Université catholique de Louvain
Faculté d'architecture, d'ingénierie architecturale, d'urbanisme

COMPLEXITE ET URBANISME

Pratiques urbanistiques et régulations de la production de la ville ordinaire

Michèle TRANDA-PITTION

Thèse présentée en vue de l'obtention
du grade de Docteur
en Art de bâtir et urbanisme

Membres du jury

Professeur Bernard DECLEVE, Université catholique de Louvain, promoteur
Professeur André DE HERDE, Université catholique de Louvain, président du jury
M. Christian LASSERRE, Université catholique de Louvain, chargé de cours invité
Professeur Bruno MARCHAND, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (CH)
Professeur Antonio Da CUNHA, Université de Lausanne (CH)

Décembre 2011

Avec mes remerciements les plus sincères

A Bernard et Jean-Bernard, pour m'avoir incitée et encouragée
à entreprendre cette thèse de maturité

A Bernard, pour avoir été un « promoteur » exceptionnel,
alliant à merveille encouragements et incitations

A Bruno et Antonio, pour leur soutien amical ininterrompu,
y compris et surtout dans les moments les plus difficiles

A Christian pour ses questions
toujours aussi pertinentes qu'inattendues

A Nicole, pour nos innombrables discussions,
sans lesquelles cette thèse ne serait pas ce qu'elle est,
et pour son enthousiasme sans failles pour « le projet »

A Anne, pour m'avoir poussée au delà des premières conclusions,
et fait entrevoir la piste des « cercles d'acteurs »

A Pierrot, pour nos multiples échanges sur la modélisation des processus,
et leur contribution essentielle à l'élaboration de mon apport théorique

A Bernadette, Pierre et Dominique, pour leur soutien amical indéfectible,
et nos échanges professionnels continus

A Sophie, Georges. René, Ange, Federico, et Fred, pour leurs contributions
à mes multiples réflexions sur la pratique, tout au long de ma carrière

Et à ma famille – les petits, les grands et le tout petit – pour leur présence,
et le fait d'avoir toujours cru à l'aboutissement de cette aventure …

Table des matières

Introduction 11

Les dysfonctionnements actuels 12

Les fondements de la méthode 13

Les hypothèses de départ 16

A – La nécessité d'une révolution copernicienne de l'urbanisme 22

A1. La « bonne ville » et ses outils 22

L'observation du terrain 22

Le cas de la ville diffuse 25

La multiplicité des phénomènes en présence 27

A.2 Les réponses théoriques de l'urbanisme 32

A2.1 L'urbanisme de la pensée faible 33

A2.2 Le débat entre règle et projet 34

A2.3 L'urbanisme à la recherche d'un nouveau « fil rouge » 39

Trois « tensions » dans la réflexion 40

A3. L'apport de quelques théoriciens de la complexité 41

A3.1 La fin de la modernité et la métaphore du champ aveugle 42

A3.2 Les outils de la pensée complexe 44

Augustin Berque : la trajection 44

Edgar Morin : les trois principes d'une pensée de la complexité 44

Alain Berthoz : la notion de simplexité 46

A3.3 La responsabilité comme logique de décision 49

A3.4 Le changement comme jeu social de la coopération et du conflit 51

A3.5 La décision comme processus d'intelligence collective 55

B. Approche comparée des pratiques de régulation de la production urbaine à l'échelle du quartier 60

B1. A l'origine du questionnement, la Suisse romande 60
B1.1 Le dysfonctionnement du marché du logement suisse 61
Le « modernisme » de l'urbanisme 64
B1.2 Les liens entre urbanisme et production de logements 65
Le « processus » au centre du questionnement 66
B1.3 Le corpus d'analyse et la grille de questionnement 69
B2. Quatre études de cas : NL, RFA, F et CH 73
B2.1 Les quatre quartiers 73
Rotterdam (NL) : le quartier de Müllerpier 74
Freiburg-im-Breisgau (RFA) : le quartier de Rieselfeld 76
Grenoble (F) : la ZAC (zone d'aménagement concerté) de Bonne 78
Zürich (CH) : le quartier de Neu-Oerlikon 80
B2.2 L'analyse comparative des processus 84
B2.3 Les premiers enseignements de la comparaison 92
B3. Retour sur la production de logements dans l'agglomération FVG 98
B3.1 La problématique de l'habitat dans l'agglomération 98
La crise du logement dans l'agglomération 103
La volonté locale de produire un habitat de qualité 106
B3.2 Les filières de la production franco-valdo-genevoise 110
Les acteurs et leurs outils 110
La coexistence de plusieurs filières de production 120
Deux exemples témoins de dysfonctionnements 126
B3.3 Le déroulement type des processus de production 131
Les blocages identifiés par les acteurs locaux 137
B3.4 Les leviers d'action proposés par les acteurs 144
Anticiper la production de foncier (L1) 145
Professionnaliser le management de projet (L2) 151
Articuler mieux Projet et documents d'urbanisme (L3) 154

Décloisonner les cultures (L4) 156
Informer et sensibiliser les différents publics (L5) 157
La déclinaison des leviers dans chaque système FVG 158
Deux exemples témoins de bonnes pratiques 159
B3.5 Les enseignements à l'échelle des quartiers 174
Du design de l'espace à celui du processus 175

C. L'agglomération franco-valdo-genevoise 180
C1. Un territoire sous forte pression 181
C1.1 La situation actuelle 181
La spécificité de l'agglomération 181
Les acteurs en présence 184
L'enjeu particulier du marché du logement 187
C1.2 Les origines de la situation actuelle 190
L'émergence progressive de l'agglomération transfrontalière 190
Les instances de coopération et leurs acteurs 194
L'insertion dans un contexte à plus vaste échelle 196
C1.3 La nécessaire coopération transfrontalière 199
C2. La recherche de méthodes adaptées au contexte 200
C2.1 Des démarches à échelles multiples 200
C2.2 A l'échelle de l'agglomération 201
Les acteurs à l'origine du Projet d'agglomération 201
Le Projet de territoire 206
Les points clés de la démarche 209
La contribution des PACA au projet de territoire 219
C2.3 A l'échelle des quartiers 234
Les Projets stratégiques de développement (PSD) 234
C2.4 Les enseignements de l'étude de cas 240
Le « projet » au centre du processus de production urbaine 240

D. L'agglomération de Montbéliard - France 244
D1. Un territoire en résistance 244
D1.1 La situation actuelle 244
La spécificité de l'agglomération 245
L'enjeu économique 249
Les acteurs en présence 253
D1.2 Les origines de la situation actuelle 257
L'insertion de l'agglomération dans un contexte plus vaste 258
D.2 La recherche de méthodes adaptées au contexte 260
D2.1 Le registre de « la ville ordinaire » 260
L'utilisation des outils français traditionnels 262
Le traitement en parallèle du projet et de sa mise en œuvre 264
Une grande attention portée à la sensibilisation des acteurs 267
D2.2 L'utilisation des dynamiques d'acteurs 274
L'ingénierie urbaine / territoriale 274
Dysfonctionnements du système actuel d'appui aux communes 275
Les enseignements de l'analyse pour les acteurs 277
Les enseignements de l'analyse pour le processus 280
Des solutions à construire dans le partenariat 283
Le « kit » à destination des communes 285
L'atelier de projet urbain 295
D2.3 Les enseignements de l'étude de cas 304
Similitudes et nuances entre les agglomérations 304
Un processus alternatif par cercles d'acteurs successifs 304
Conclusion : de la complexité en urbanisme 310
Des réactions « spontanées » face à la complexité 311
... aux limites de la pensée linéaire et sectorielle 311
a. Discussion des hypothèses 314

a.1 Les acquis de l'analyse théorique 314
Le phénomène urbain 314
Les méthodes d'intervention sur le phénomène urbain 315
a.2 L'apport des études de cas 317
a.3 Le changement des représentations 321
La représentation de l'objet de l'urbanisme : la Ville 321
La représentation de la discipline : l'urbanisme 322
b. Propositions méthodologiques 325
b.1 La modélisation des processus de production urbaine 326
b.2 Les modèles de régulation publique 329
Le design et la conduite du processus 330
Le murissement du « projet » 334
Le projet spatial 339
b.3 Le design du processus et l'AMO 342
Postface 353
Bibliographie 357
Table des illustrations 365
Glossaire 369
Annexes 373
Annexe 1 – Processus et rôles du public 374
Annexe 2 – Processus et questionnements 387
Annexe 3 – Déroulement d'un atelier de projet 401
Résumé 403
Abstract 404

Introduction

Les dysfonctionnements actuels

La pratique systématique d'un regard critique distancié sur l'évolution des villes et territoires – et les instruments publics utilisés pour les gérer et/ou ménager – aboutit inévitablement au constat d'un décalage important. Et ce décalage se situe précisément entre la rapidité et la complexité des mutations territoriales clairement perceptibles partout en Europe, et les instruments d'urbanisme ou d'aménagement du territoire utilisés aujourd'hui, tels que définis par les lois et les routines.

Classer par exemple du foncier au sein de catégories fixées pour le long terme – tâche commune à tous les systèmes de planification – évoque spontanément dans d'autres domaines scientifiques et/ou professionnels plus l'époque de Linné et de sa nomenclature[1], ou encore l'anthropométrie, que la biologie contemporaine préoccupée par les processus dynamiques et l'imbrication de ses multiples échelles, de la cellule à l'espèce. Et pourtant, la ville comme le territoire sont également faits de dynamiques et d'imbrications d'échelles.

Si l'on pose alors la question des présupposés, il apparaît clairement que les pratiques traditionnelles de planification héritées du rationalisme moderne se fondent sur un « monde certain » (Sfez, 1990), dans lequel il est relativement aisé – et peu risqué – de prévoir l'évolution des besoins des citoyens, et le développement territorial souhaitable à des horizons éloignés de 10 ou parfois même 20 ans. Or il suffit de se rappeler de la situation d'il y a 20 ans, pour évaluer l'ampleur des mutations advenues – en particulier technologiques, mais aussi dans l'évolution des valeurs et des enjeux – et ainsi réaliser le degré d'incertitude et de complexité (Morin, 2005) avec lequel il s'agit désormais de composer.

Qui – parmi les urbanistes – aurait en 1990 cité comme défis majeurs à affronter pour concevoir la « bonne ville » de demain les changements climatiques, les risques économiques ou les mixités culturelles, en plus des innovations technologiques assimilées par chacun dans son quotidien ? Bien sûr, Jacques Attali avait identifié les « objets nomades » dès 1985 (Attali, 2005), et Thierry Gaudin avait – par un énorme travail collectif de prospective – réussi à poser un certain nombre d'affirmations qui se vérifient, comme la généralisation du téléphone mobile, l'économie cognitive ou les guérillas urbaines (Gaudin, 1990). Mais ces différentes

a.

[1] Carl von Linné auteur en 1758 de la « nomenclature binomiale » sur laquelle la classification actuelle des espèces vivantes animales et végétales repose encore

tendances lourdes – bien que déjà identifiées – n'ont en rien imprégné les méthodes en urbanisme, compris au sens de pensée et d'action publique sur la ville.

Que ce soit en matière de planification ou d'urbanisme opérationnel, les routines à l'œuvre n'ont pas été infléchies par le monde nouveau en train d'advenir que ces auteurs – et d'autres – avaient commencé à décrire. Au delà de la question de l'inévitable inertie de tout changement de pratiques, c'est de l'imperméabilité entre ces mondes dont il s'agit ici : celui de la production urbaine allant de sa théorisation à sa conception puis sa réalisation, et ceux des autres domaines de la pensée et de l'action qui pourraient enrichir le précédent plus qu'ils ne le font aujourd'hui.

Norbert Elias (1983 et 1993) démontre que chaque domaine de la connaissance – à un moment donné de son évolution – passe d'une représentation statique de son objet d'étude correspondant à des démarches de tri et de classification, à une représentation fondée sur les dynamiques et la complexité. C'est ce qu'il nomme « révolution copernicienne », dans le sens du changement de perspective opéré ou à opérer, en référence au changement de représentation de l'univers du XVI^{e} au XVIII^{e} siècle.

Comme pour les autres domaines de la science, ce sont essentiellement les processus dynamiques et l'imbrication des échelles qui caractérisent la nécessaire « révolution copernicienne » de l'urbanisme. Où en sont aujourd'hui la science de l'urbain et les modes d'actions qui en découlent, du point de vue de leur capacité à penser et travailler en dynamiques et en imbrications d'échelles ? Comment se représentent-ils leur sujet principal qu'est la ville, au sens des lieux du « vivre ensemble » que sa morphologie soit compacte ou diffuse ? Que savent-ils faire d'autre que classer, trier et hiérarchiser leur matière première qu'est le foncier ?

Les fondements de la méthode

Une thèse de maturité est par nature fondée sur les expériences traversées au gré des étapes de la vie professionnelle. Et celles-ci incitent à la fois à procéder par induction (*Grounded Theory*) – ce qui permet de donner du sens aux tendances repérables parmi la multitude des faits observés – et par une démarche hypothético-déductive, cherchant à tester sur le terrain les différentes théories et/ou hypothèses apparues au fil du temps. Ce croisement de démarches s'est fait – selon les temps de la maturation – de manière successive et/ou simultanée.

Tout d'abord le constat récurrent du décalage mentionné ci-dessus entre les phénomènes territoriaux observés et les outils d'urbanisme à disposition a produit

un questionnement de fond sur les méthodes. Puis diverses lectures ont amené une série de concepts opérants, mais toujours pas la conviction que tout avait été dit : les angles de vue étaient intéressants et complémentaires, mais restaient relativement partiels (voir A2). Il s'en est suivi une alternance de questionnements issus des autres domaines de la connaissance – en particulier les théories de la complexité, la sociologie des organisations et la théorie de la décision – et d'observations attentives du terrain, de manière à progresser par itérations, jusqu'à la rédaction de la présente thèse. Pendant toute cette période de maturation, la pensée et l'action ont été conduites conjointement – en questionnement mutuel permanent – et non de manière disjointe.

Le rapport spécifique au terrain

Ce positionnement spécifique articulant pensée et action s'est conjugué de différentes manières dans le temps. Les premiers questionnements issus d'une pensée réflexive sur la pratique – les raisons du grand nombre de très bons plans de quartiers non réalisés en Suisse romande – ont inspiré la recherche comparative sur les processus de production de logements (B1 et B2), afin de préciser les premières hypothèses sur les « processus de production urbaine ». Les premiers enseignements ont alors alimenté une longue période de coopération avec les équipes dirigeantes de deux agglomérations dynamiques et innovantes[2], sous forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) compris au sens très large du terme.

Ces deux partenariats ont permis d'assister de très près à l'élaboration de deux projets majeurs : le projet d'agglo franco-valdo-genevois et la mise en œuvre du schéma de cohérence territorial du Pays de Montbéliard. L'élaboration en cours de la thèse étant connue des deux responsables, un échange particulièrement riche a pu être mis en place, le regard méthodologique et réflexif intéressant autant les pilotes de ces projets complexes, que la production des documents attendus.

Cette posture spécifique a permis à l'auteure d'assister à l'ensemble des réunions, et de prendre connaissance de l'ensemble des documents internes produits, et en

a.

[2] l'Agglomération franco-valdo-genevoise, sous la direction à cette époque (pour le canton de Genève) de Nicole Surchat-Vial architecte urbaniste, en partenariat étroit avec Frédéric BESSAT pour la partie française et Pascale ROULET MARIANI pour la partie vaudoise

L'Agglomération du Pays de Montbéliard, et son Agence d'urbanisme, sous la direction à cette époque de Anne Pons architecte urbaniste

retour de conseiller les équipes en matière de stratégie et de conduite de processus avec les acteurs, et de pouvoir observer les effets des recommandations.

Les difficultés de la méthode

La méthode inductive qui part des observations du terrain pour faire fructifier les acquis est donc essentielle dans la présente démarche. Elle entend plutôt travailler en « transversalité », privilégiant les rapprochements et dégageant des continuités entre registres différents, qu'en « verticalité », dans le sens de l'approfondissement d'un même registre. Mais cette approche présente aussi des difficultés, clairement mises en avant par certains auteurs, comme celle du « saut conceptualisateur ».

Cette « difficulté supplémentaire de la théorisation fondée sur les faits (...) remettrait en cause la thèse de la progressivité de la *Grounded Theory*, ou du moins d'une progressivité régulière (associée (...) avec une accumulation toujours plus large de données). (...) La théorisation fondée sur les faits n'est pas un long fleuve tranquille. La régularité de la progression serait alors remplacée par le principe du retour systématique au terrain, sous des angles d'attaques et à des niveaux d'abstraction différents. Et sans doute (…), du retour au même terrain, considéré non comme une réserve d'illustrations potentielles mais comme une source inductive permanente. (...) La théorie fondée sur les faits ne se contente pas d'inverser le mode de construction de l'objet. Elle change la temporalité de l'administration de la preuve, en jouant beaucoup plus sur le long terme. Les concepts, en principe, ont dépassé une première épreuve dès le départ, puisqu'ils ont été tirés de l'enquête. Le contrôle doit venir de confrontations ultérieures (spécialement à des niveaux d'abstraction différents), et surtout de l'utilisabilité ou non du concept comme instrument d'intelligibilité dans d'autres contextes. » (Kaufmann JC, 2001, p 15 et 16)

Pour dépasser ces difficultés, les deux notions suivantes ont guidé la réflexion.

La distinction entre faits et tendance

« Lancé dans une vaste entreprise de classification des techniques et d'analyse de leur évolution depuis les premiers temps de l'humanité, il (André Leroi-Gourhan) est affronté à une difficulté épistémologique : le croisement incessant de la diversité culturelle et des processus évolutifs, s'inscrivant dans deux logiques pouvant apparaître comme contradictoires. Difficulté qu'il résout en distinguant « fait » et « tendance ». (...) Les faits techniques concrets, résultant du croisement aléatoire d'une infinité de coïncidences, influences et interactions, sont toujours imprévisibles

et particuliers. Pourtant ils s'inscrivent dans un ordre logique évolutif, une « tendance », qui à l'inverse peut être schématisée de façon parfaitement cohérente et limpide. La tendance, pur modèle, ne doit jamais être prise pour la réalité. Mais l'erreur opposée est encore plus grave : au nom des faits et de leur diversité, rester aveugle à la tendance évolutive du technique. (Simodon 1958) » (Kaufmann JC, 2001, p 36)

Le concept flottant

« La manière théorique traditionnelle, fondée sur la description érudite, accentue la fragmentation, en soulignant les particularités propres à chaque auteur, et en forçant les oppositions entre eux. Une manière nouvelle permettrait au contraire, en privilégiant les rapprochements, de dégager une continuité. Le concept devenant un véritable outil collectif, cumulant un savoir acquis. Ainsi pourraient être dégagés (à travers des habillages linguistiques et intellectuels variés) des concepts majeurs. » (Kaufmann JC, 2001, p 104)

Le concept flottant est ainsi – à la manière du projet permanent en urbanisme – un énoncé provisoire dans un premier temps, qui permet au fur et à mesure de l'avancée de la recherche d'être confronté à d'autres, contredit, réorienté, précisé jusqu'à ce qui rencontre une solidité relative suffisante : ainsi l'intitulé « processus de production urbaine » constitue-t-il le concept flottant central de la présente thèse.

Les hypothèses de départ

A ce stade, il est déjà possible d'affirmer que la pensée et les méthodes actuelles de l'urbanisme ne permettent plus de trouver les réponses adéquates à des questions découlant de phénomènes complexes et en constante mutation.

Le postulat à l'origine de la recherche doctorale se pose alors en ces termes : face à cette incertitude qui caractérise nos territoires, il est temps d'envisager une « révolution copernicienne » de l'urbanisme et d'introduire de la complexité – voire de la simplexité, au sens d'Alain Berthoz – dans les méthodes.

Pour commencer, le terme de « processus de production urbaine » a été retenu pour décrire le sujet central de la recherche doctorale car il permet d'intégrer sa nature systémique dans ses multiples interdépendances (d'acteurs, d'échelles, de registres), tout comme son aspect dynamique dans ses diverses temporalités. Ce libellé englobe également les différentes acceptions du « projet » tel que développé

plus loin –à la fois en tant qu'objet et processus – ce qui permettra de prendre en compte dans la réflexion les composantes essentielles de la complexité territoriale.

Au titre d'apport heuristique – et uniquement dans ce but, car les limites de l'image sont évidentes – ce terme de « processus de production urbaine » peut être défini dans un premier temps en référence aux différentes branches de l'économie, dans lesquelles un processus de production – en particulier industriel – articule dans la durée acteurs et outils selon un déroulement organisé de manière anticipée et constamment réajusté par ses « chefs de projet », en tenant compte du contexte, du passé et des intentions de l'organisation pour son avenir.

La question est alors de savoir comment peut intervenir l'acteur public – sous ses multiples formes – dans la réalité urbaine d'aujourd'hui (cognitive, individualisée, et en mouvement constant), et selon quels « modèles de régulation », compris au sens large des moyens complexes de mettre en œuvre une intention pour la ville.

La thèse de la présente recherche doctorale peut alors s'énoncer en ces termes, partant de l'affirmation centrale qu'il est non seulement possible, mais souhaitable, d'organiser les différentes actions sur la ville en fonction d'une cohérence globale intentionnelle.

a. Pour ce faire, l'urbanisme doit modifier la représentation qu'il se fait de son sujet d'étude et d'action – la « ville » – en considérant autant ses dynamiques (d'évolution, de flux, d'organisation) que sa matérialité (sa morphologie). La ville est devenue une réalité en mouvement constant, qui peut être mieux décrite par la référence au concept du « nuage » qu'à celle du « cristal ».

b. L'urbanisme doit ensuite prendre conscience qu'il agit dans ce monde en mouvement constant, et dans la longue durée, ce qui fait que son action est limitée du point de vue de ses effets. La raison en est à la fois l'incomplétude inévitable de toute connaissance, et le fait que la complexité de la ville ne permet d'agir qu'en « simplexifiant » sa compréhension, c'est à dire en la mutilant partiellement.

c. L'urbanisme doit en conséquence reconsidérer l'ensemble de ses outils, en se représentant lui-même d'abord comme un « processus de production », c'est à dire un processus de décision dépendant de ses acteurs, avec leurs représentations, leurs compétences et les moyens qu'ils ont à disposition, dont le projet spatial. Ce processus dépend ensuite fortement de son contexte, et ses acteurs utilisent pour progresser autant la rétrospective – au sens de la

mémoire des actions passées et de leurs effets – que la prospective, fondée sur leurs intentions quant à l'avenir.

d. Du point de vue des méthodes – et pour prendre en compte la complexité des phénomènes en présence décrite ci-dessus – les points suivants constituent la base des évolutions à conduire :
   - Il faut accepter le fait de travailler en mouvement constant, dans un environnement lui aussi en mouvement, procédant par essais, évaluations, réorientations, mais sans perdre de vue la cohérence voulue, dans l'esprit d'une démarche en tension entre son intentionnalité et son opportunisme.
   - Il est désormais nécessaire de concevoir en étroite interaction le design du processus de production urbaine et le design de l'espace en tant que tel. Et c'est précisément par la conception puis la conduite du processus qu'il sera possible de tenir compte de la multi-rationnalité inhérente à l'urbain.
   - Et il faut recentrer la pensée et l'action sur la ville sur différentes catégories d'interdépendances : celles entre acteurs (gouvernance) ; entre registres ou thèmes (transversalité des politiques territoriales) ; entre lieux et échelles (de locale à globale) ; et entre temporalités (dans la synchronie et la diachronie).

L'aboutissement de la réflexion permettra de confirmer ou de réorienter partiellement ces hypothèses – en particulier en ce qui concerne les outils de l'urbanisme – puis d'identifier les moments et/ou les acteurs de ces processus qui sont susceptibles d'être les « leviers » de la production urbaine de demain. Ceci se fera dans une double intention, dans l'optique définie par Crozier et Friedberg : à la fois celle d'orienter les réalisations dans le sens durable souhaité, et celle d'expliciter les marges de manœuvre des différentes catégories de producteurs.

Le corpus de recherche

C'est en approfondissant les mécanismes de plusieurs « processus de production » de la ville, allant de l'échelle du quartier à celle de l'agglomération, que la présente thèse entend amener des éléments de réponse à ces questionnements qui devraient pouvoir constituer un apport nouveau à ce domaine de la connaissance et de l'action. La réflexion qui est développée dans les pages suivantes a voulu approfondir la compréhension des diverses dynamiques à l'œuvre entre l'instant où un acteur – quel qu'il soit – exprime son intention de réaliser quelque chose, et celui où la réalisation une fois achevée est remise à ses usagers futurs. La

compréhension puis la modélisation de ces « processus de production » permettra de proposer des moyens de poursuivre la « révolution copernicienne » de l'urbanisme.

Une première approche comparative à l'échelle de différents quartiers en Europe permettra de défricher le sujet central de ces « processus de production urbaine ». (partie B1 et B2) Elle sera complétée par l'étude approfondie de la production des logements dans les trois systèmes politico-administratifs de l'agglomération franco-valdo-genevoise (partie B3).

Puis les deux études de cas développées dans les chapitres suivants – choisies parmi d'autres en raison de leur caractère exploratoire particulièrement prononcé – permettront d'approfondir la réflexion dans des territoires dissemblables : une agglomération qui gère avec difficulté son attractivité et sa complexité transfrontalière – Genève (partie C) – et une autre qui résiste à sa stagnation – Montbéliard (partie D) – avec l'ambition de tenter de distinguer de ce qui dépend clairement du contexte, de ce qui peut avoir valeur d'enseignement plus général en faveur de la prise en compte de la complexité dans les méthodes de l'urbanisme en Suisse et en France.

Ces deux agglomérations sont de taille moyenne en comparaison internationale (quelques centaines de milliers d'habitants) et ont vécu ces dernières années des processus de production urbaine innovants et à différentes échelles, recherchant et testant en vraie grandeur des méthodes pour traiter la complexité des phénomènes rencontrés.

Du point de vue des différences, Genève est une agglomération franco-suisse dont la gouvernance peine à être en phase avec la réalité de ses citoyens, et le développement spatial qui s'ensuit est pour l'instant peu cohérent et peu durable, comme les lignes de trams qui s'arrêtent à la frontière, ou la fragmentation socio-économico-spatiale qui perdure.

Pour sa part, Montbéliard est une agglomération française traditionnellement industrielle (siège de Peugeot) qui peine à concevoir et mettre en œuvre sa reconversion vers l'économie de la connaissance, et avec un développement lui aussi peu durable encore beaucoup fondé sur l'habitat individuel et la voiture.

Ces deux parties (C et D) permettront d'approfondir plus spécifiquement la question des méthodes, incluant les démarches exploratoires, le design du processus et celui de l'espace, ainsi que les multiples interactions à prendre en compte.

Première partie

La nécessité d'une révolution copernicienne de l'urbanisme

A – La nécessité d'une révolution copernicienne de l'urbanisme

A1. La « bonne ville » et ses outils

L'observation du terrain

Du point de vue des praticiens qui élaborent les outils de planification spatiale, mais ne traitent que rarement des conflits qui en découlent, le système semble cohérent dans la plupart des pays (CH, F, I, RFA, etc.). L'emboîtement des échelles et des niveaux de précision comprend deux vastes catégories : d'une part les documents stratégiques (plan directeur suisse ou schéma de cohérence français) et d'autre part les documents d'application juridiquement opposables aux tiers (plan d'affectation suisse ou plan local d'urbanisme français), fondés sur des grands principes similaires. Ces derniers comprennent le plus souvent l'équilibre entre protection et développement, l'équilibre entre intérêts publics et privés, la gestion parcimonieuse des ressources, etc. regroupés depuis quelques décennies sous l'intitulé des principes du développement durable.

Mais ces différents instruments ne suffisent pas pour produire une « bonne ville ».

En partant du principe qu'il y a déjà volonté politique de réaliser cette ville, il arrive que ce soit la définition de l'horizon souhaité qui pose problème. Comment en effet définir avec suffisamment de certitude une situation future dans le contexte actuel de dynamique accélérée des mutations territoriales ? Comment savoir ce qui sera considéré comme « bon », pertinent, ou même simplement opportun dans 15 à 20 ans ? Et comment le décider, selon quelle légitimité, pour qui, et par quels acteurs ?

Dans d'autres cas, c'est plutôt au stade du passage à l'acte – après la planification, ou même au moment de la simple application de la loi – que le problème se situe. Les bonnes intentions et les bonnes décisions ne suffisent pas, comme le montre si bien – de manière presque caricaturale – Genève qui ne parvient pas à construire les logements dont elle a besoin depuis plusieurs décennies, ni à réaliser des espaces publics de qualité le long de ses lignes de tram en périphérie, malgré un territoire planifié jusque dans le détail, et la présence de tout l'argent nécessaire.

Les deux exemples suivants illustrent le résultat de la production urbaine courante : la juxtaposition d'opérations et de projets qui concoure à créer une « non ville » faite de « non lieux » (Auger, 1992). La première vue aérienne montre la juxtaposition d'opérations immobilières, chacune sur sa parcelle, sans souci pour l'espace public qui pourrait faire le lien entre ces habitats, et la seconde caricature la juxtaposition de projets d'infrastructures (ferroviaire, routière et de transport public urbain), là encore sans préoccupation d'espace public, au sens du lieu du « vivre ensemble ». Les photos page suivante (prises selon le triangle rouge) confirment l'absence d'urbanité de ces espaces pourtant stratégiques de l'agglomération genevoise.

Source Géoaménagement Genève

Figure A1. Quartier d'habitation à St-Julien-en-Genevois (F)

Source Géoaménagement Genève

Figure A2. Nœud d'infrastructures à Bachet - Lancy (GE)

Source : photos de l'auteure

Figure A3. Le site de St-Julien *Figure A4. Le site de Bachet - Lancy*

Dans ces territoires dans lesquels aucune démarche spécifique de projet urbain n'a été mise en place, la succession des acteurs et des démarches peut être schématisée de manière suivante : la collectivité publique – commune (F et CH), l'intercommunalité (F) ou le canton (GE) – fixe le droit du sol et planifie puis réalise (ou encadre la réalisation par d'autres) des équipements. Intervient alors l'opérateur (le promoteur privé ou public, ou encore le particulier fonctionnant comme auto-promoteur) sur le foncier qu'il a acquis, dans le respect des règles d'urbanisme (F) ou d'aménagement du territoire (CH) fixées par les pouvoirs publics. Et le résultat est une juxtaposition plus ou moins heureuse suivant les cas, même quand tous les principes du développement durable sont acquis, comme une densité suffisante, ou une desserte en transports publics.

Source : schéma de l'auteure

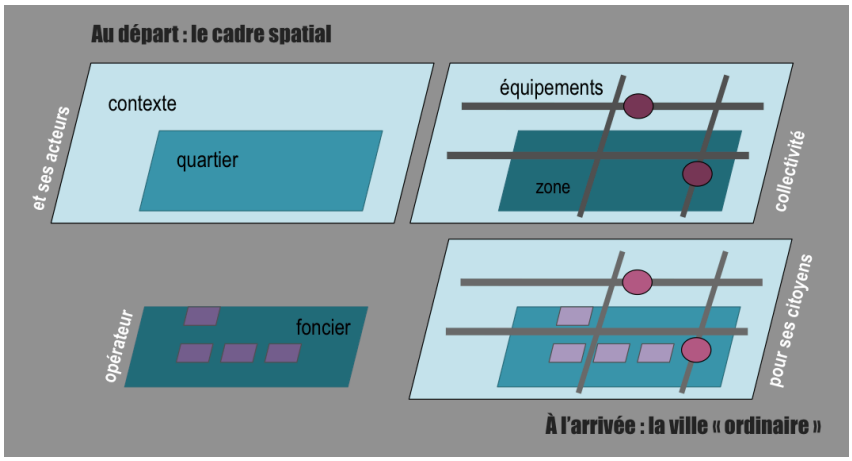


Figure A5. Mécanisme de production de la ville ordinaire

Alors que dire dans les espaces dans lesquels cette volonté de ville durable n'est même pas acquise, comme le périurbain qui représente une proportion importante des territoires nouvellement urbanisés ?

Le cas de la ville diffuse

Que faire face à la demande relayée par les élus locaux que chaque ménage qui le souhaite puisse disposer d'un terrain et d'une maison individuelle répondant à ses aspirations profondes ? Ce phénomène est-il inéluctable et durable au double sens du terme : sa poursuite, et son caractère financièrement et environnementalement soutenable pour la société ? Acceptons pour l'instant – et pour les besoins de la démonstration – la vision dominante qui consiste à dire qu'il s'agit d'un phénomène fondamentalement non durable, en tout cas du point de vue de la consommation de l'énergie et de la diminution de la biodiversité qu'il induit inévitablement, et des coûts directs et indirects pour les finances publiques. Comment arbitrer alors entre l'intérêt de la collectivité à long terme et les aspirations de chacun, à l'échelle de son étape de vie ?

Pour l'instant la loi a répondu, puisque que le Code de l'urbanisme français, tout comme la Loi fédérale suisse, exigent une « utilisation mesurée du sol » et prônent la lutte contre cet usage non parcimonieux d'une ressource – le sol – plus ou moins rare suivant les contextes, mais en tout cas difficilement renouvelable. A partir de là, il s'agit d'évaluer l'efficacité des moyens mis en œuvre pour limiter ce phénomène considéré collectivement comme non souhaitable, tels que les lois, les politiques publiques, le Grenelle de l'environnement ou autres démarches similaires qui le préconisent ou l'exigent.

Un premier constat s'impose : les outils déployés depuis 20 ans en Suisse comme en France peinent à freiner cette évolution, sans même oser prétendre inverser la tendance. Ces outils comprennent la « stratégie », qui priorise et hiérarchise, ainsi que le « classement », qui trie et fixe la vocation du foncier pour 10 à 15 ans. Et malgré des décennies de séparation entre zones constructibles (F) ou à bâtir (CH), et zones inconstructibles (F) ou hors zone à bâtir (CH), l'étalement urbain progresse sans faillir. Peut-on postuler un lien entre leur apparente inefficacité et l'insuffisance de compréhension de l'origine du phénomène de l'étalement urbain ?

Au delà de l'apparition simultanée du terme dans plusieurs langues qui constitue déjà un indicateur de son importance (ville diffuse ou éclatée, *Zwischenstadt, urban sprawl, città diffusa*), il apparaît que cette mutation spatiale est issue en première analyse de la conjonction de plusieurs phénomènes : la diversification des choix de

vie, la facilité et le faible coût relatif des déplacements, et les prix du foncier fixés par le marché diminuant proportionnellement à l'éloignement des centres. Cet ensemble de facteurs a entraîné des choix de localisation d'habitat, de travail, de loisirs et de consommation spatialement dispersés dans tous les pays occidentaux.

Si l'on tente maintenant d'approfondir encore un peu l'analyse, afin de parvenir à identifier des leviers d'actions qui pourraient être plus efficaces, il faut reconnaître que l'évolution des choix de localisation est difficilement prévisible à un horizon de 15 à 20 ans. Elle dépend en effet de multiples facteurs et de leurs interférences, comme les choix politiques allant de l'urbanisme au crédit aux particuliers, le coût des déplacements lié à celui de l'énergie, les choix résidentiels dépendants de l'évolution démographique et sociologique des ménages, ou encore les modes de production des logements. Et si l'on cherche à mieux pénétrer le fonctionnement des dynamiques économiques ou socioculturelles à l'œuvre, le phénomène apparaît très vite extrêmement complexe.

Du point de vue morphologique et fonctionnel (Halleux, 2008), la ville – de par sa densité – peut être considérée comme une configuration géométrique qui permet de maximiser les interactions quotidiennes sociales et économiques, et de minimiser la pénibilité des déplacements. Et intervient alors la loi de constance des budgets « temps + finances » de transports des ménages, combinant l'évolution des performances des moyens de transport et le fonctionnement du marché foncier pour contribuer ensemble à l'étalement urbain dans le monde occidental.

L'exemple de Bruxelles analysé par l'auteur montre que l'accroissement des vitesses de déplacement en transport individuel (x 10) a induit la redistribution du potentiel foncier sur un territoire plus vaste (x 100). Et la corrélation entre distance au centre et prix du foncier a transformé le potentiel de développement en une réalité : une offre foncière financièrement urbanisable pour un grand nombre de ménages. Et de cette manière, le marché du logement s'est dilaté à vaste échelle, constituant alors le bassin d'emploi.

L'approche culturelle (Berque, 2008) permet de compléter et d'affiner l'explication précédente, en cherchant à mieux distinguer les mécanismes plus profonds qui sont à la source de ces comportements, sachant que la rationalité n'est pas toujours à l'origine de nos choix (Berthoz, 2003). Et l'on retrouve alors la contradiction visible de notre société occidentale, fondamentalement urbaine dans son mode de vie, mais dont la population rêve de vivre – et vit – à la campagne, en croyant habiter dans la nature.

Augustin Berque démontre que les origines mentales de ce phénomène sont lointaines : ce rêve ou idéal de « campagne – nature » s'est traduit selon les époques en mythe, puis en mode de vie, pour se terminer aujourd'hui par une transformation profonde de notre territoire. Et ces mutations ont été produites par une « véritable machine à décomposer la ville : une machine à *sprawl*, dans l'alliance de l'individualisme automobile et de l'individualisme pavillonnaire », selon les processus décrits par Halleux.

La mise en évidence d'une telle puissance – économique et symbolique, voire culturelle – à l'origine du phénomène de l'étalement urbain incite à affirmer sans trop de risque de se tromper que les outils de classement et de tri dont dispose l'urbanisme d'aujourd'hui ne seront pas suffisant pour contrecarrer cette tendance lourde. On peut en effet difficilement admettre que réparer la surface permette de répondre à un dysfonctionnement dont l'origine est en profondeur.

Pour achever pour l'instant la description de la complexité du phénomène, si l'on voulait trouver une solution efficace et que l'on se posait la question des acteurs pertinents à rassembler pour identifier des pistes d'action, quels seraient ces acteurs ? S'agirait-il d'inviter les banquiers, les propriétaires fonciers, les constructeurs de pavillons, les publicistes, les ménages, les maires (F), syndics ou présidents (CH) de communes ? Et sur quels mécanismes faudrait-il ensuite intervenir, au delà des politiques foncières et d'urbanisme ? L'incitation à l'acquisition de son logement, les taux hypothécaires, le coût de l'essence, les normes de construction, la fusion des communes, la fiscalité locale ou automobile ? Tous ces acteurs et ces mécanismes sont responsables à un degré ou un autre de l'étalement urbain, et pour parvenir à mettre en œuvre une politique publique efficiente il serait nécessaire de mieux comprendre à la fois leurs interférences et leurs synergies, de manière à identifier les leviers sur lesquels agir, sans oublier les effets pervers de certains d'entre eux.

La multiplicité des phénomènes en présence

En quoi ces premiers exemples questionnent-ils les méthodes en urbanisme ? Si l'objectif fondamental de l'urbanisme – et c'est dans cette optique que se situe la présente thèse – est de concevoir et réaliser une ville permettant le « vivre ensemble », avec ses espaces de rencontre comme ses lieux de gestion de conflits, alors les exemples précédents démontrent clairement que planifier ne suffit pas. La multiplicité des phénomènes en jeu – dans le mécanisme de l'étalement urbain, ou en d'autres lieux – constitue une réalité complexe, au sens du « complexus »

d'Edgar Morin qui signifie « tissé ensemble ». Et les méthodes héritées de la modernité apportent des réponses aujourd'hui peu satisfaisantes.

Organiser un territoire pour dans 15 à 20 ans suppose qu'un minimum d'éléments soient connus ou a minima prévisibles. Or que savons-nous de 2030, du prix de l'énergie, des pratiques de mobilité de chacun de nous et de nos descendants, ou des relations entre classes sociales et communautés culturelles qui conditionneront le « vive ensemble » de la ville, que celle-ci soit morphologiquement dense ou diffuse ?

Ces trois registres sont pourtant mentionnés par Bernardo Secchi (Secchi, 2008) comme fondamentaux dans les défis que les penseurs et praticiens doivent relever : le changement climatique et ses liens étroits avec l'énergie, la mobilité et toutes les conséquences sociales des modifications qui seraient souhaitables en lien avec le point précédent, et enfin les disparités croissantes entre les classes sociales et les communautés dans les métropoles, avec les tensions – voire les violences – inéluctables que cela entraine.

Pour avancer d'un (petit) pas dans la réflexion, il importe de revenir sur le pourquoi de l'inadéquation entre nos modes de pensée / décision et la conception / réalisation d'une ville durable, au sens d'un « concept flottant » qui pousse les chercheurs et les professionnels de l'urbanisme à remettre en question leurs routines de pensée et d'action.

Les contradictions à l'œuvre peuvent se regrouper en trois catégories : les acteurs, les échelles et les temporalités.

Les acteurs et leurs représentations

Les sciences sociales ont démontré depuis longtemps que la représentation que chacun se fait des phénomènes influence grandement à la fois sa façon de penser et sa façon d'agir. Dans ces conditions, quel territoire prendre en compte, celui du citoyen, de l'homme ou de la femme politique, celui du professionnel ?

Un bref regard schématique sur la multiplicité de ces perceptions du territoire particulier qu'est la ville permettra de mettre la question en perspective. L'une des manières d'approcher cette grande diversité consiste à décrire brièvement l'angle de vue des multiples usagers, acteurs, concepteurs et gestionnaires de la ville (DATAR, 2000).

Le citoyen est à la fois usager et acteur principal des dynamiques urbaines : c'est lui qui utilise les espaces mis à sa disposition, et de lui dépend en retour l'intensité de

la vie urbaine. Mais sa perception de sa ville reste le plus souvent très ponctuelle : les lieux qu'il fréquente constituent une très faible part de l'ensemble. Quant à ses possibilités d'action sur la transformation de la ville, elles sont (encore ?) relativement restreintes (au delà de son bulletin de vote).

Pour les élus, la ville est le lieu d'expression du pouvoir public local ou régional, (voire national) et fonctionne à la manière d'un champ de force et d'arbitrage entre les acteurs, ainsi qu'entre les différentes catégories exprimées de besoins et les possibilités culturelles et matérielles de réponses.

Les économistes conçoivent la ville marchande et/ou ville-marché comme un lieu de production, une plateforme d'échange, et cet espace constitue le support des mécanismes économiques qui fonctionnent en retour comme déterminants majeurs de son développement.

La vision des sociologues est pour sa part centrée sur les communautés sociales et économiques, et leur angle ce vue analyse le détail de leurs rapports, en cherchant à comprendre les inadéquations, voire parfois – mais rarement – à proposer des correctifs.

Les ingénieurs conçoivent essentiellement la ville comme une « machinerie » à la manière d'une ossature déterminante de la vie urbaine. Leurs interventions consistent à optimiser la circulation des fluides de toutes natures, et à concevoir puis réaliser et entretenir tous les infrastructures et réseaux qui leur permettent de fonctionner.

Pour les écologues, la ville est un écosystème constitué de patrimoines et de ressources, renouvelables ou non, et l'essentiel consiste à sauvegarder un équilibre de fonctionnement réfléchi dans la longue durée, selon les principes de l'écologie industrielle.

Les artistes perçoivent et travaillent en premier lieu les ambiances de la ville, faites de bruits, de lumières, de couleurs, d'images fortes ou de témoignages du passé. Leur intérêt est centré sur la qualité urbaine comprise au sens des perceptions de chacun de nous et des sentiments qui en découlent.

La vision des urbanistes, architectes, paysagistes, géographes – qui fonctionnent souvent comme professionnels chargés de la synthèse des différents métiers de l'urbain – est hbituellement orientée vers la morphologie urbaine et le paysage, la composition des espaces bâtis et ouverts (agricoles et naturels), ainsi que la structure architecturale. Leurs missions classiques concernent en particulier

l'adaptation du projet au site, ainsi que la qualité, la durabilité et l'esthétique du cadre de vie.

Ainsi, la complexité du phénomène urbain consiste à saisir cette multi-dimensionnalité des réalités – les unes ne devant pas occulter les autres – et à les prendre en compte de manière simultanée, ainsi que – voire même surtout – à prévoir et utiliser leurs interactions.

Et l'une des manières de travailler en tenant compte de cette multi-dimentionnalité consiste à organiser des processus plus participatifs et plus transparents, ainsi que le demandent de plus en plus les usagers, dans l'esprit de la démocratie participative. Il est vrai que la complexité des phénomènes territoriaux à l'œuvre, de leurs représentations, et la diversité des attentes ne peuvent être appréhendées sans échanges entre les différentes parties concernées. Les usagers estiment, à juste titre, que les professionnels et les politiciens ne peuvent deviner seuls ce dont la société aura besoin demain. Mais à l'inverse, faire la somme des demandes et attentes exprimées ne suffit pas à définir un « bon dessein » ni un « bon dessin » pour le territoire concerné. En outre, la difficulté à entendre les « voies faibles » – celles qui ne sont représentées ni par des associations, ni par des lobbies – jette un voile de doute sur la juste place de ces approches pourtant si demandées et si consensuelles aujourd'hui.

Les décisions publiques doivent ainsi trouver un équilibre subtil entre la définition d'un intérêt collectif et la prise en compte des avis de chacun, en se posant systématiquement la question de la légitimité des voies entendues.

Les échelles et leurs imbrications

Les manifestations territoriales des phénomènes de société révèlent l'imbrication de multiples échelles. En effet, la simple décision de localisation d'un hypermarché dépend d'une décision économique, la plupart du temps externe au territoire d'implantation du bâtiment. Les décisions relatives au système d'accessibilité (autoroutes, routes, rail et transports publics urbains) sont de la responsabilité d'autorités de divers niveaux (Etat, canton suisse, région, département français, voire agglomération et commune). La préparation d'un cadre physique favorable au développement économique ne peut faire l'économie de la réflexion à ces différents niveaux, et l'échelle des décisions dépasse le plus souvent les cellules historiques de base, les communes. Ou dans un tout autre registre, le maintien de la biodiversité ne dépend pas que du maintien de l'habitat de l'espèce concernée, mais

également de la possibilité d'échanges entre les habitats, c'est à dire de la préservation des réseaux écologiques.

Ainsi prendre une décision publique à l'échelle de la matérialité du phénomène sans prendre en compte son fonctionnement – à une autre échelle ou faisant intervenir une multiplicité d'échelles – est pratiquement voué à l'échec.

Les temporalités et leurs dynamiques

Dernière dimension de l'analyse à ce stade, la question de l'insertion d'une décision ou d'un projet dans la durée, ce qui implique alors de prendre en considération les dynamiques en cours, en particulier celles des différents éléments mentionnés plus haut (les acteurs, leurs représentations et les échelles).

Dans les cas favorables, il existe une tension entre ce qui doit être défini aujourd'hui pour demain – comme la planification d'une infrastructure de transport – et les marges de manœuvre à ménager pour tenir compte des acteurs qui interviendront dans le futur. Et toujours en imaginant la meilleure situation possible, cette tension constitue un problème soluble, pour autant qu'on sache clairement l'identifier.

Mais parfois, la situation s'avère nettement plus complexe, comme lorsqu'il s'agit de prendre une décision en se basant sur l'évaluation de ses effets, alors que celle-ci fait entrer en jeu des dynamiques contradictoires. Est-il par exemple préférable de construire un contournement autoroutier pour préserver une agglomération des nuisances de la circulation automobile – quitte à induire une augmentation de la demande par la création d'une nouvelle offre – ou au contraire se refuser à la création d'une nouvelle infrastructure et laisser à court terme le problème des nuisances intact, en postulant que les encombrements auront raison des comportements, et qu'ils favoriseront un transfert modal massif bénéfique à terme ?

Venant encore compliquer cette première approche du temps long, les nombreux rythmes urbains sont également à prendre en compte : les processus de création / développement des villes fonctionnent selon un temps différent de celui des pouvoirs politiques, des comportements des individus et des groupes sociaux, ou de la dynamique démographique et économique. Les échelles temporelles peuvent aller de l'ordre du demi-siècle (rythmes majeurs des métropoles), à celui de la décennie pour les transformations très partielles de la ville, en passant par des durées de 20 à 50 ans pour la réalisation d'infrastructures, la constitution d'une ceinture verte, ou la suppression d'une pollution importante.

Les temps sociaux sont encore plus variables : de l'apparition d'une mode qui modifie à court terme les attentes des usagers (comme la trottinette), à l'évolution du système de valeurs qui conditionne les comportements d'achats, voire les choix de localisation résidentielle (comme la montée en puissance de l'environnement).

Ce décalage entre les temps urbains et les temps individuels et politiques nécessite de mieux concevoir et d'expliciter – dans la recherche comme dans l'action – les liens entre les différents horizons de l'aménagement urbain, allant d'actions à court et moyen termes aux objectifs à très long terme indispensables à la conception et à la réalisation d'un territoire plus durable.

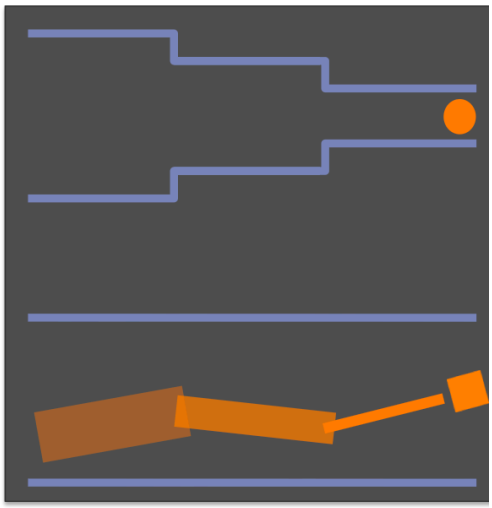
Dans ce sens, les décisions publiques doivent prendre en compte un niveau très élevé d'incertitude, en raison des inévitables changements encore imprévisibles aujourd'hui mais qui interviendront forcément à moyen ou long terme.

A.2 Les réponses théoriques de l'urbanisme

Le Corbusier disait déjà que « l'urbanisme exprime la manière d'être d'une époque, et qu'il est la conséquence d'une manière de sentir et de penser qui est portée dans la chose publique par une technique de l'action. » (Le Corbusier, 1987, p81)

Ce rapport particulier – et souvent peu explicite – entre l'action, ses techniques, la pensée et le ressenti, fait que les pratiques en urbanisme sont issues d'un subtil mélange entre des conceptions directement issues de théories, et des routines ou des habitudes dont il est difficile de cerner l'origine avec précision.

Et malgré le constat partagé par beaucoup d'un besoin urgent de nouveaux concepts et méthodes, il n'existe aujourd'hui pas de théories englobant l'entier de la question et apportant une cohérence renouvelée à l'urbanisme, traitant à la fois des différentes échelles et thématiques, ou du cadre et du projet. Par contre, depuis deux ou trois décennies, de nombreux écrits sont parus, développant de manière intéressante tel ou tel autre pan plus ponctuel de la réflexion.



Source : schéma de l'auteure

En guide de rappel, l'illusion de la planification suisse consiste à penser que l'élaboration de règles très précises induira un bon projet. C'est la tentation de la sur-définition face à l'incertitude ambiante.

A contrario, le fonctionnement en stratégie ou en mode projet fait le pari d'une construction progressive et collective à l'intérieur d'un cadre défini.

Figure A6. Planification v/s projet

Mais au delà des intitulés consensuels de « stratégie » ou de « mode projet », quelles sont les différentes méthodes et options aujourd'hui disponibles ? Tenter de classer ces différentes prises de positions en catégories constitue un véritable défi dans une réalité en mouvement constant, défi qui peut être partiellement dépassé en procédant par étapes.

Tout d'abord le cadre de référence initial peut être tiré des écrits de Françoise Choay qui positionne l'ensemble des conceptions occidentales de l'urbain entre les héritages de ses deux pères fondateurs : la règle de l'Art de Leon Battista Alberti et la pensée utopique de Thomas More (Choay, 2005).

A2.1 L'urbanisme de la pensée faible

Face à aux multiples hybridations de ces deux écoles de pensée – sortes de combinatoires entre le projet spatial et le projet de société – existe également une position contemporaine plus pessimiste. En effet que l'on se préoccupe de la matérialité de la ville ou plutôt de son usage en tant que lieu de vie en société, l'idée sous-jacente est qu'il est possible et souhaitable d'intervenir. Or certains auteurs développent aujourd'hui une posture inverse qui consiste à affirmer qu'il n'est plus possible – voire même plus souhaitable – de déduire les actions à conduire d'une conception globale : nous serions entrés dans l'ère de la « pensée faible » (Chalas, 2003) qui renonce aux certitudes et aux grandes visions, et privilégie le cas par cas pragmatique. Au delà des jeux de mots qui enrichissent peu

la réflexion – comme préférer la science « diffuse » à la science « infuse » (Besson, 1994) – cette posture mérite d'être replacée dans son contexte spécifiquement français. L'Etat central organisait le territoire jusqu'en 1980, et la décentralisation de 1982 a fondamentalement marqué à la fois les méthodes et l'espace : la diversification des décideurs, qui s'est opérée conjointement à la disparition de la « pensée unique » de l'époque précédente, a contribué à la fragmentation de l'action, mais aussi à la juxtaposition dans le territoire des résultats de ces multiples processus de décision.

Il s'agit là d'une réaction française à la disparition de l'idéologie centralisatrice incarnée par l'Etat régalien. Sorti de son contexte, que peut nous apporter ce concept de « pensée faible » : la montée en puissance du pragmatisme ? Le renoncement à anticiper et prévoir ? L'acceptation de solutions – temporaires ou non – de « bricolage » ? Un autre auteur reconnu défend également cette posture : Thomas Sieverts synthétise certains de ces arguments dans un slogan en allemand, « Bricolage *statt* Plan Voisin ». Le temps serait ainsi aux organisations « sur mesure » avançant par itérations / implémentations / évaluations / réorientations, sans vision globale possible, ni recherche préalable de cohérence (Sieverts, 2004).

La Suisse qui fonde nombre de ses politiques et actions sur le pragmatisme peut éclairer le débat en nuançant cet éloge du pragmatisme (Cherix, 2005). Poussé à l'extrême, « sous couvert de pragmatisme et de gros bon sens, s'active un conservatisme sans concession qui sait pousser dans l'impasse la plus modeste des réformes. » S'agit-il de « paresse face à la complexité » ou de « peur de la pensée comme vecteur de changement » ? Ce questionnement important méritera d'être repris ultérieurement (voir partie E).

A2.2 Le débat entre règle et projet

Si l'on en revient maintenant aux auteurs qui défendent et théorisent l'action publique sur le territoire, il est possible de distinguer deux grandes familles de théories : celles qui cherchent à décrire et organiser le cadre d'intervention défini par une série de règles et/ou lois (les traits mauves du schéma ci-dessus), et celles qui développent plutôt le processus ou le projet en se fondant sur ses acteurs (les formes oranges du même schéma). Les premiers (Lacaze, 1990 et Bourdin, 2006) parlent de plan ou de régulation, alors que les seconds évoquent le *décision making* (Dupagne, 2005) ou la planification stratégique spatialisée (Motte, 2006), les scénarios en référence à la multiplicité des trajectoires de choix (Ascher, 2001, et

Secchi, 2006) ou à la dramaturgie théâtrale (Declève, 2002), ainsi que le projet urbain (Pannerai, 1999 et Ingallina, 2003).

La terminologie anglaise qui distingue *l'urban planning* de *l'urban design* correspond partiellement à cette distinction, mais elle ne révèle pas suffisamment la complexité de la problématique et du questionnement.

Les théoriciens de la règle

Développant une conception assez classique – bien que clairement pluridisciplinaire – Lacaze défend le plan d'urbanisme comme manière pertinente de prendre en compte la complexité des acteurs et des réalités de l'urbain, dans l'espace et dans le temps. Le « projet » serait selon lui une manière trop technocratique et trop autoritaire de contraindre les acteurs et le processus décisionnel. Mais cette appréhension du terme « projet » fait clairement référence à la conception puis la production d'un « objet » fini, à l'image du projet architectural ou d'ingénierie, quelle qu'en soit l'échelle.

Son tableau synoptique met en correspondance les différents intitulés des méthodes – plus français que suisses – avec leurs implicites dans la manière d'élaborer les critères de décisions qui fonderont les choix publics. (1990 et 2007, p16)

TYPE DE METHODE	OBJECTIF PRINCIPAL	ASPECT DE LA VILLE	DIMENSION PRINCIPALE	VALEUR DE REFERENCE
Planification stratégique	Structurer l'espace	Ville pôle économique	Le temps long	Efficacité et rendement
Composition urbaine	Créer de nouveaux quartiers	Ville site construit	L'espace	Esthétique et culture
Urbanisme participatif	Améliorer la vie quotidienne	Espace de relations sociales	Les Hommes	Valeurs d'usage
Urbanisme de gestion	Revaloriser l'image des quartiers	Organisation existante	Les permanences	Valeurs d'usage

Urbanisme de communication	Attirer les entreprises	Image de la vile	Aspects symboliques	Notoriété
Marketing urbain	Améliorer la gestion	Ensemble de marchés	L'argent	Rendement financier

Figure A7. Typologie des méthodes d'urbanisme selon Lacaze

Plus récemment, Alain Bourdin a développé une théorie de la régulation urbaine. Il s'agit selon lui d'organiser et d'encadrer le jeu des acteurs, sans essayer de tout prévoir, pour la simple raison que c'est impossible dans un monde complexe. Son panel d'outils comprend les plans, les règles et les contrats. Les premiers sont les plus contraignants – puisqu'ils ils localisent précisément les objets dans la réalité future – et les derniers les plus adaptables dans la mesure où ce sont les acteurs concernés qui se réunissent au moment opportun (déconnecté de celui du plan) pour négocier les règles propres à l'opération concernée. Entre les deux, la règle permet d'encadrer les projets pour lesquels les lieux et/ou les acteurs ne sont pas encore définis ou susceptibles d'évolution. Cet ensemble permet d'articuler les choix à court terme et ceux à long terme.

Les théoriciens du processus

Appartenant à la seconde catégorie d'auteurs, Albert Dupagne propose le *decision making* – difficile à traduire en français sans perdre son aspect dynamique – en l'explicitant comme la gestion dans la durée d'un processus « opportuniste » au sens premier du terme, sans sa connotation négative. Cette démarche consiste à conduire des négociations permanentes entre acteurs tout au long des projets et/ou des actions, en recherchant des équilibres spécifiques au territoire entre publics et privés, sachant que ces équilibres peuvent évoluer au fil du temps. L'opportunisme consiste dans ce cas à adapter continuellement le processus au contexte (local et global), comme aux circonstances, en vue d'avantages partagés par les différents acteurs. Et pour ne pas se perdre en route, les responsables de la conduite du projet vérifient périodiquement l'accord des acteurs concernés.

Dans le même ordre d'esprit, Alain Motte développe la « planification stratégique spatialisée », empruntant à la stratégie militaire son rôle « garder une vue d'ensemble sur les différentes parties du champ de bataille » (2006, p31) mais en lui adjoignant une composante territoriale. « La dimension spatiale implique une focalisation sur le « où » des décisions. L'attention porte sur les lieux, les

interrelations spatiales entre activités et réseaux, sur un territoire précis. La dimension stratégique (…) implique la sélectivité des actions, choisies en raison de leur importance déterminante pour l'avenir d'un territoire. La dimension planification met en relief l'idée de développement du présent vers un futur. (…) Elle suppose la capacité à se projeter sur une échelle temporelle transgénérationnelle. » (2006, p5)

Bernardo Secchi et François Ascher sont connus pour leur approche par scénarios et stratégies. L'important selon eux consiste à organiser des lieux de réflexion dans lesquels se construit la comparaison entre des rationalités multiples, opposées en tout ou en partie entre elles (Secchi). Le travail des équipes pluridisciplinaires revient alors à élaborer une multiplicité de projets de nature variée, et à s'efforcer de les rendre cohérents par une démarche stratégique, et à penser leur mise en œuvre conjointe (Ascher). Ces méthodes permettent de ne pas prédire, mais plutôt de comprendre les dynamiques par la modélisation, et la mise en avant de l'importance des élaborations parallèles – donc non successives – se distingue assez fondamentalement des démarches linéaires classiques.

Bernard Declève propose un autre type de scénario, plus en lien avec l'image théâtrale : il s'agit de travailler avec les acteurs et d'élaborer puis de jouer le scénario de la production urbaine, en considérant qu'il s'agit d'une scène et que le projet consiste à régler le jeu des acteurs.

Philippe Panerai écrit depuis quelques années sur la notion de projet permanent. La forme de départ de ce projet particulier est suggérée plus que dessinée, et elle se précise et se réalise dans la longue durée, par le jeu des différents acteurs, et pas uniquement par son « auteur ». Patricia Ingallina défend le « projet urbain » comme un concept et une manière d'agir en formation qui répond à une logique de processus complexe associant continuité et changement, et intégrant des composantes spatiales ainsi que la notion de projet collectif.

Les utilisateurs de ces méthodes mettent en avant leur intérêt dans différents registres : elles permettent en premier lieu de mettre les « bonnes personnes » autour de la table, en leur fournissant un support – voire même parfois un prétexte – d'échanges et d'élaboration d'un « récit commun » qui constitue progressivement le projet. En parallèle, le débat et la production d'images font sortir les « vraies questions » pour le territoire, permettant à la fois de le révéler, de susciter une ou plutôt des visions pour l'avenir, et enfin de décider ce qui doit l'être à long terme.

Une première synthèse de ces différentes postures de l'urbanisme peut être faite de manière suivante :

- Définir - par la règle ou la négociation – les limites de l'action : l'espace des possibles ainsi délimité reste « libre » pour plus tard et/ou pour d'autres acteurs. Ceci devrait être la manière de fonctionner de la planification ;
- Privilégier la stratégie, en jouant avec les trajectoires multiples – de manière opportuniste – en travaillant avec les acteurs sur des corridors de solutions, et en veillant à organiser des lieux d'échanges et des synthèses temporaires ;
- Travailler avec le projet urbain et/ou de territoire entre les limites définies par ailleurs (quitte à parfois les bousculer), en utilisant la capacité de ce type de démarche à rallier les acteurs et à les fédérer.

Il semble important de relever à ce stade, que le terme projet prête à confusion : selon les auteurs, il est compris dans le sens d'un « projet-objet » (Lacaze ou Motte) qui favorisent alors les postures de plan ou de stratégie, alors que pour d'autres il est à comprendre dans un sens plus large de « projet-processus », se rapprochant alors de la pensée stratégique (Pannerai, Ingallina).

Le tableau ci-après synthétise l'essentiel de ces théories, en mettant en évidence les différents postulats sur lesquels elles se fondent et qui les différencient.

MOTS CLES	AUTEURS	REPRESENTATION DE LA VILLE	REGISTRE D'ACTIONS
Bricolage Pensée faible	Sieverts Chalas	L'urbain fragmenté d'aujourd'hui est le reflet de notre civilisation, il s'agit de l'accepter, toute autre attitude étant nostalgique	Gérer au cas par cas, selon une vision pragmatique
Plan Régulation	Lacaze Bourdin	La ville est en mouvement constant, il est impossible de tout prévoir, mais il est nécessaire et important d'encadrer la production urbaine publique et privée	Travailler sur le cadre et les limites de l'action (publique et privée) en laissant des marges de manœuvre pour les acteurs suivants

Décision making Stratégie Scénarios Projet urbain	Dupagne Motte Secchi, Ascher, Declève Devillers Panerai, Ingallina Magnaghi	La ville est en mouvement constant, travailler en stratégies / mode projet avec les acteurs concernés est la meilleure manière de produire la ville souhaitée	Travailler le « projet urbain » dans la longue durée, à l'intérieur de « corridor de possibles »

Schéma de l'auteure

Figure A8. Tableau synoptique des théories actuelles

De cet ensemble d'approches théoriques, il est déjà possible de retenir quelques concepts clés qui permettront de poursuivre la réflexion en l'approfondissant :

a. La ville est système, et la penser ou la transformer sans prendre en compte les interdépendances entre les composants du système est voué à l'échec ;

b. La prise en compte de la complexité des phénomènes en cours ne peut qu'avoir des conséquences fondamentales sur les méthodes de l'urbanisme ;

c. Les processus de décisions, comprenant à la fois les acteurs et leurs représentations de l'urbain, sont essentiels à la compréhension du phénomène urbain et à la conception puis à la mise en œuvre des politiques urbaines ;

d. Pour en tenir compte, il est probablement nécessaire de mieux comprendre à quel type de situation correspond quelle démarche, afin d'être capable de mieux articuler les méthodes selon la spécificité des villes et territoires, en particulier celles définissant le cadre d'intervention et celles organisant le jeu des acteurs en présence.

Mais cet ensemble de pistes d'évolutions est encore insuffisant pour aborder la conception et la réalisation de la ville de manière satisfaisante : il manque un « fil rouge » permettant de fournir un minimum de cohérence d'ensemble.

A2.3 L'urbanisme à la recherche d'un nouveau « fil rouge »

Aujourd'hui, il s'agit de « penser » et « d'agir» sur l'urbain dans un contexte de transformation permanente, par rapport à des besoins sociaux de plus en plus divers et avec des horizons temporels aléatoires. (Bourdin, 2006). Et comme le rappelle Edgar Morin (2005, p21), « la stratégie politique requiert la connaissance

complexe, car la stratégie se mène en travaillant avec et contre l'incertain, l'aléa, le jeu multiple des interactions et rétroactions. » Les constituants des territoires (spatiaux, humains ou organisationnels) sont « tissés ensemble », selon l'étymologie du terme « complexité », et en constante évolution.

Or, la pensée cartésienne permet mal de relever les défis de la compréhension et de l'action sur ces territoires, car elle isole pour mieux comprendre, et fait (souvent) abstraction des liens entre les éléments qu'elle a initialement disjoints. Pourtant, la gestion des territoires regorge d'exemples démontrant qu'une action lancée est ensuite tellement liée aux conditions de son environnement, qu'elle peut aisément se trouver détournée de son sens premier.

De manière schématique, une formule peut résumer l'enjeu auquel l'urbanisme – mais il n'est pas le seul – doit faire face : passer de la simplicité – au sens étymologique de « ce qui ne fait qu'un pli » à la complexité du « plié avec, entrelacé » (Berthoz, 2009, p11). Et c'est précisément ce changement de perspective qui est au centre de la nécessaire révolution copernicienne de l'urbanisme, mais pour ce faire, l'apport d'autres domaines de la connaissance est indispensable.

Trois « tensions » dans la réflexion

De les différents phénomènes décrits ci-dessus et perceptibles dans la pratique quotidienne d'un urbaniste, il ressort trois « tensions » dans la réflexion, au sens de polarités entre lesquelles la pensée et l'action doivent se positionner, un peu à la manière d'un curseur qui chercherait un point d'équilibre parmi d'autres entre deux extrêmes ou deux contraires.

a. La tension sectoriel / transversal : en lien avec le cloisonnement des disciplines qui étudient et/ou façonnent le territoire ;

   Ces cloisonnements sont de deux ordres : soit en fonction de l'échelle de leur approche (de l'architecture pour le bâtiment, *l'urban design* du quartier, l'urbanisme ou l'aménagement du territoire de l'agglomération au développement territorial de la région), soit en lien avec l'objet de leur savoir et/ou savoir-faire (paysagisme, architecture, urbanisme, science politique, économie régionale, ...) ;

b. La tension statique / dynamique : en réponse au constat décrit ci-dessus du décalage entre le rythme et l'ampleur des mutations territoriales observées et les outils de l'urbanisme qui visent à fixer une image du territoire à un horizon de 10 à 15 ans ;

c. La tension certitude et simplicité / incertitude et complexité : issue du constat du décalage entre les fondements théoriques de l'urbanisme actuel (hérités du modernisme et de la pensée cartésienne) et l'avancée d'autres sciences comme la sociologie, la linguistique, ou l'épistémologie, dans le but d'explorer les possibilités d'enrichissement pour la « science de la ville ».

A3. L'apport de quelques théoriciens de la complexité

« Après l'époque de l'effervescence des grandes idées sur la ville, un large groupement multiforme de bureaucraties intelligentes s'est mis en place, autour de procédures techniques complexes et d'un langage adapté, où les « sciences de l'urbain » (sciences de la nature et sciences humaines et sociales mêlées) sont omniprésentes, organisées dans des spécialités de plus en plus pointues et opératoires. » (Kaufmann JC, 2001, p 73) Mais il précise plus loin que cette « science de l'urbain » n'a pas abouti, ni même vraiment entamé sa propre révolution copernicienne.

Si l'on osait poursuivre la comparaison avec la biologie – uniquement dans le but d'approfondir le questionnement – on pourrait affirmer que l'urbanisme en est à l'ère de l'anthropométrie ou de la nomenclature de Linné. Cette discipline – qu'il est malgré tout difficile de qualifier de « science » dans son application professionnelle quotidienne – mesure, classe selon des catégories prédéterminées, et hiérarchise les parcelles, les quartiers, les territoires. Or ces derniers subissent des mutations rapides et de grande ampleur, dont la gestion est de plus en plus difficile à réaliser avec ces outils hérités d'une époque qui cherchait la résolution d'autres problèmes territoriaux, comme l'hygiène et la salubrité au XIX^{ème} siècle ou la rationalisation de l'usage des ressources au XX^{ème} siècle.

Nos modes de pensée et de faire sont encore aujourd'hui profondément imprégnés de l'époque moderne, et de ce fait plutôt mal adaptés à comprendre et agir dans la réalité complexe d'aujourd'hui. Le repérage des évolutions passées de ces concepts clés est un passage obligé avant de pouvoir aborder les nécessaires mutations à venir.

A3.1 La fin de la modernité et la métaphore du champ aveugle

La « modernité » a été dominante jusque dans les années 80 (Crettaz, 2008, p102), avec deux valeurs fondamentales : le sujet individuel - responsable du choix de ses actions - et le sujet collectif - la société responsable du « vivre ensemble ». Elle s'organisait autour de trois concepts clés :

- Le concept de totalité définissait le couple sujet / société comme un « tout organique » visant l'intégration maximum de ses membres ;
- Le concept de centralité était compris comme le lieu du pouvoir désignable et visible (Etat ou entreprises) ;
- Le concept de finalité était fondé sur le progrès, avec la conviction que nous allions vers un autre monde qui ne pouvait être que meilleur.

Dans cette société, la science classique « réductionniste, déterministe et linéaire » (Benkirane, 2008, p79) simplifiait la réalité pour pouvoir la décrire au travers d'équations lui permettant de prévoir le futur, selon les principes de causalité linéaire (les mêmes conditions initiales induisant les mêmes conditions finales) et de neutralité du temps (le futur étant le prolongement du passé). La pensée de cette époque était fondée sur la topologie (Debarbieux, 2008, p64), l'espace étant constitué par la juxtaposition de catégories d'objets distincts : Etats nations jointifs avec frontières, ville et campagne, régions naturelles, bassins versants, etc. La logique sous-jacente reposait sur le principe du tiers exclu : on appartient à une catégorie ou à une autre, mais pas à deux simultanément. « L'idéal de la connaissance (de cette époque) était le solide cristallin » (Serres, 1989).

La politique territoriale héritée de ce mode de pensée a ainsi logiquement institué des statuts juridiques et financiers différents dans les différents types d'espaces distincts. Et une partie essentielle de l'aménagement du territoire consiste encore aujourd'hui à mettre en œuvre cette pensée classique, le zonage représentant la plus belle illustration tardive de ce mode de pensée « puzzle ».

La transformation perceptible des valeurs de la société (Crettaz, 2008, p103) a permis de réaliser pendant les années 80 que la modernité était en train de disparaître, avec ses concepts :

- La fin de la totalité, et l'acceptation que la société n'a plus à constituer un tout intégrateur, entraînant une certaine acceptation de la désintégration sociale ;

- La fin de la centralité, les pouvoirs étant tout aussi forts qu'avant, mais éclatés et invisibles ;
- La fin de la finalité, le monde ne sachant plus vraiment où il va, d'aucuns allant même jusqu'à prétendre que c'est préférable, car il saurait sinon qu'il va à la catastrophe.

La métaphore du « champ aveugle » permet ainsi de comprendre que nous ne « voyons » – ni ne comprenons – pas encore très bien ce qui se passe aujourd'hui. Mais il y a tout de même consensus sur la reconnaissance du changement de paradigme et de notre entrée dans une ère de la « complexité ». Cette nouvelle époque est caractérisée par des singularités, des brisures de symétries, des événements critiques, qui sont des phénomènes pour partie contre-intuitifs (Benkirane, 2008, p80). Ceci signifie concrètement que l'on peut se trouver face à la superposition de réalités contradictoires dans un même espace, comme par exemple densification et étalement urbain.

« Les chercheurs nous disent : « Regardez Internet ! Ce n'est plus un univers de totalisation du savoir, mais un monde infini de plis et de replis sans cartographie possible. » (…) Derrière chaque information présente sur la toile, nous pouvons en effet accéder à une infinité de plis, de replis et de nouveaux réseaux, sans limite quantitative. Il n'existe pas non plus de préfiguration des multiples chemins possibles à parcourir. Et chaque information peut brusquement se trouver marginalisée : un point qui paraissait important devient secondaire plus tard, par la découverte d'une autre information plus pertinente. C'est dans ce sens que nous pouvons dire que tout est en mouvement et qu'il n'y a plus de totalisation possible. (…) Revisitons le mot fatigué de réseau: observons le déplacement continuel de toutes les frontières, du savoir comme de la géographie, et l'émergence des ensembles systémiques novateurs qui en résultent. » (Crettaz, 2008, p103)

La question de la compréhension et de la représentation du temps illustre d'une autre manière l'imbrication de ces trois concepts et est particulièrement révélatrice de l'évolution nécessaire de notre mode de pensée. Michel Serres, a montré que le temps doit désormais être pensé comme un mouchoir plissé, présentant une infinité de plis et de replis dans un apparent désordre. Selon cette vision, il est possible d'être contemporain de quelqu'un du XIIème siècle ou proche de quelqu'un très éloigné dans l'espace ; ce qui s'oppose au temps moderne que l'on pouvait caractériser par l'image d'un mouchoir bien repassé, avec des plis horizontaux et verticaux illustrant de manière stable le passé, le présent et le futur. Il paraît

désormais clair que le temps est fait d'un mélange de prévisibilité (comme le mouvement des astres) et d'imprévisibilité encadrée (comme la météorologie), et que le futur n'est pas couru d'avance, mais qu'il résulte plutôt d'une suite de bifurcations (Benkirane, 2008, p77).

A3.2 Les outils de la pensée complexe

Augustin Berque : la trajection

En réaction à la soi-disant objectivité de nos sciences, il faut désormais revisiter la vision cartésienne et penser le monde par les relations et non par les objets isolés. « La réalité humaine suppose à la fois l'identité (les choses sont ce qu'elles sont) et la métaphore (les choses sont ce qu'elles sont pour nous, à commencer par un nom) (…). Ce rapport peut se résumer par la formule r = S/P, où r est la réalité, S le sujet logique (ce dont il s'agit) et P le prédicat (c'est-à-dire les termes dans lesquels on saisit S). (…) Or le mécanicisme moderne, (…) fait abstraction de P; il absolutise S en tant que « Réel » existant en soi, indépendamment de l'existence humaine » (Berque, 2008, p207).

L'exemple de l'environnement permet de fournir un exemple parlant de ce lien étroit entre objets et sujets (Papaux, 2008, p215). Alors que le terme « environnement » sous-tend que nous sommes au centre et distincts de lui, la mise en évidence des liens entre lui et nous révèle un double phénomène : à la fois nous incorporons l'environnement (ex. Tchernobyl) et nous le conquérons afin d'en supprimer l'extériorité.

Appliquée au territoire, cette approche centrée sur les liens, plus que les éléments, implique de considérer les écosystèmes, les technosystèmes, et les systèmes symboliques ou sémantiques : c'est à dire la terre, mais aussi les êtres humains, et la société avec ses systèmes symboliques et juridiques, mais en veillant à bien reconnaître et à gérer les tensions et conflits (Berque, 2008, p208).

Edgar Morin : les trois principes d'une pensée de la complexité

Au delà de l'étendue et de la diversité des questionnements développés ci-dessus, il existe un certain nombre d'outils pour progresser dans la réflexion. Lucien Sfez (1984 et 1994) a théorisé la décision, Edgar Morin (2001 et 2005) a développé et modélisé la pensée complexe, et Alain Berthoz (2009) a même créé le néologisme de « simplexité » pour tenter de lui conférer une valeur opératoire.

« Mon propos (…) est de rendre sensible aux énormes carences de notre pensée, et de comprendre qu'une pensée mutilante conduit nécessairement à des actions mutilantes. Il est temps de prendre conscience de la pathologie contemporaine de la pensée. (…) La pathologie moderne de l'esprit est dans l'hyper-simplification qui rend aveugle à la complexité du réel. » (Morin, 2005, p 23)

« Le principe de simplification se fonde sur la séparation de différents domaines de connaissance ; dans ce cas, les différents objets de connaissance sont séparés de leur contexte. On croit qu'on « connaît » en isolant l'objet. Le premier aspect de la simplification est la disjonction, le deuxième aspect est la réduction : vous réduisez la connaissance d'un ensemble ou d'un tout à la connaissance de ses parties sans comprendre que le tout a des qualités qui ne se trouvent pas dans les parties. Le principe de complexité est au contraire un principe qui consiste à relier – à distinguer, mais à relier – les objets. » (Morin, 2001, p25)

« Les deux aspects fondamentaux de la complexité (...) sont, d'une part, la nature multidimensionnelle des problèmes : le complexus est vraiment ce qui est tissé ensemble et, d'autre part, les contradictions irréductibles que suscitent les problèmes profonds. Il existe des contradictions fondamentales pour l'esprit, et le fait de penser en même temps deux idées contraires représente (...) un effort de complexité. » (Morin, 2001, p20)

« Dans la vision classique et déterministe, l'univers est ordonné et le désordre est dû à notre ignorance. Et pourtant, dans le monde, vous voyez toujours le jeu à la fois complémentaire et contradictoire entre l'ordre et le désordre. Il y a du désordre dans l'univers – du hasard, des collisions, des catastrophes – et également de l'ordre – des principes qui permettent d'expliquer cet univers, comme le principe de gravitation. » (Morin, 2001, p26)

« Il serait erroné « d'interpréter la « multi-rationalité » dans le sens d'une simple juxtaposition de rationalités. Pour prendre un point de comparaison, il ne s'agit pas de faire de chaque sous-système une photographie stable, de fixer un instantané, qui représente la loi de son ordre, et de placer côte à côte chaque image ainsi construite dans une série linéaire, pour rendre compte du mouvement d'ensemble. Le processus est plutôt de l'ordre du film : les images s'y fondent les unes dans les autres travaillant entre elles, et l'effet produit dépasse de loin l'adition des instantanés successifs. » (Sfez, 1984 et 1994, p107)

« Je dirais qu'il y a trois principes qui peuvent nous aider à penser la complexité.

Le premier est le principe que j'appelle dialogique. (…) Ce que j'ai dit, de l'ordre et du désordre, peut être conçu en termes dialogiques. L'ordre et le désordre sont deux ennemis : l'un supprime l'autre, mais en même temps, dans certains cas, ils collaborent et produisent de l'organisation et de la complexité. Le principe dialogique nous permet de maintenir de la dualité au sein de l'unité. Il associe deux termes à la fois complémentaires et antagonistes. Par exemple, la « ville » est ainsi à la fois « morphologie, somme d'états transitoires, de configurations instables et contingentes, et éventail de gradations entre ses extrêmes » (diffuse et dense) (Debarbieux. 2008, p71), dans une vision dialogique « d'unité complexe entre deux logiques (…) complémentaires, concurrentes et antagonistes qui se nourrissent l'une de l'autre, se complètent, mais aussi s'opposent et se combattent » (Morin, 2001, p20).

Le deuxième principe est celui de récursion organisationnelle. (…) Un processus récursif est un processus où les produits et les effets sont en même temps causes et producteurs de ce qui les produit. (…) La société est produite par les interactions entre les individus, mais la société une fois produite, rétroagit sur les individus et les produit. (…) Autrement dit, (…) nous sommes à la fois produits et producteurs. (…)

Le troisième principe est le principe hologrammatique. Dans un hologramme physique, le moindre point de l'image (…) contient la quasi-totalité de l'information de l'objet représenté. Non seulement la partie est dans le tout, mais le tout est dans la partie, C'est un peu l'idée formulée par Pascal : « Je ne peux pas concevoir le tout sans concevoir les parties et je ne peux pas concevoir les parties sans concevoir le tout. » (…) Alors on peut enrichir la connaissance des parties par le tout et du tout par les parties, dans un même mouvement producteur de connaissances. » (Morin, 2005, p98 à 101)

Alain Berthoz : la notion de simplexité

Les recherches récentes sur le fonctionnement physiologique du cerveau dans ses mécanismes de décision, ont permis de vérifier et confirmer un certain nombre d'hypothèses, puis de mettre en évidence la notion utile de « simplexité ».

Ce terme « résume (…) une nécessité biologique apparue au cours de l'évolution pour permettre la survie des animaux et de l'homme sur notre planète : malgré la complexité des processus naturels, le cerveau doit trouver des solutions, et ces solutions relèvent de principes simplificateurs. Elles permettent de traiter très rapidement, avec élégance et efficacité, des situations complexes, en tenant compte

de l'expérience passée et en anticipant l'avenir. Elles facilitent, dans l'intersubjectivité, la compréhension des intentions d'autrui. Elles maintiennent ou privilégient le « sens ». De telles solutions ne dénaturent pas la complexité du réel. Elles ne sont ni des caricatures, ni des raccourcis, ni des résumés. » (Berthoz, 2009, p17)

L'auteur explicite et développe cette notion en la fondant sur six principes « mis en jeu successivement, ou pour certains, en parallèle, voire de façon récursive. »

« Le principe du refus

L'inhibition (…) est utilisée par le cerveau pour accroitre la rapidité, pour faire une sélection, un choix dans la complexité des éléments que contient un phénomène, un acte, une situation, qu'ils concernent nos relations avec l'environnement ou les mécanismes de notre pensée. (…) On peut dire d'une certaine façon que penser, c'est inhiber et désinhiber, que créer, c'est inhiber des solutions automatiques ou apprises, qu'agir, c'est inhiber toutes les actions que nous ne faisons pas. (…)

Le principe de la spécialisation et de la sélection

(…) Décider implique de choisir les informations du monde pertinentes par rapport aux buts de l'action. C'est un principe de parcimonie, le même qui est à l'œuvre dans l'art de la guerre, la politique ou le raisonnement. (,,,) Cette sélection (…) s'inscrit dans une perspective où un organisme vivant auto-organisateur, autonome, projette sur le monde ses intentions et ses hypothèses. (…)

Le principe de l'anticipation probabiliste

Le troisième principe est celui de l'anticipation et de la prédiction, fondées sur la mémoire. Cette double stratégie, prospective et rétrospective, inscrit le présent dans le flux dynamique d'un univers changeant. Elle permet de comparer les données des sens avec les conséquences des actions passées et de prédire les conséquences des actions en cours. (…) Ce principe implique un fonctionnement probabiliste, il implique que la simplexité s'accommode de l'incertitude (…). L'incertitude ménage une marge de liberté. (…)

Le principe du détour

Le quatrième principe est le principe du détour (…) par une complexité apparente (utiliser des variables composites), mais ce détour rend plus simple et surtout plus efficace le contrôle du système. (…)

Le principe de la coopération et de la redondance

Le prix à payer de la spécialisation et de la sélection est que nous nous privons d'un grand nombre d'informations. La sélection réduit le nombre de solutions disponibles. Dans un tel contexte, avoir plusieurs évaluations d'une même variable pour pallier le risque d'erreurs est du plus grand intérêt. (…)

Le principe du sens

(…) La simplexité, pour un organisme vivant, est ce qui donne du sens à la simplification, vu que les solutions simplexes sont portées par une intention, un but, une fonction. (…) Le sens n'est pas plaqué sur la vie, il est la vie même (…) en redéfinissant ce terme, en lui restituant pour fondement l'acte possible intentionnel ou l'acte désiré. » (2009, p25 à 35)

« Devant la complexité, les organismes vivants ont choisi la spécialisation, la modularité, la séparation des fonctions, la division du travail, la catégorisation, la distinction. (…) Cette modularité, cette spécialisation facilitent l'analyse du monde et, plus important, permettent de construire des prédictions, des anticipations. Après quoi, le cerveau recombine (…) en insérant des données appartenant au contexte, à la mémoire, à la motivation et à l'émotion. » (2009, p90 à 92)

Les enseignements de la complexité pour l'action

« On a parfois l'impression que l'action simplifie, car dans une alternative, on décide, on tranche. (…) Certes, l'action est une décision, un choix, mais c'est aussi un pari. Or dans la notion de pari, il y a la conscience du risque et de l'incertitude. » (Morin, 2005, p105)

Mais « dès qu'un individu entreprend une action, quelle qu'elle soit, celle-ci commence à échapper à ses intentions. Cette action entre dans un univers d'interactions et c'est finalement l'environnement qui s'en saisit dans un sens qui peut devenir contraire à l'intention initiale. (…) L'action suppose la complexité, c'est à dire aléa, hasard, initiative, décision, conscience des dérives et des transformations. Le mot stratégie s'oppose à celui de programme.

Pour les séquences qui se situent dans un environnement stable, il convient d'utiliser des programmes. Le programme n'oblige pas à être vigilant. Il n'oblige pas à innover. (…) C'est pourquoi nous devons utiliser de multiples fragments d'actions programmées pour pouvoir nous concentrer sur ce qui est important, la stratégie dans l'aléa. » (Morin, 2005, p 107 et 108)

« L'action est stratégie. (…) La stratégie permet, à partir d'une décision initiale, d'envisager un certain nombre de scénarios pour l'action, scénarios qui pourront être modifiés selon les différentes informations qui vont arriver en cours d'action et selon les aléas qui vont survenir et perturber l'action. La stratégie lutte contre le hasard et cherche l'information. » (Morin, 2005, p106) Mais l'auteur précise plus loin que la stratégie utilise également le hasard, tout comme les erreurs de « l'adversaire ».

Les quelques notions clés issues des sciences de la complexité à retenir pour la suite de la réflexion peuvent être synthétisées de la manière suivante.

Tout d'abord, la représentation et la reconnaissance de la réalité complexe peut être fondée sur les trois slogans suivants : « le tout est dans les parties, et inversement », « nous pouvons être à la fois produits et producteurs de la société », et « la réalité peut comprendre à la fois de l'ordre et du désordre ». Le monde est ainsi fait de relations multiples et en mouvement constant.

Face à ce constat, les théories de la complexité démontrent qu'il est possible d'agir (malgré tout) et il est alors important de prendre conscience que « décider, c'est parier », en reconnaissant les risques et l'incertitude ambiante. Pour y parvenir, il s'agit « d'anticiper », sur la base de probabilités élaborées à partir de la mémoire d'actions passées, en faisant un certain nombre de tris puis en recomposant – après être passé par quelques redondances et détours si nécessaire, de manière à « donner du sens » à l'ensemble. Et la stratégie est alors à privilégier chaque fois qu'il y a enjeu.

A3.3 La responsabilité comme logique de décision

En partant d'une tentative de décryptage philosophique de la question « le capitalisme est-il moral ? », Comte-Sponville propose une grille de lecture ou d'analyse faite de différents « ordres », les trois premiers étant appropriés à une réflexion sur l'urbanisme : l'ordre techno-scientifique, l'ordre juridico-politique et l'ordre moral, qu'il serait plus pertinent – dans la présente réflexion, et pour mieux la relier aux principes du développement durable – de qualifier d'éthique (terme auquel le philosophe attribue une autre signification).

« L'ordre techno-scientifique : un premier niveau, un premier domaine (avec sa cohérence propre et son indépendance au moins relative par rapport aux autres). Cet ordre (…) est structuré, intérieurement, par l'opposition du possible et de

l'impossible. Techniquement, il y a ce qu'on peut faire (le possible) et ce qu'on ne peut pas faire (l'impossible). Scientifiquement, il y a ce qu'on peut penser (le possiblement vrai) et ce qu'on ne peut pas penser (le certainement faux). Mais cette frontière interne, entre le possible et l'impossible, est incapable de limiter l'ordre techno-scientifique lui-même. Pourquoi ? Parce qu'elle ne cesse historiquement de se déplacer ! (…) Elle ne fait que le structurer en enregistrant l'état actuel et évolutif de son développement. De telle sorte que si nous le laissons à sa seule spontanéité interne, (…) tout le possible sera fait, toujours. (…) Nous sommes obligés de limiter cet ordre (…) Et puisque cet ordre est incapable de se limiter lui même – pas de limite biologique à la biologie, pas de limite économique à l'économie, etc. – nous ne pouvons le limiter que de l'extérieur. » (p 51 à 53)

« L'ordre juridico-politique : concrètement, la loi, l'Etat. (…) Cet ordre est structuré, intérieurement, par l'opposition du légal et de l'illégal. Juridiquement, il y a ce que la loi autorise (le légal) et ce que la loi interdit (l'illégal). Politiquement, il y a ceux qui sont en état de faire la loi (la majorité dans nos démocraties parlementaires) et ceux qui ne sont pas en état de faire la loi (la minorité, l'opposition). (…) La question se pose de savoir ce qui va venir limiter ce deuxième ordre. (…) Et puisque cet ordre est incapable, comme le précédent, de se limiter lui même (pas de limite démocratique à la démocratie, pas de limite juridique ou politique au droit et à la politique), nous ne pouvons le limiter, une nouvelle fois, que de l'extérieur. » (p 53 à 60)

« L'ordre moral : si nous n'avons pas le droit, individuellement, d'être des salauds légalistes, et si le peuple, collectivement, n'a pas tous les droits, ce n'est pas pour des raisons juridiques ou politiques ; c'est pour des raisons morales. (…) Le peuple, même souverain, reste soumis aux lois de la nature et de la raison. (…) Un projet de loi raciste, quand bien même la Constitution le rendrait possible, il est moralement impératif de le refuser. (…) Il (cet ordre) est structuré, intérieurement, par l'opposition du bien et du mal, du devoir et de l'interdit. (…) » (p 61 à 68)

Le philosophe met ensuite en lumière les risques de confusion entre ces ordres, thème du livre dont le titre résume bien le propos : « le capitalisme est-il moral ? », question à laquelle il répond dans sa logique que tel n'est pas son rôle. Il définit alors la « barbarie » comme la soumission à un ordre inférieur et « l'angélisme » comme soumission à un ordre supérieur, en donnant quelques exemples.

« La barbarie démocratique : (…) la soumission de la morale (l'ordre n°3) à la politique (l'ordre n°2), mais à une politique démocratique. (…) Le légal n'est pas le bien. L'illégal n'est pas le mal. » (p 107 à 109)

« L'angélisme politique ou juridique : l'énoncé le plus fort de la volonté politique, dans un état de droit, c'est la loi. Or peut-on voter une loi contre le chômage (mettre le chômage « hors la loi » (…) cela ne suffira pas à créer un seul emploi. » (p 112 à 113) Et encore « L'angélisme moral : contre la misère, quoi ? Les restos du cœur. Et en matière de politique étrangère, contre la guerre par exemple, quoi ? L'action humanitaire. Pour résoudre les problèmes de l'immigration et de l'intégration des immigrés, quoi ? SOS Racisme. Vous transformez tous les problèmes politiques (dans l'ordre n°2) en problèmes moraux (dans l'ordre n°3), ce qui est la meilleure façon de ne les résoudre jamais. » (p 115)

Il conclut alors son propos de manière suivante. « La difficulté (…) est que nous sommes toujours dans ces quatre ordres à la fois, (…) et que rien ne garantit qu'ils aillent tous et toujours dans le même direction, soumis qu'ils sont à des principes de structuration internes différents et indépendants les uns des autres. (…) Quand ce n'est pas le cas, il faut choisir, entre ces quatre ordres, lequel vous décidez, dans telle ou telle situation, de privilégier. Ce choix là, c'est ce que j'appelle notre responsabilité. Il relève d'une logique de décision ; c'est un choix à opérer, ce qui ne va pas sans hiérarchies ni renoncements. (…) Beaucoup (ont) une culture d'ingénieurs ou de scientifiques : ils sont habitués à ce qu'un problème ait une – et une seule – solution, de telle sorte que tout esprit compétent, même en utilisant différentes méthodes, trouvera le même résultat. (…) Etre compétent, c'est savoir résoudre un problème. Etre responsable, c'est pouvoir prendre une décision, y compris en situation de complexité et d'incertitude, et spécialement lorsque cette décision, comme c'est presque toujours le cas, relève de plusieurs ordres à la fois. La responsabilité, (…) c'est assumer le pouvoir qui est le sien – tout le pouvoir qui est le sien – dans chacun de ces quatre ordres, sans les confondre, sans les réduire à un seul, et choisir, au cas par cas, lorsqu'ils entrent en contradiction, auquel de ces quatre ordres, dans telle ou telle situation, vous décidez de vous soumettre en priorité. » (p 119 à 121)

A3.4 Le changement comme jeu social de la coopération et du conflit

Dans le début de cadre théorique posé ci-dessus – entre complexité et ordres – les réflexions conduites d'abord par Crozier et Friedberg (1977) puis par Friedberg (1993) constituent – par la sociologie des organisations – un apport substantiel à la réflexion sur les modes de fonctionnement des organisations considérées comme systèmes et les comportements des acteurs qui les composent.

« L'action collective (…) n'est pas un *phénomène naturel* (…) c'est un *construit social*. (…) Nos modes d'action collective (…) ne constituent rien d'autre que des solutions toujours spécifiques, que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources et capacités particulières, ont crées, inventées, instituées pour résoudre les problèmes posés par l'action collective, et, notamment, le plus fondamental de ceux-ci, celui de leur coopération en vue de l'accomplissement d'objectifs communs, malgré leurs orientations divergentes. » (p 15)

Et les limites collective et individuelle sont immédiatement posées. D'un coté, « l'éthique peut et doit s'analyser (…) comme un construit social, comme une invention humaine qui structure le champ d'action de telle façon que, dans la poursuite de leurs intérêts propres, les acteurs ne se ruinent pas mutuellement. » (p 19) Mais de l'autre, « l'être humain est incapable d'optimiser. Sa liberté et son information sont trop limitées pour qu'il y parvienne. Dans un contexte de *rationalité limitée*, il décide de façon séquentielle et choisit pour chaque problème qu'il a à résoudre la première solution qui correspond pour lui à un seuil minimal de satisfaction. » (p 54)

Toute organisation est ainsi un mécanisme complexe et en mouvement constant. « Toute entreprise collective (…) repose sur un minimum d'intégration des comportements (…) des acteurs sociaux concernés, qui poursuivent, chacun, des objectifs différents, voire contradictoires. Très schématiquement, cette intégration peut être réalisée de deux façons. Ou bien par la contrainte (…), par la soumission imposée ou consentie des volontés « partielles » des participants à la volonté et aux objectifs de l'ensemble. Ou bien par le contrat, c'est à dire la négociation et le marchandage qui peut se dérouler de façon explicite aussi bien qu'implicite. Mais la négociation, les relations contractuelles ne s'établissent pas naturellement. Ce sont des processus difficiles dans lesquels les acteurs ne s'engagent que moyennant protections, car ils sont doublement menaçants pour eux. D'une part ils impliquent toujours la reconnaissance de relations de pouvoir et de dépendance, et des contraintes qui en découlent ; et d'autre part, leur dynamique propre peut être telle que toutes les parties concernées en souffrent. » (p 21 et 22)

« *Il n'y a pas de systèmes sociaux entièrement réglés ou contrôlés*. Les acteurs individuels ou collectifs qui les composent ne peuvent jamais être réduits à des fonctions abstraites et désincarnées. Ce sont des acteurs à par entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose « le système », disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres. La persistance de cette liberté défait les réglages les

plus savants, faisant du pouvoir en tant que médiation commune de stratégies divergentes le mécanisme central et inéluctable de régulation de l'ensemble. » (p 29 et 30)

« Le jeu est l'instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération. C'est l'instrument essentiel de l'action organisée. Le jeu concilie la liberté et la contrainte. Le joueur reste libre, mais doit, s'il veut gagner, adopter une stratégie rationnelle en fonction de la nature du jeu et respecter les règles de celui-ci. Cela veut dire qu'il doit accepter pour l'avancement de ses intérêts les contraintes qui lui sont imposées. S'il s'agit d'un jeu de coopération, comme c'est toujours le cas dans une organisation, le produit du jeu sera le résultat commun recherché par l'organisation. » (p113)

« L'intérêt et l'avantage essentiels d'une analyse en termes de « stratégie » et de « jeux », c'est qu'elle permet (…) rendre compte du caractère contraint et préstructuré de l'action collective, tout en traitant le comportement humain comme ce qu'il est : l'affirmation et l'actualisation d'un *choix* dans un ensemble de possible. » (p 121)

Après avoir écarté les figures du « despote éclairé » y compris sous forme de « technocrate compétent soucieux du bien supérieur de la collectivité » (p 34), les auteurs décrivent le seul type de changement au sein des organisations qu'ils pensent possible. « Le changement (…) ne peut se comprendre que comme un processus de création collective à travers lequel les membres d'une collectivité *apprennent* ensemble, c'est à dire inventent et fixent de nouvelles façons de jouer le jeu social de la coopération et du conflit. (…) l'alternative aux formules de changement technocratiques et/ou autoritaires ne peut être que l'extension et la généralisation progressive de l'expérimentation, c'est à dire de l'apprentissage collectif et institutionnel à tous les niveaux, ou plutôt l'organisation des conditions le rendant possible. (…) la transformation de nos modes d'action collective pour permettre plus d'initiative et plus d'autonomie des individus ne passe pas par moins d'organisation, mais par plus d'organisation, au sens de structuration consciente des champs d'action. » (p 35)

« L'acteur n'est pas en mesure (…) de choisir d'abord un objectif, puis de décider à partir de cet objectif quelle stratégie peut être la meilleure pour l'atteindre. (…) C'est en comprenant la nature des contraintes auxquelles il est soumis, la liberté et les ressources que ces contraintes lui laissent, qu'il va pouvoir développer une stratégie pour les surmonter. Cela voudra dire qu'il devra d'abord découvrir sa

marge de liberté réelle d'action et, éventuellement, l'étendre, et qu'avant d'innover, il aura dû d'abord s'adapter et réagir, puis redresser et corriger. » (p 403)

« Si le besoin de connaissance est maintenant beaucoup plus fort, c'est que l'intuition ne suffit plus. La complexité des problèmes et des interactions est devenue telle qu'il n'est plus possible d'appréhender les nouveaux ensembles et de distinguer à travers cette image globale les véritables points sensibles et les mécanismes pertinents de leur régulation. » (p 407) Et le type de connaissance nécessaire est ensuite explicité : « la connaissance des capacités et des ressources au sein d'un système et au niveau théorique, la méthodologie d'analyse et d'expérimentation qui rend possible une telle connaissance. » (p 408) Avec l'expression d'un regret profond : « jamais on ne consacre un temps suffisant pour les analyses préalables du contexte dans lequel ou sur lequel on opère. (….) On investit des sommes considérables d'énergie, et aussi d'argent, à étudier, analyser, décomposer les aspects techniques et économiques des problèmes. Mais on oublie que ces problèmes n'existent qu'à travers les systèmes d'action qui les résolvent, et que ces systèmes ne se réduisent pas à des problèmes matériels, mais constituent des construits humains n'obéissant jamais mécaniquement aux injonctions ou décisions d'un sommet ou d'un régulateur central. » (p 409)

« Une stratégie d'action fondée sur la connaissance des régulations du système ou des systèmes pertinents est (…) très différente de la stratégie couramment employée par les réformateurs classiques. Au lieu de procéder au découpage analytique le plus précis possible, au lieu de sérier les problèmes selon les catégories fonctionnelles et de recomposer ensuite les pièces du puzzle avec comme modèle la cohérence mécanique, on va attaquer des unités concrètes globalement. Un système est un ensemble humain dont les acteurs ne sont pas fractionnés entre problèmes et sous-systèmes théoriques. » (p 415)

« On ne peut hiérarchiser les choix des finalités et les intégrer dans un modèle de société idéale. C'est donc l'homme lui-même qui doit porter la responsabilité première du changement. Non pas l'homme abstrait ou l'homme universel. Mais l'homme concret et de ce fait même l'homme limité, et qui agit à sa place et dans son contexte. » (p 448)

Friedberg précise un peu plus tard cette relation des acteurs et de la connaissance nécessaire : « Les organisations ne peuvent réagir qu'à des données ou à des problèmes qui ont préalablement été perçus, reconnus et compris par leurs membres qui doivent pour cela les intégrer dans les cartes causales qu'ils se

construisent à travers leur expérience et qui leur fournissent leurs représentations et leurs schémas d'interprétation du monde. » (p 100)

A3.5 La décision comme processus d'intelligence collective

A l'intérieur de ce fonctionnement global des organisations maintenant décrypté, l'approche plus spécifique des processus de décision vient clore le chapitre théorique en partant des écrits de Sfez (1984 et 1994). De manière schématique – mais très utile pour poser les arguments de la discussion – il distingue et décrit trois périodes et manières de concevoir la décision :

- L'homme certain ou la décision dans le libéralisme classique ;
- L'homme probable ou la décision dans le libéralisme moderne ;
- L'homme aléatoire ou la décision dans nos sociétés contemporaines.

« *L'homo economicus* des théoriciens économiques ou *l'homo civicus* de Rousseau a toujours les idées claires, sait exercer ses choix avec discernement. (…) Représentant ou ministre, il sait opérer les choix collectifs et individuels les mieux adaptés à l'état d'une société. » Et tout ceci « culmine dans l'Etat, infiniment certain et transparent, rationnel et toujours libre d'exercer avec discernement les « grands arbitrages ». (p 17) « La décision classique, c'est la bonne décision droite, en ligne, celle qui assure au sujet libre, les choix de rentabilité progressive, linéaire. » (p 35)

« L'homme probable peut rejeter la linéarité pure, progressive, mais conserve les normes dominantes, « efficaces » de son temps. » (p 39) « La décision moderne, c'est un processus d'engagement progressif, connecté à d'autres, marqué par l'équi-finalité, c'est à dire par l'existence reconnue de plusieurs chemins pour parvenir au même et unique but. (..) Dans tous les cas, (…) le but est toujours le même : assurer la bonne marche des organisation existantes ou, au mieux, assurer la naissance d'institutions nouvelles mais sur le modèle des anciennes. » (p 77)

« *L'homo erraticus* montre par ses pratiques que le chemin droit était impraticable, parsemé d'embuches, source d'illusions. (…) L'homme d'aujourd'hui (…) sait percevoir la relativité des normes comme les causalités inversées. Il peut par là concevoir les pluri-possibilités de l'avenir, comme accepter la simple prolongation du présent. » (p 80) « La décision est un « récit », mais (…) ce n'est pas sur le mode du « récitatif », du narratif, de la continuité logique, du développement, mais sur le mode du fantastique, du fictif que le récit est mené : en effet entre les différentes rationalités qui se font jour, celles du vécu, celle des différents intérêts eux-mêmes travaillés par le code de la « langue », existe une tension, un « travail » qui ne ressortit pas au conscient mais qui est de l'ordre du travail inconscient. (…). (…) Il serait tout à fait contraire à notre propos d'interpréter « multi-rationalité » dans le sens d'une simple juxtaposition de rationalités. » (Sfez, 1984 et 1994, p 106 et 107)

L'auteur développe une méthode d'analyse le conduit à considérer que « les trois définitions successives de la décision, à l'âge classique, à l'âge moderne, à l'âge contemporain, se sont accumulées comme des strates qui demeurent juxtaposées en simultanéité, dans les politiques, dans les organisations, dans l'esprit des individus. (…) A l'époque classique répondait une décision mono-finaliste. Puis ce fut l'évolution moderne de la décision équi-finalisée, avec plusieurs chemins pour aboutir au même but, au but mono-finaliste de la décision classique. C'est enfin aujourd'hui dans notre monde aléatoire une décision tout à la fois équi-finaliste et multi-finaliste, avec plusieurs avenirs à la fois. » (p 123)

Pour Le Moigne (1999), toute organisation est caractérisée par trois comportements fondamentaux : « Elle « désigne », autrement dit elle produit des informations, (…) et elle « s'informe » ; (…) elle « mémorise », autrement dit, elle garde trace (…) des représentations qu'elle forme de son comportement, et qu'elle acquiert dans ses environnements. Mais la compréhension de ces deux fonctions passe (…) aussi par la discussion du caractère projectif, téléologique de l'organisation de tout système complexe : l'organisation « décide » de son comportement. » (1999, p 119)

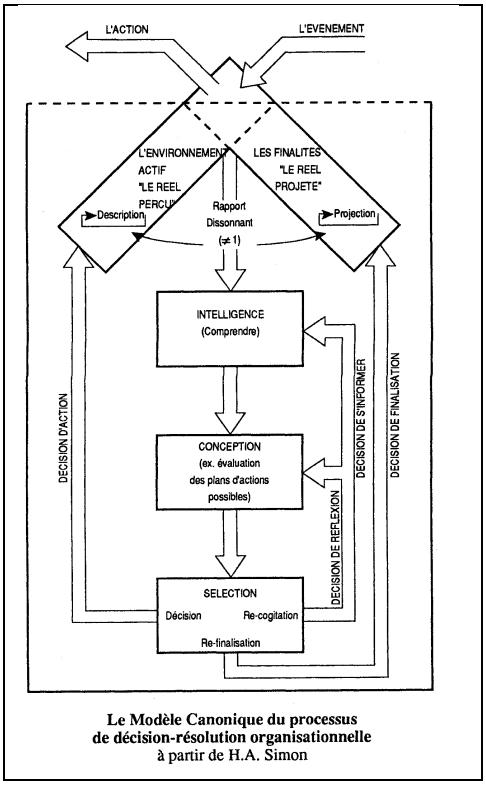
Tout comme Sfez, Le Moigne met en avant deux conceptions de la décision, l'analytique et la complexe. « La décision est (…) entendue comme la commande optimum, que doit recevoir le système pour établir le *bon* comportement rationnel, présumé unique. » (p 124)

Il oppose à ce principe dit du « comportement optimum », celui de « l'action intelligente » en l'explicitant de manière suivante : « au lieu de considérer la décision comme un résultat analysable et disjoignable, la modélisation systémique propose de la considérer comme un processus de traitement d'information séquentiel et projectif se développant au sein de l'organisation complexe dont il n'est pas séparable. »

Viennent alors deux hypothèses conjointes :

1. « La Décision est Conception (design) (ou exercice de résolution de problème)
   La décision peut se représenter comme et par un processus cognitif téléologique de résolution de problèmes : conception de projet (ou de plans) d'actions susceptibles de résoudre des problèmes, élaboration d'itinéraires susceptibles d'atteindre des familles d'objectifs.
   Decision-Making-Process = Problem-Solving-Process
2. La décision est Intelligence (ou exercice de compréhension téléologique)
   Le processus d'identification-formulation de problèmes peut se représenter par un processus de décision : la compréhension projective d'une situation se désigne souvent par l'intelligence de la situation : quels sont les objectifs qui rendent intelligibles les descriptions d'une situation perçue complexe.
   Problem-Finding-Process = Decision-Making-Process » (p 130)

« La modélisation systémique s'exprime (alors) comme et par une stratégie : par l'élaboration délibérée de schémas directeurs, de plans de conception intelligente de modèles complexes, capables de susciter et d'évaluer de façon projective, des propriétés émergentes : l'invention d'actions possibles et l'évaluation de leurs effets contre intuitifs. » (p 169)



Le Modèle Canonique du processus de décision-résolution organisationnelle
à partir de H.A. Simon

« La décision peut être représentée par la conjonction récursive de trois sous systèmes stables, (…)

1. le système d'Intelligence (compréhension ou formulation de problème),
2. le système de Conception (résolution et évaluation des solutions alternatives)
3. et le système de Sélection (choix multicritère de l'action décisionnelle). » (p 130)

« Un système complexe se représente comme un complexe d'actions téléologiques dans un environnement actif. Ce complexe d'actions est à la fois synchronique (fonctionnement), diachronique (transformation) et récursif (autonomisation). (…)

Figure A9. La modélisation systémique de la décision par Le Moigne

Cette organisation du système complexe s'articule par la conjonction d'opérations, d'informations et de décisions : les informations, composées de symboles (…) sont générées et mémorisées par les opérations projectives (actions téléologiques). (…) Le comportement téléologique du système complexe, ou sa stratégie (plans d'actions) sont élaborés par le processus décisionnel qui s'élabore au sein de l'organisation. » (p 170)

Berthoz (2003) permet de conclure cette approche théorique en revendiquant « le corps sensible agissant au cœur des processus de décision, (…) attaquant les approches rationnelles qui prétendent réduire à des formules mathématiques la complexité de la décision. (…) Réhabiliter l'acte au cœur de la décision, c'est retrouver la dynamique et la richesse du geste, la subtilité de l'intentionnalité, critiquer la domination du langage (outil mental sériel dont les éléments sont « enchaînés », c'est ouvrir à la richesse de l'espace (outil mental parallèle qui permet d'examiner des relations simultanées). » (p 349)

Deuxième partie

Approche comparée des pratiques de régulation de la production urbaine à l'échelle du quartier

aux Pays-Bas, en Allemagne en France et en Suisse

B. Approche comparée des pratiques de régulation de la production urbaine à l'échelle du quartier

Le fil rouge du raisonnement repose sur un travail de recherche conduit au sein de l'EPFL (Ecole polytechnique fédérale de Lausanne) et peut s'énoncer par la question de recherche suivante.

En quoi le fait de se préoccuper volontairement des processus de production de la ville peut-il contribuer à sa qualité ?

La réflexion sera développée ci-après dans le cadre de la ville européenne, et en examinant l'orientation de ces processus par les acteurs publics. Il s'agira alors de définir ce qui est entendu par « qualité » urbaine – en évaluant les intérêts respectifs d'une définition a priori ou d'une définition contextuelle négociée – puis d'explorer en quoi consiste un « processus de production urbaine » à travers différents exemples, de l'échelle du quartier à celle de l'agglomération.

Après le cheminement transdisciplinaire développé dans la première partie, l'aboutissement théorique de la thèse – qui revendique une part inévitable de « bricolage conceptuel », l'auteur n'étant ni sociologue, ni philosophe, ni même anthropologue – consistera en une grille d'analyse de la complexité propre à l'urbanisme.

L'aboutissement prescriptif permettra quant à lui d'enrichir le rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage « l'AMO » à comprendre au sens large, c'est-à-dire celui qui permet aux acteurs impliqués de s'assurer de conserver la distance nécessaire pour assumer le pilotage – arbitrant entre intentionnalité et opportunité – dans une tension entre implication et regard distancié, voire décalé.

B1. A l'origine du questionnement, la Suisse romande

Pourquoi – alors que toutes les conditions matérielles sont apparemment réunies (finances et compétences) – la Suisse romande souffre d'une pénurie récurrente de logements depuis plusieurs décennies ? Les explications traditionnelles (cherté du foncier, complexité des procédures ou systématique des recours) n'étant pas

satisfaisantes, il paraît intéressant – à la lumière de l'hypothèse initiale de cette thèse – de creuser le sujet des processus de production du logement à l'échelle des quartiers d'habitation.

Plusieurs phénomènes clairement perceptibles en Suisse romande mis en regard, interrogent fondamentalement nos modes de production urbains. Le marché du logement oscille entre pénurie récurrente et forte tension, alors que nombreux sont les terrains disponibles, propices à la construction, déjà planifiés et non construits. L'adéquation « automatique » entre offre et demande par certaines écoles de pensée économique ne fonctionnerait-elle donc pas ? La difficulté locale à produire des quartiers urbains d'une certaine taille, mettant en œuvre une mixité d'usages, et reconnus pour leur niveau de qualité apparaît comme une constante. La production la plus répandue consiste en quelques immeubles monofonctionnels.

Ce constat invite à se poser les questions suivantes. Comment interviennent les acteurs de la production urbaine et quelle est leur responsabilité face à ces résultats ? La capacité de plusieurs pays et villes d'Europe à produire des quartiers remarqués à plusieurs titres interroge : Freiburg-in-Breisgau, Londres, Rotterdam, Amsterdam, Barcelone, Grenoble, Mulhouse, etc. Comment font-ils et qu'est-il possible d'éventuellement apprendre de leurs expériences ?

B1.1 Le dysfonctionnement du marché du logement suisse

Un premier constat s'impose : le marché du logement romand dans les territoires en fort développement – comme le bassin lémanique – est caractérisé par une pénurie récurrente depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Depuis de nombreuses années, les logements disponibles sont rares, avec un taux de vacance lémanique proche de 0,5%, la moyenne suisse étant inférieure à 1% depuis 2003, et à 2% depuis plus de 30 ans. Ces chiffres sont extrêmement faibles : ailleurs un taux inférieur à 4 ou 7% est considéré comme révélateur d'un marché du logement tendu.

Une première caractéristique ressort en comparaison internationale : l'importance du privé dans le logement en Suisse, avec plus de 90% des immeubles et près de 3/4 des logements propriétés de particuliers. La Norvège connaît plus de 2/3 des logements construits depuis 1946 avec des fonds publics, alors que les collectivités suisses (communes, cantons et Confédération) détiennent en moyenne moins de 5% de logements locatifs. Le marché national est aujourd'hui caractérisé par une offre extrêmement généreuse dans la catégorie des logements de haute qualité

visant une demande à fort pouvoir d'achat et à mode de vie conventionnel (famille avec enfants). Par opposition, les logements destinés aux familles à revenu moindre, aux minorités visibles ou à des personnes souhaitant vivre « autrement » (esprit communautaire, sans voiture, services complémentaires) sont rares. (Hanack, 2006)

A l'échelle romande, cette répartition varie fortement entre les communes centres qui possèdent et gèrent un parc social d'une certaine envergure, et les autres dans lesquelles la production de logements est essentiellement assumée par les différentes catégories d'acteurs privés : les individus qui fonctionnent en autopromotion, les promoteurs privés réalisant essentiellement du collectif à la vente, et les caisses de pension plus intéressées par le collectif en location. Les coopératives interviennent également en milieu urbain. A fin 2005, les logements subventionnés représentaient un peu plus de 10% de l'ensemble du parc des logements genevois, leur proportion était inférieure à 3% dans le canton de Vaud, et encore de moitié inférieure dans le district de Nyon, qui connaît un nombre important de logements individuels.

L'offre issue de cette production est relativement peu diversifiée et la question – pourtant essentielle – de l'adéquation de cette offre à la demande est rarement posée. Des enquêtes réalisées à Lausanne pour le compte du Canton de Vaud ont mis en évidence une grande diversité des attentes. Un nombre important d'habitants affirment ne pas trouver ce qu'ils cherchent : la qualité de vie (se sentir chez soi), mais pas forcément la localisation en périphérie. « Dans le centre et les communes suburbaines, la préférence pour un appartement dans un immeuble, plutôt petit que grand, est plébiscité par environ deux tiers des personnes souhaitant déménager. Cette préférence s'annule dans les communes rurbaines et s'inverse très légèrement dans le périurbain, ou les différences entre la villa et l'immeuble sont extrêmement faibles. » (Da Cunha et Bochet, 2004)

La question de l'adéquation entre l'offre pensée et mise en œuvre par le public et le privé et la demande des futurs habitants reste donc entièrement posée.

Il faut cependant noter que des initiatives existent à toutes les échelles. Les communes qui possèdent et gèrent un parc de logements sociaux (Lausanne, Genève et banlieues) ont élaboré une véritable « politique du logement », intégrant politique foncière, politique sociale et expérimentations technologiques et environnementales. Mais elles font plutôt figures d'exception.

Les cantons de Genève et Vaud se sont également emparés de cette question, et la Confédération a intégré cette question dans l'article 108 de la Constitution de 1973 (encouragement au logement) et édicté la Loi sur le logement de 2003 (LOG). Dans tous ces textes, l'orientation générale en Suisse est claire : la satisfaction des besoins d'habitat incombe d'abord aux personnes et aux ménages, et la mise à disposition de logements reste la tâche de l'économie privée. Mais le public doit veiller au bon fonctionnement des marchés par des conditions cadres légales favorables. Il n'en demeure pas moins que malgré cette répartition des rôles clairement établie et fondée sur l'efficacité des acteurs, le résultat est décevant : le marché du logement connaît depuis de nombreuses années – à l'échelle de la Suisse comme de la Suisse romande – un déséquilibre chronique entre offre et demande, à la fois quantitatif et qualitatif.

La première catégorie d'explications approfondies met en évidence un certain nombre de variables contextuelles et internes, sociodémographiques et économiques.

Le contexte de l'évolution du marché du logement serait caractérisé par deux phénomènes. D'une part, la population connaît une croissance importante dans le bassin lémanique, et le nombre de ménages, déterminant dans la demande en logements, croît encore plus rapidement en raison du phénomène de desserrement : diminution constante des effectifs moyens, en lien avec l'évolution sociologique (divorces et familles recomposées, par exemple) et démographique (allongement de la durée de vie, et augmentation du nombre de personnes âgées seules). D'autre part, l'accroissement des investissements alternatifs à la pierre s'est considérablement développé, l'attractivité croissante de la bourse induisant à une époque encore récente une évolution inverse des investissements immobiliers.

L'analyse des variables internes met l'accent sur le cadre légal, réglementaire et institutionnel. La complexité des procédures, en particulier pour l'établissement des plans d'urbanisme et la gestion des oppositions et recours, ainsi que la difficile gestion des logements (en raison du droit du bail) semblent décourager les investisseurs potentiels. En outre, la faiblesse de la coopération intercommunale rend difficile à la fois la connaissance des besoins en logement et la mise en œuvre de véritables stratégies de réponse (logement social ou autres).

D'autres analyses en Europe mettent également en avant la difficulté de prévision, du point de vue des besoins en logement (nombre et types) comme de la disponibilité du foncier. Ces arguments constituent certainement une partie de la réponse, mails ils méritent d'être encore questionnés, si l'on garde à l'esprit

l'accroissement important de la productivité industrielle tiré de l'amélioration des processus de production.

La seconde catégorie d'explications, plus rarement explorée, concerne ainsi la pertinence et l'efficience des méthodes et outils d'urbanisme : quelle estimation des besoins en logement, quels choix de localisation et d'accessibilité, quel environnement proche (espaces publics, services, etc.), quelle organisation(s) des acteurs impliqués dans la conception et la réalisation des quartiers ?

Le « modernisme » de l'urbanisme

Sans revenir trop longuement sur l'histoire des idées, il est néanmoins intéressant de rappeler que l'aménagement du territoire (CH) ou l'urbanisme (F) actuel constituent des héritages du modernisme et de la pensée cartésienne.

La première partie a mis en évidence le lien entre la pensée moderne fondée sur la topologie (juxtaposition de catégories d'objets distincts et logique du tiers exclu) et le zonage qui représente la plus belle illustration de ce mode de pensée puzzle.

La tradition cartésienne a ainsi structuré le monde des politiques publiques en général, et de l'urbanisme en particulier. Les registres sont traités de manière sectorielle, avec peu de travail sur les interrelations entre les différentes politiques publiques qui façonnent dans les faits le marché du logement : urbanisme, logement, espaces publics, services publics, transports, fiscalité. La répartition des rôles entre acteurs est imprégnée de la même pensée : le travail du public est voulu distinct de celui du privé, pour préserver l'impartialité et l'égalité de traitement. Il est souvent technique, exhaustif et précis : l'aménagement du territoire suisse classe les terrains (zonage) et définit précisément et longtemps à l'avance (10 à 15 ans) ce qui peut ou non être construit (règlement). La relation avec le projet politique sous-jacent est parfois explicite, mais pas toujours.

Dans les faits, les communes mandatent des urbanistes qui élaborent des plans, le plus souvent assez précis, soit à l'échelle du territoire communal (plan d'affectation ou plans de zones), soit à l'échelle du quartier (plans directeurs ou localisés de quartiers). La pratique veut qu'il n'y ait pas systématiquement de vérification de la disponibilité foncière réelle (thésaurisation de terrains classés en zone constructible) ni de la faisabilité économique (plan financier du projet de quartier). Il en résulte un grand nombre de plans de quartier auxquels les acteurs déterminants pour la suite des opérations n'ont – le plus souvent – pas été associés : les propriétaires fonciers et les promoteurs. Et lorsque, par exemple le marché du

bureau fluctue, la précision des plans (allant jusqu'à mentionner la vocation des surfaces bâties) peut suffire à bloquer toute réalisation.

Comme le rappelle Alain Motte, ce phénomène se retrouve dans toute l'Europe où la planification de l'usage des sols est née pour organiser le développement des « périphéries, que l'on ordonne en définissant des zonages, des densités de peuplement, etc. (…) La planification traditionnelle de l'usage des sols, passive, pragmatique et locale contrôle l'usage des sols par le dispositif de zonage. Les permis de construire octroyés sur cette base permettent d'éviter les aménagements qui ne sont pas voulus, mais cette planification n'est pas capable de provoquer les aménagements souhaitables. » Pourtant, « derrière l'idée de plan, il y a de bonnes raisons d'intérêt public comme la protection contre l'arbitraire bureaucratique, le secret, qui peut conduire à des pratiques de clientélisme, de corruption, politique ou individuelle. Les plans sont un bon moyen pour articuler ces « bonnes raisons ». Mais « les autres secteurs d'action publique peuvent facilement saboter les plans dans la mesure où leur contribution financière est nécessaire. » Et in fine, « la focalisation sur les aspects physiques fournit des réponses « physiques » à des problèmes économiques et sociaux. (...) La planification de l'usage des sols par le zonage et le contrôle des densités de construction constitue un « référentiel » qui imprègne toutes les représentations des acteurs dans les différents pays européens. » (2006, p27 à 29)

Ainsi, les spécialistes de la ville ont appris à penser l'action sur la ville dans la stabilité, alors qu'aujourd'hui, il s'agit de penser et de faire la ville dans un contexte de transformation permanente, par rapport à des besoins sociaux de plus en plus divers et avec des horizons temporels aléatoires. Et malgré quelques tentatives louables, la ville continue d'être pensée par catégories fonctionnelles, et réalisée par programmes séparés, et nous sommes encore le plus souvent incapables aujourd'hui de produire un « tissu » urbain dans lequel les différentes pièces du puzzle changeraient de statut (en sortant de la topologie) et entretiendraient des relations, mettant ainsi en œuvre un fonctionnement plus proche d'un système réussissant à tirer parti de synergies.

B1.2 Les liens entre urbanisme et production de logements

Aujourd'hui, le processus qui se déroule dans les faits entre le moment de l'idée d'un futur quartier dans l'esprit d'un élu ou d'un professionnel et l'heure de sa livraison à ses occupants (voire de sa démolition si l'on veut être rigoureux par

rapport au développement durable) n'est jamais conçu, ni même regardé comme un tout cohérent.

En croisant les premiers éléments ressortis de l'examen des dysfonctionnements du marché du logement avec les caractéristiques structurelles de l'urbanisme, il apparaît clairement qu'en Suisse les mondes de l'aménagement (public) et du logement (le plus souvent privé) sont distincts et leurs interrelations se réduisent au strict minimum. Les différentes phases de planification, opération d'urbanisme et vente ou location sont successives et relativement étanches, fondées sur les principes d'égalité de traitement, de respect de la propriété privée et du commerce. C'est principalement le contrôle démocratique qui permet, si nécessaire, la remise en question de la phase précédente : la coordination entre les acteurs successifs – planificateurs, promoteurs et habitants – se réalise ainsi dans des phases d'enquêtes publiques (oppositions et recours). Le marché vient en dernière étape établir un lien entre vendeur ou acheteur ou loueur et locataire (contrat de vente ou bail de location).

C'est en quelque sorte la version helvétique de l'articulation – au sens de leurs rapports et temporalités d'entrée en scène – des trois grands « principes supérieurs communs » que sont le principe « industriel » – faisant primer l'efficacité et le plan – le « civique » – privilégiant les procédures démocratiques – et le « marchand » – faisant primer la concurrence et les logiques de marché. (Boltanski, 1991) Et aussi étrange que cela puisse paraître, en Suisse c'est bien dans cet ordre d'importance qu'ils caractérisent les processus de production urbaine : dans le fonctionnement réel du mécanisme de production des logements, ce n'est pas l'économique qui prime, malgré les discours et l'image du pays.

Les exemples remarquables qui existent en Suisse sont eux aussi liés à une volonté affirmée des gouvernements locaux de promouvoir le développement durable (Klein Basel, Zürich-West, Zürich-Oerlikon), et les porteurs de projets sont chaque fois aisément repérables du début à la fin du processus (de la conception urbaine à la réalisation par étapes).

Le « processus » au centre du questionnement

Les acteurs de la production romande de logements (élus, techniciens communaux, urbanistes ou aménagistes, promoteurs, architectes, constructeurs et vendeurs ou loueurs de logements, acheteurs) semblent communiquer moins et/ou de manière moins structurée que dans d'autres pays. Le « processus de production » apparaît segmenté et les articulations trop faibles entre étapes et acteurs. Ceci entraîne par

exemple une connaissance insuffisante de la demande et une offre souvent programmée sur la base de convictions (des élus, des planificateurs ou des promoteurs) et d'opportunités financières et foncières. En outre, les produits offerts n'intègrent pas (ou peu) le cadre de vie, tel que l'accessibilité ou les services à la personne, alors que ces attentes sont clairement mentionnées dans les résultats d'enquêtes. Une véritable démarche de connaissance fine de la demande nécessiterait d'être mise en place, articulant expression des habitants et travail de « traduction » par des équipes pluridisciplinaires comprenant des sociologues.

Comment poursuivre cette exploration de la production de logements, toujours sur la base des autres domaines de l'économie, en particulier l'industrie ? En explorant la question suivante : la qualité et l'efficience du processus de production et de décision ne constitueraient-elles pas – ici comme ailleurs – des éléments tout à fait déterminants de la qualité du produit fini ?

Les explications mentionnées plus haut mettent déjà en avant la question du rôle des acteurs publics, en invoquant la faiblesse de l'intercommunalité comme raison de la mauvaise prévision des besoins en logements. L'anticipation de la demande à l'échelle du marché ne fonctionne pas bien. Et qu'en est-il des acteurs privés ? Un récent rapport de l'OFL (Office fédéral du logement) analyse de manière détaillée le comportement des acteurs de la promotion privée, autres partenaires déterminants du processus.

« On explique généralement l'évolution de la construction de logement par celle des conditions de l'offre (prix des terrains, prix de la construction, taux d'intérêt) et de la demande (démographie, revenus). Or les conditions de la demande étaient très favorables entre 1984 et 1991 puis de nouveau après 1997, mais les conditions de l'offre étaient défavorables. A l'inverse, les conditions de l'offre étaient très favorables entre 1991 et 1997, mais les conditions de la demande ne l'étaient pas. Que la construction recule dans ces conditions suggère que les maîtres d'ouvrage n'ont vu que le mauvais côté du marché, ce qui ne correspond guère à des acteurs économiques calculant soigneusement la rentabilité de projets. La moitié des maîtres d'ouvrage déclarent avoir construit à la suite d'un concours de circonstances, avec un terrain ou un projet qu'on leur a proposé. Ajoutons à cela ceux qui construisent pour occuper un logement dans l'immeuble, ceux qui effectuent des calculs très sommaires pour vérifier la rentabilité des projets et tous ceux qui construisent pour se donner du travail. Il ne reste finalement qu'une minorité de l'offre de logements qui est le résultat d'une analyse du marché, des

besoins de la population et des perspectives de rendement. » (Schüssler et Thalmann, 2005)

Ainsi, le processus de production d'un quartier de logements peut être assimilé pour les besoins de l'analyse à un tout cohérent : une chaîne d'acteurs et d'actions qui est globalement plus ou moins efficiente selon la qualité de chacun de ses éléments et de son organisation d'ensemble. En s'inspirant de la pensée systémique, cette organisation doit être considérée à l'interne (acteurs et outils) comme avec l'extérieur (dans ses interdépendances avec son environnement), dans une dynamique constante de réadaptation aux évolutions de son contexte.

La question centrale est ainsi celle du lien de cause à effet entre le processus de production d'un quartier urbain – y compris sa capacité d'adaptation aux évolutions de son contexte – et sa réalisation ou non réalisation, ainsi que sur la qualité du résultat final. Il s'agit plus précisément d'évaluer l'impact des hypothèses suivantes sur le déroulement du processus, élaborées à partir des constats de dysfonctionnements dans la réaliste suisse romande :

– L'insuffisance de dialogue et d'articulation entre les différents acteurs du processus de production : l'élu, le technicien communal, l'urbaniste ou aménagiste, le promoteur, l'architecte, le constructeur, le vendeur ou le loueur, et l'habitant ?

  A chaque étape, les « relais » – compris au sens de l'objet qui permet de transmettre les informations pertinentes – sont-ils constitués de documents écrits (plan, règlement ou contrat), et/ou de contacts interpersonnels permettant de mieux adapter le message à son destinataire ?

– L'absence d'analyse et/ou de prévision des besoins (en logements et services induits) à l'échelle urbaine ou d'agglomération ?

  La programmation repose-t-elle sur une démarche construite par le public fondée sur l'analyse des besoins de la collectivité, émane-t-elle du privé et de son objectif de rentabilité, ou découle-t-elle de la négociation entre les deux parties, chacun exprimant son intérêt ?

– L'absence (fréquente) d'analyse de la faisabilité économique et foncière au moment de la planification ?

  A quel moment cette analyse qui conditionne la réalisation du quartier a-t-elle lieu, lors de la planification générale de la ville, lors de la planification du quartier, ou lors du montage de l'opération urbaine ? Et qui en a l'initiative ?

– La stricte séparation dans le temps et des acteurs de l'affectation des terrains, du projet de quartier, des projets d'architecture, de la promotion, de la construction et de la vente ?

  Comment se passe le pilotage de l'opération dans la durée, quels sont les acteurs concernés, sont-ils identiques dans la durée ou se succèdent-ils ? Et comment communiquent-ils entre eux ?

– L'habituel niveau élevé de précision et d'exhaustivité des documents d'urbanisme romands, qui rend difficile les adaptations et/ou réorientations en cours de processus ?

  Quelles marges de manœuvre sont laissées par les documents réglementaires aux acteurs suivants du processus (en particulier les architectes, puis les constructeurs) ?

– Le manque d'expérience locale dans les PPP (Partenariats Public Privé) ?

  Quels sont les leviers d'une meilleure connaissance réciproque de ces deux mondes, la négociation, les contrats ?

B1.3 Le corpus d'analyse et la grille de questionnement

Afin de vérifier les hypothèses exposées ci-dessus et de faire avancer la réflexion, un certain nombre de cas d'études ont été approfondis, par la recherche et par des études-actions.

Tout d'abord, pour mieux comprendre ce qu'est un processus de production urbaine, éventuellement préciser sa définition, et comment et quand les modèles de régulation publique interviennent, quatre quartiers européens ont fait l'objet d'une recherche : ils ont été analysés et leurs processus de production décrits et modélisés. Cette première étape (partie B) a pour vocation de poser le cadre général de la réflexion, sans entrer encore dans le détail fin des dynamiques en présence. L'échelle des exemples traités est la même (quelques dizaines d'hectares), leur intention initiale similaire (être un quartier durable exemplaire), mais les acteurs varient, leurs rôles également, ainsi que les outils utilisés.

Les pays retenus ont en particulier permis de prendre connaissance des différentes articulations possibles entre acteurs publics et acteurs privés :

- La France comme pays valorisant traditionnellement l'intervention publique en tant que gardienne de l'intérêt général et à long terme ;

- L'Allemagne et les Pays-Bas comme pays ayant développé plus que d'autres les partenariats publics privés sous forme de dialogue permanent dans lequel le public garde une place stratégique ;
- Et la Suisse qui valorise traditionnellement l'intervention privée comme étant la plus efficace, sous peine de disparition de la structure qui la porte.

Pour approfondir la compréhension de ces processus, le choix a été fait d'étudier quatre cas différents, éclairant chacun un aspect plus particulier du processus et de la qualité urbaine :

- Müllerpier à Rotterdam (NL) illustre un pilotage d'opération délégué au privé et marqué par des préoccupations communales d'image et de mixité sociale.
- Rieselfeld à Freiburg (RFA) a été l'objet d'un co-pilotage public-privé et a particulièrement favorisé les innovations environnementales.
- Bonne à Grenoble (F) a fonctionné selon le principe français du pilotage public (commune et société d'économie mixte) et développé des réponses environnementales et urbaines.
- Neu-Oerlikon à Zürich (CH) illustre pour partie la réalité suisse, avec un pilotage associant la commune et les propriétaires fonciers et immobiliers, articulant des préoccupations de renouvellement urbain et d'image.

Pour pouvoir être comparés, ces exemples devaient présenter un certain nombre de caractéristiques communes, en particulier au niveau de la qualité de leur réalisation. C'est sur la base des principes du développement durable, que les caractéristiques suivantes ont été retenues au moment du choix des sites :

- Les quartiers devaient avoir abordé les préoccupations sociales par l'un des moyens suivants : participation des populations, adhésion des acteurs, diversité de l'offre en logements, prolongements du logement, espaces publics, mixité culturelle, sociale et générationnelle, services de proximité, et accessibilité aux centralités de la ville.
- Les quartiers devaient avoir intégré les préoccupations environnementales en présentant des solutions innovantes en matière de mobilité douce, efficacité énergétique, traitement de l'eau, nature en ville, impacts environnementaux, consommation mesurée du sol, et densité pertinente.
- Quant aux aspects économiques, les quartiers devaient avoir apporté des réponses aux questions suivantes : faisabilité économique et foncière, effets sur

les finances publiques, connaissance des besoins en logements et services induits, et efficience de la construction.

Cette partie permettra de préciser la troisième hypothèse concernant les processus, en recherchant dans ces exemples reconnus par leurs pairs comme de « bons exemples » si la manière de conduire ces opérations peut être assimilée à une gestion de processus de production urbaine ou non.

Une fois ce cadre général explicité et les premiers enseignements posés, il s'agira d'approfondir la complexité des mécanismes en présence, du point de vue des acteurs, des échelles, des registres de la pensée et de l'action, comme de leurs dynamiques. La production du logement dans l'agglomération franco-valdo-genevoise permettra d'approfondir la compréhension de ces processus de production urbaine.

Les questionnements qui permettront d'interroger ces différentes études de cas afin de tester les hypothèses et fonder l'apport de la théorie de la présente thèse constituent la grille d'analyse déduite du chapitre théorique, et ils sont les suivants.

Q1 - En quoi les démarches étudiées constituent-elles – ou non – des processus de production urbaine ?

La réponse à cette première question principale passera par les questions plus spécifiques suivantes.

- Est-il possible de repérer et décrire une succession d'opérations aboutissant au résultat souhaité par ses auteurs, ce qui peut constituer l'une des définitions du « processus de production urbaine » ?
- Peut-on identifier un acteur ou un groupe d'acteurs dont le rôle consiste à orienter de manière volontaire tout ou partie de cette succession d'opérations, et que l'on pourrait ainsi qualifier de « pilote » du processus ?
- Est-il possible d'identifier une analyse explicite de la demande ? Et peut-on trouver dans le déroulement des opérations une recherche d'adéquation entre cette demande une fois connue et l'offre ?
- Quels moyens de régulation les acteurs publics ont-ils employés – explicitement et implicitement – au cours du déroulement du processus ?
- Quels moyens d'évaluation des résultats les acteurs publics ont-ils mis en œuvre et comment ont-ils réintroduit les enseignements de l'évaluation dans leurs pratiques ?

Q2 - En quoi les pilotages étudiés ont-ils su – ou non – trouver des réponses utilisant les outils de la complexité ? Et question corollaire, en quoi ont-ils éventuellement procédé à des simplifications abusives ?

Là encore, la réponse à cette deuxième question principale passera par les questions plus spécifiques suivantes.

- Quels sont parmi les principes théoriques énoncés par Berthoz (refus, spécialisation / sélection, anticipation probabiliste, détour, coopération / redondance et sens) ceux qui ont été utilisés – volontairement ou non – dans les pilotages de processus décrits ?
- Est-il possible de discerner les règles du jeu – au sens de Crozier – et les marges de manœuvre laissées aux différentes catégories d'acteurs impliqués ?
- Quels sont les processus de décisions identifiés qui se rapprochent de la décision contemporaine – au sens de Sfez – et ont assumé la multi-rationalité ?
- Quelles sont les décisions importantes qui ont été de véritables « paris » ? Et quels moyens leurs auteurs ont-ils utilisé pour maximiser leurs chances de succès ?
- Quelles ont été les articulations entre programmes et stratégies – au sens de Morin – et comment ont-elles été réfléchies ?

Q3 - Et troisième et dernière question, en quoi les réponses précédentes peuvent-elles – ou non – enrichir la recomposition des outils de l'urbanisme ?

- Du point de vue du« pilotage » du processus et de la légitimité des acteurs

  Avec qui co-produire puis mettre en œuvre les processus de production urbaine ? Pour qui : les propriétaires, les habitants (citoyens et/ou usagers), les entreprises (direction technico-économique, financeurs-actionnaires, et/ou employés) ? Comment répondre à ces questions et selon quelles valeurs explicites ou implicites ?

- Du point de vue de la finalité des démarches entreprises

  Comment guider l'évolution de la ville, pour permettre (induire ? favoriser ? canaliser ? encadrer ?) une situation future souhaitable, mais peu ou mal connue ?

- Du point de vue de la correspondance entre finalités et moyens de la démarche

Comment arbitrer entre le « cap à tenir » vers un territoire plus durable, et les négociations à intégrer dès la conception, afin de pouvoir réagir et s'adapter aux changements et aux opportunités ?

Comment ne pas définir trop, avec le risque de bloquer des terrains pour des réalisations qui ne verront jamais le jour, ou d'empêcher des réalisations souhaitables ? Mais aussi comment ne pas définir trop peu, sous peine de ne pas parvenir à réorienter les pratiques vers plus de durabilité, ou de manquer de lisibilité face aux investisseurs privés, ou encore de mal localiser des investissements publics, par manque de « ténacité » ?

En d'autres termes, comment trouver l'équilibre pertinent entre le niveau de précision et d'exhaustivité souhaitable des documents d'urbanisme ou d'aménagement du territoire et les marges de manœuvre à préserver pour demain et/ou pour d'autres acteurs ?

- Du point de vue des interdépendances entre les outils

  Comment articuler de manière renouvelée dans ces processus la planification, le projet spatial et/ou social, la régulation, et le jeu des acteurs ? Quels éventuels nouveaux outils proposer ? Mais aussi comment l'ensemble (anciens et nouveaux) s'insère-il dans son contexte spatial et social, et comment interagit-il avec lui ? Et comment prend-il en compte le temps long ?

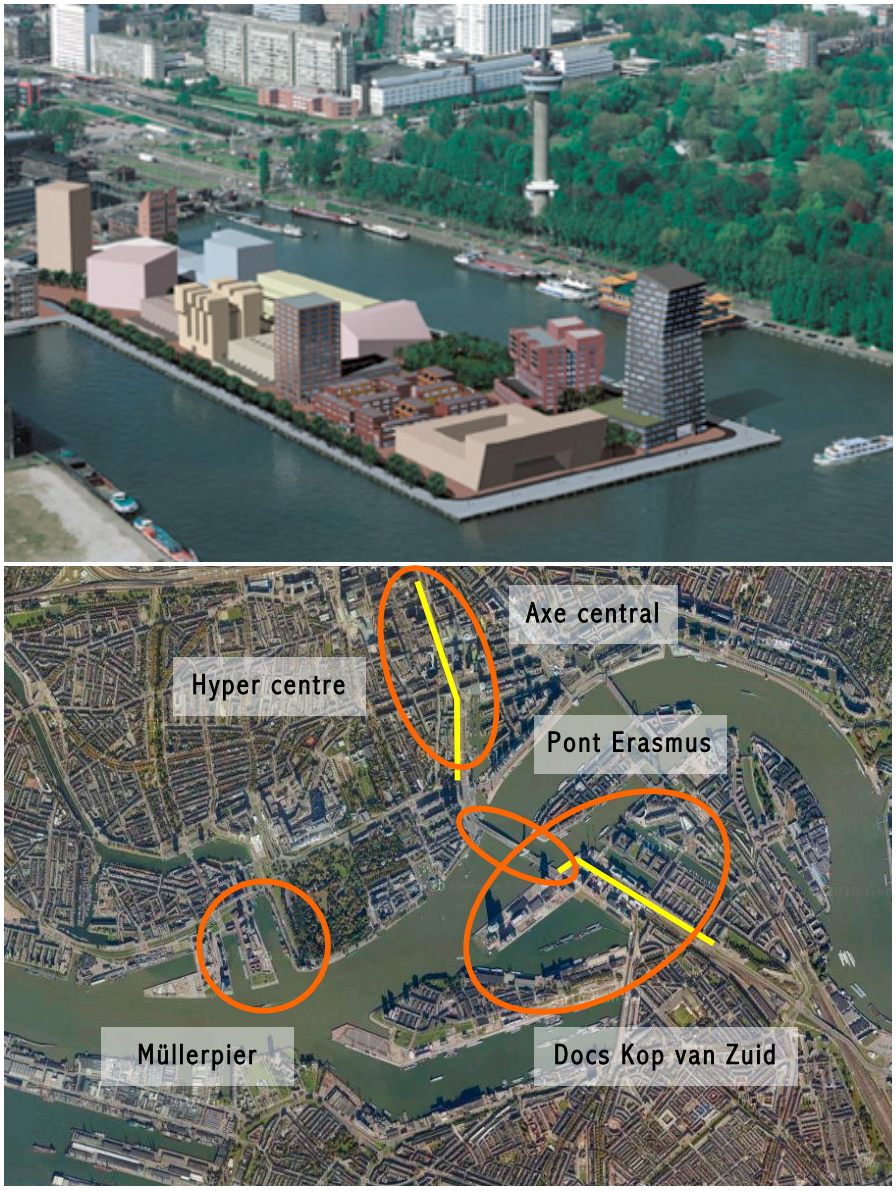
L'étude de l'ensemble du corpus sur la base de cette grille d'analyse permettra *in fine* d'élaborer l'apport théorique et prescriptif de la présente thèse (partie E), permettant également de discuter les deux premières hypothèses concernant les représentations que l'urbanisme se fait de lui-même et de la ville. Cette mise en perspective des enseignements de ces différentes étapes de la réflexion pourra permettre de contribuer – de façon modeste – à la « révolution copernicienne » de l'urbanisme.

B2. Quatre études de cas : NL, RFA, F et CH

B2.1 Les quatre quartiers

Chaque site retenu est décrit rapidement ci-après de manière systématique.

Rotterdam (NL) : le quartier de Müllerpier



Source Internet et GoogleMaps *Figure B1. Rotterdam, Mullerpier et Docs Kop van Zuid*

Données : un site de 4 ha à proximité immédiate de l'hyper-centre, 600 logements dont environ 20% de logements sociaux, 200 emplois, 1'400 habitants

Le contexte

La relation des néerlandais à leur territoire est marquée par leur histoire de lutte permanente contre l'eau et de « création » de territoire – par celle des polders – qui leur a conféré au fil du temps une culture spécifique de l'intérêt collectif. L'Etat et les collectivités locales sont ainsi plutôt interventionnistes, tout en coopérant régulièrement avec le privé de manière pragmatique. En outre, la politique du logement est au cœur des préoccupations publiques depuis longtemps, tant du point de vue quantitatif – pour répondre aux besoins – que qualitatifs, par une connaissance approfondie de la demande (typologie élaborée à l'échelle nationale).

L'opération de Mullerpier

En réaction au déclin démographique et aux difficultés sociales que Rotterdam a connues suite à la restructuration des activités portuaires, la Ville a cherché à se reconstruire une image positive en articulant plusieurs politiques publiques, en particulier dans les secteurs de friches abandonnés par le port. Dans le cadre de son important programme d'investissements, elle a commencé par réaliser un pont symbole – le pont Erasmus – reliant de part et d'autre de la Meuse les quartiers nord favorisés aux quartiers sud plus défavorisés.

Le site du dock de Müllerpier est situé en bordure d'un quartier difficile où la population étrangère est majoritaire, ce qui fait que la composante sociale est un point important dès l'origine du projet, traduite par la volonté de renforcer la mixité. Le programme de logements est ainsi conçu pour attirer des classes sociales moyennes à élevées dans ce secteur.

Une fois le programme établi, la Ville lance un concours qui s'adresse à des « entreprises générales » qui regroupent des compétences de projet (urbanisme et architecture), de montage et portage financier, ainsi que de management de projets urbains complexes. Le lauréat devient alors le pilote (privé) du projet urbain, mais sous surveillance continue et étroite de la collectivité, et à ce titre il élabore l'ensemble des contrats qui lient les différentes parties prenantes de la démarche, de la commune aux futurs acquéreurs, en passant par tous les corps de métiers.

Les coopératives sont également intégrées à la démarche, et elles ont la charge de réaliser environ 20% des logements du quartier.

L'ensemble des acteurs impliqués connaît un niveau de professionnalisme particulièrement élevé, en particulier en matière de négociation.

Freiburg-im-Breisgau (RFA) : le quartier de Rieselfeld

Source Internet et GoogleMaps

Figure B2. Freiburg et Rieselfeld

Données : 70 ha pour le nouveau quartier dans une propriété foncière communale de 320 ha (le reste est classé dans une zone de protection naturelle), 4'500 logements et 1'000 emplois

Le contexte

La Ville a tiré des ses combats anti-nucléaires des années 70 une longue tradition de politique urbaine respectueuse de l'environnement, formalisée dès lors par la création d'un département transversal « d'écologie urbaine ». Elle est ainsi devenue une référence en Allemagne – et ailleurs – dans le développement durable appliqué. Son niveau d'exigence élevé s'est concrétisé par des démarches d'expérimentation conciliant la mobilité (la politique du « chemin court » articulant offre diversifiée en transport, sensibilisation, signalétique et mesures de police), le renforcement de l'attractivité résidentielle en ville et la création zones naturelles protégées autour.

L'opération de Rieselfeld

La propriété communale de 320 ha (ancien champ d'épandage) est située à 5 km de l'hyper-centre, et son développement a été décidé après discussion, sous réserve du classement en zone protégée d'une grande partie du foncier, et du raccordement au centre par un tram.

La Ville a d'abord mis en œuvre un partenariat public – privé, en s'adjoignant les services d'un bureau privé expérimenté en pilotage de projets urbains complexes. Un concours d'urbanisme a ensuite été lancé, sur la base d'un programme formalisant les intentions explicites de la commune pour le site : mixité et accessibilité TP pour un nouveau quartier urbain exemplaire. L'urbaniste lauréat a ensuite rejoint l'équipe de direction du projet.

Le passage du Masterplan à l'opérationnel a ensuite été travaillé avec précision : dessin des rues et fronts de rues délimitant des ilots, division du foncier en parcelles correspondant à la taille des opérations souhaitées (maximum de 40 logements), et mixité volontaires des opérateurs pour induire la mixité ultérieure des occupants (privés, coopératives et autopromotion). Le droit du sol a été adapté par étape.

La structure de pilotage mixte a ensuite négocié dans la durée avec les promoteurs, de manière à s'assurer que les réalisations prévues correspondaient bien aux objectifs initiaux, et elle s'est maintenue jusqu'à l'heure de la gestion du quartier.

La population a été consultée à maintes reprises : avant le concours d'urbanisme (sur ses besoins), pendant pour définir les équipements souhaitables, après pour réagir sur les esquisses, puis tout au long de la démarche, jusqu'à la création d'une association (Kiosk) subventionnée par la Ville (via un contrat de prestations) pour s'assurer de la prise en compte des besoins des résidents futurs ou présents.

Grenoble (F) : la ZAC (zone d'aménagement concerté) de Bonne

Source Internet

Figure B3. Grenoble - Reconversion de la Caserne de Bonne

Données : 8,5 ha dont 5ha de parc urbain, 900 logements dont 40% de locatif social, une école de 15 classes, une résidence médicalisée pour personnes âgées de 80 lits, 2 résidences étudiantes, 20 nouveaux magasins, 5'000 m2 de bureaux, un hôtel 4 étoiles, une résidence hôtelière, et un cinéma art et essai (3 salles)

Le contexte

L'agglomération de Grenoble connaît relief très contraint (croisement de vallées) qui crée un climat particulièrement sensible aux pollutions. La collectivité a recherché ces dernières années à améliorer son climat local de multiples manières, dont la requalification de son centre ville, afin de le rendre plus attractif, et de contrecarrer la périurbanisation ainsi que la forte mobilité individuelle induite. Elle a ainsi développé plusieurs opérations urbaines exemplaires, et tenté de les mettre en lien à la fois par les espaces publics – dont les espaces naturels urbains – et les modes de déplacement doux, venant compléter sa longue tradition de transports publics.

L'opération de la ZAC de Bonne (grand prix national des écoquartiers en 2009)

Le site de la caserne – propriété publique de 8,5 ha – est situé en centre ville, très proche de l'hypercentre, dans un secteur qui nécessitait la reprise du maillage des voies, et l'arrivée du tram. Sur la base d'expériences précédentes, la Ville avait des objectifs explicites : la réalisation d'un écoquartier en centre ville (en 2001), d'un vaste parc public, et d'équipements pour le secteur (école et commerces).

Pour la première étape (plan du quartier et programme), la Ville a lancé un marché de définition : trois équipes ont été amenées à concourir (sur 30 candidats), et un lauréat a été désigné. Dès le départ, les élus ont privilégié la concertation avec la population et l'intégration de l'aménageur[3] (SEM – société d'économie mixte locale).

Puis la SEM a conduit les opérations de l'étape opérationnelle : élaboration des cahiers des charges de la ZAC, découpage du site en lots (1 ou 2 immeubles), analyse des projets en phase concours, monitoring des bâtiments après leur livraison. Une association indépendante spécialisée en énergie a relu les documents d'appel d'offre et surveillé les mises en œuvre délicates lors du chantier. Chaque rôle a été consigné dans une charte signée par chacun des partenaires engagés.

Pour la location et la vente, la commune a cherché à adapter l'offre en logements aux besoins (40% de logements sociaux, logements vendus à un prix inférieur au marché avec clause anti-spéculation élaborée avec des notaires, etc.). Le travail de concertation avec les habitants se poursuit encore actuellement au niveau des comportements économes en énergie (via l'Agence locale de l'énergie).

a. ———————————

[3] Aménageur : spécificité française dont le rôle consiste à « aménager » un terrain, c'est-à-dire à le rendre propre à la construction (disponibilité du foncier, viabilités, droit du sol), mais sans avoir le droit d'être ensuite le promoteur immobilier

Zürich (CH) : le quartier de Neu-Oerlikon

Source Internet

Figure B4. Zürich – Neu Oerlikon

Données : un site de 60 ha, 5'000 habitants et 12'000 emplois

Le contexte

La Ville de Zürich a décidé dans les années 90 – après une longue négociation politique – de se développer « vers l'intérieur » dans des périmètre repérés comme « secteurs de développement », et Neu-Oerlikon fait partie de ceux-ci, en tant que friche industrielle issue des restructurations des années 80. C'est l'histoire du premier grand partenariat public – privé conduit par la ville, dans un pays qui oscille entre tradition publique peu interventionniste et « métropoles » ambitieuses.

L'opération de Neu-Oerlikon

La localisation stratégique du site – à proximité de la gare S-Bahn d'Oerlikon et au cœur de la future centralité nord de Zürich – a conduit les industriels propriétaires fonciers et la Ville à reconnaître leur intérêt commun à tirer parti de l'énorme potentiel local. Les industriels ont anticipé la nature et la dimension politique du processus de valorisation de leur foncier par la création de sociétés immobilières spécialisées en leur sein. Et la Ville a reconnu l'importance de la qualité de son environnement urbain comme facteur essentiel de son attractivité, et a restructuré ses services en conséquence (géographiquement et non sectoriellement).

Et comme c'est le cas traditionnellement en Suisse, la première étape de la négociation a conduit les partenaires à élaborer le cadre réglementaire, puis la seconde à réaliser le quartier. Les industriels et la Ville ont ainsi débuté par négocier la répartition des affectations du sol, et des espaces publics et privés, que l'on peut résumer schématiquement par un double troc : « quatre parcs contre la promesse de ne rien mettre sous protection » et la cession des futurs espaces publics à la ville en contrepartie d'un changement du droit du sol permettant la rentabilité de l'opération immobilière.

La Ville a alors lancé un concours d'idées, puis demandé le développement de 4 projets en parallèle, avant d'aboutir à la conception directrice du quartier. Elle a ensuite repris la question règlementaire et celle des contrats-cadres fixant la répartition des frais d'équipement et le remaniement parcellaire. Les opérations privées et publiques ont alors démarré dans le cadre d'un processus permanent de négociation entre les parties prenantes, souvent facilité par l'intervention d'une urbaniste conseil privé agissant comme médiateur.

La création d'un « secrétariat de quartier » par la Ville – une fois les premiers habitants installés – a permis de promouvoir la participation de résidents à l'amélioration de leur nouveau cadre de vie.

Des acteurs … au processus

Il ressort de ces quatre présentations un deuxième point de similitude, la présence des mêmes catégories d'acteurs intervenant dans le processus de production des quartiers, classés en trois catégories : les acteurs publics, les acteurs privés et les citoyens (Tranda-Pittion 2009).

- Les acteurs publics regroupent les élus, qui ont – en principe – une vision du devenir souhaitable du territoire qu'ils gèrent et qui détiennent le pouvoir de décision, et les administrations qui à la fois mettent en œuvre les décisions des précédents et parfois – ou souvent selon les cas – agissent comme force de proposition et de conseil aux élus.
- Les acteurs privés regroupent une plus grande diversité de protagonistes. Les propriétaires fonciers ont la liberté de vendre (ou non) leur bien, mais ils doivent à la fois réaliser des opérations rentables et compatibles avec les règles d'urbanisme.

  Les financeurs et promoteurs immobiliers (professionnels ou non) détiennent la capacité d'investir (ou de négocier avec les banques) pour la construction, la location, la vente puis de réaliser cette location ou cette vente des logements et locaux pour activités.

  Les professionnels de l'urbanisme ont la compétence de conseiller les collectivités pour leur devenir souhaitable par l'établissement de la planification, alors que les professionnels de la conception et de la réalisation (architectes, ingénieurs, entreprises) disposent de la compétence de projet et de construction des bâtiments, infrastructures et espace public.
- Les citoyens peuvent intervenir dans le processus de deux manières, sous forme de milieux associatifs représentant la société civile, avec des prises de position sur la transformation de la ville / du quartier et/ou en tant que futurs habitants détenant la décision finale de venir s'installer (ou non) une fois le quartier réalisé, et il serai alors plus juste de les nommer « usagers ».

Ces différents acteurs interviennent à différents moments du processus, disposant d'outils différents, et dans des temporalités différentes, longues pour certains et beaucoup plus courtes pour d'autres.

Dernière similitude : le déroulement de chaque processus suit de grandes étapes relativement semblables, même si la linéarité de leur déroulement est plus théorique que réelle, les itérations et rétroactions étant fréquentes.

Première étape : la planification stratégique spatialisée est telle que la définit Motte « un effort collectif pour re-imaginer une ville, une région urbaine (...) et transformer cette nouvelle vision en termes de priorités d'investissements, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructures et de principes de régulation de l'usage des sols. (…) Elle suppose aussi des modes de gouvernance spécifiques qui ont pour but l'articulation des politiques par l'intermédiaire de processus délibératifs collectifs. » (2005, p5)

- Vient ensuite - ou en parallèle - une phase de pré-projet urbain lors de laquelle les questions de programme (de logements et de lieux publics) et d'image sont approfondies à l'échelle de la ville ou de l'agglomération, de manière à ce que la collectivité dispose d'une vision claire de ses besoins et de ceux de ses habitants.
- Le projet urbain intervient alors à l'échelle du quartier de logements et intègre une double préoccupation : le montage du système d'acteurs pour la conception et la réalisation du quartier – le projet processus – et la production du concept ou du plan d'urbanisme – le projet spatial.
- La réalisation du quartier fait ensuite intervenir les protagonistes classiques de la conception et de la réalisation des bâtiments, infrastructures et espaces publics : investisseurs, porteurs des projets publics ou privés et concepteurs (architectes et ingénieurs).
- La mise sur le marché établit un lien entre le(s) promoteur(s) responsables de la vente ou de la location et les futurs habitants (acheteurs ou locataires).
- La vie du quartier constitue une nouvelle étape permettant d'évaluer les résultats du processus de production : satisfaction ou non des habitants, prise de la « greffe urbaine », intégration du quartier dans la ville, prise en main de la vie de quartier par ses habitants, etc.

Chaque démarche conjugue de manière spécifique acteurs et outils à l'intérieur du processus décrit succinctement ci-dessus.

La démarche néerlandaise se caractérise par une collectivité publique ayant une vision précise de ce qu'elle veut en matière de logement et d'image dans le cadre d'une stratégie communale explicite. Sur cette base, elle lance un concours à des équipes pluridisciplinaires intégrant montage financier et urbanisme et le lauréat du concours devient le chef de projet privé – sous contrôle du public – qui prend en

charge la réalisation du quartier de sa conception à sa vente, y compris le portage du risque financier.

Les démarches allemande et française se déroulent en deux étapes plus distinctes : la collectivité qui dispose également d'une vision stratégique et d'un programme de logements lance un concours d'urbanisme et le lauréat rejoint le porteur de projet en tant qu'expert (co-pilotage public / privé à Freiburg et public / public à Grenoble) qui se charge de la réalisation du quartier jusqu'à son aboutissement.

La démarche suisse retenue articule – de manière un peu exceptionnelle – le propriétaire foncier et la commune tout au long du processus.

Ces quatre quartiers sont en phase de réalisation, ou pratiquement achevés. Et la recherche a consisté à prendre connaissance des écrits à leur propos, puis à interroger quelques acteurs significatifs de leur conception et de leur réalisation, sur la base d'un guide d'entretien commun, faisant l'inventaire complet des différentes phases, acteurs et outils employés tout au long du déroulement du processus.

B2.2 L'analyse comparative des processus

Le tableau ci-après détaille les différentes étapes successives des quatre processus – sur la base d'une vision linéaire dans un premier temps, le temps de mieux entrer dans le sujet – les différents types de relations entre les trois catégories d'acteurs rencontrés, allant des plus publics aux plus privatisés, selon trois grandes catégories de relations que l'on peut identifier :

- Première variante - Vx : le public fonctionne comme chef de projet exclusif et commande du travail aux privés, c'est le cas français ;
- Seconde variante - Vy : le public coopère avec le privé et met en place un système de co-pilotage dans la longue durée, c'est le cas allemand, voire la cas suisse également, mais avec la particularité d'un acteur privé propriétaire foncier (et non professionnel de l'urbanisme comme à Freiburg) ;
- Troisième variante - Vz : le public délègue au privé la conduite des opérations, mais continue néanmoins à surveiller étroitement le déroulement de l'ensemble, c'est le cas néerlandais.

Les relations de ces acteurs porteurs avec la population peuvent elles aussi obéir à différentes logiques, allant de la quasi absence – hormis le respect des obligations légales (Va) – à une expression organisée à l'initiative des citoyens et/ou de leurs

associations (Vb). L'éventail des possibilités s'échelonne entre ces deux postures, de manière classique entre l'information – donnée par le pilote aux citoyens, sans attente de réponse particulière – à la concertation, qui contient par définition une attente de réponse.

Les relations de ces mêmes porteurs avec les équipes pluridisciplinaires centrées sur l'urbanisme – en particulier au moment de leur choix partout soumis à concurrence – peut également s'orienter dans deux directions : choix d'une image par concours (V1), procédure lors de laquelle les décideurs choisissent une image, sans discussion avec son auteur, ou procédure laissant plus de place aux échanges entre maître d'ouvrage et concepteurs (V2), comme une « étude-test » (Marché de définition simultané - F - et Mandats d'études parallèles - CH).

A ce stade, il est important de souligner qu'aucune relation systématique ou logique n'a été repérée entre ces différentes catégories : Va ou V1 ne sont pas plus souvent associés à Vy que Vb, par exemple.

Le tableau ci-après déroule dans le temps ces différentes relations, en montrant à quel moment du processus elles interviennent. Pour faciliter la compréhension, précisons que les acteurs sont symbolisés par des carrés noirs, et que les relations sont illustrées par des flèches partant de l'initiateur principal. Chaque étape est finalisée par un « outil » mentionné en italique.

Planification stratégique		
Acteurs publics	**Acteurs privés**	**Citoyens - Société civile**
Définition du « système ville » où faire quoi et pourquoi à l'échelle de l'agglomération et des secteurs	Va - Absents Vb – Lobbying	Va - Absents Vb - Expression spontanée ou organisée des besoins
Document stratégique avec des marges de manœuvre pour l'opérationnel		

Préparation du projet urbain		
Acteurs publics	**Acteurs privés**	**Citoyens - Société civile**
Approfondissement du programme (logement et lieux publics), de l'image souhaitée, et priorités entre sites potentiels	Va - Absents Vb - Lobbying	Va - Absents Vb - Expression spontanée ou organisée des besoins
Choix d'un site, d'un programme et d'une démarche de mise en œuvre		

Projet urbain - phase a		
Acteurs publics	**Acteurs privés**	**Citoyens - Société civile**
Montage du système opérationnel d'acteurs Vx Vy Vz	Participation au montage du projet urbain appui co-pilotage délégation + contrôle	Expression organisée des besoins et/ou visions pour le quartier
Futurs signataires du PPP n°1	*Futurs signataires du PPP n°1*	

Projet urbain - phase b		
Acteurs publics	**Acteurs privés**	**Citoyens - Société civile**
Elaboration du concept urbain global du quartier V1 V2	Participation de professionnels de l'urbanisme concours étude test	Réaction au projet de concept urbain global du quartier Consultation ou enquête publique du Masterplan
Masterplan et PPP n°1 *Confirmation de l'équipe de pilotage du projet urbain*	*PPP n°1* *Intégration dans l'équipe de pilotage du projet urbain*	

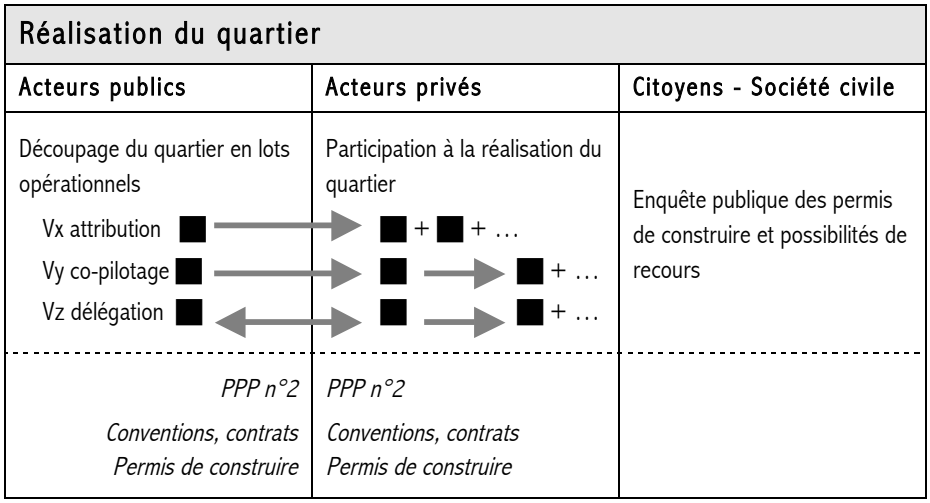


Schéma de l'auteure

Figure B5. Synoptique des processus de production urbaine

Chacune des phases décrites ci-dessus connaît des spécificités intéressantes dans l'un ou l'autre des pays examinés. Les enseignements détaillés ci-dessous reprennent, parmi ces éléments, les plus éclairants pour la réflexion, il n'y a donc sur le terrain aucun processus regroupant l'intégralité des actions suivantes.

Planification stratégique

L'objet de la recherche ne concerne pas directement la planification stratégique, mais son rôle dans l'identification des quartiers à développer et dans sa contribution à l'articulation entre le projet urbain du quartier et cette réflexion à plus vaste échelle. La cohérence entre les concepts développés dans les réflexions stratégiques et leur application concrète jusqu'aux programmes et principes constructifs est particulièrement intéressante aux Pays-Bas et en Allemagne.

Consciente de son image de ville ouvrière et portuaire, Rotterdam a étroitement corrélé ses politiques d'image, d'investissement et d'urbanisme : elle a d'abord décidé de construire un pont entre le nord de la Meuse (centre ville) et le sud (quartiers pauvres) et a choisi le plus beau projet – et le plus cher – pour profiter de l'effet symbolique du lien. Elle a ensuite programmé des logements de catégorie moyenne à supérieure, afin d'amener de la mixité sociale, et a progressivement fait monter le prix du foncier (dont elle était propriétaire) au fur et à mesure du retournement d'image, jusqu'à parvenir à une opération financièrement totalement équilibrée sur le moyen terme.

Dans un tout autre domaine, Freiburg a centré depuis plusieurs décennies sa politique communale sur les questions environnementales, voulant mettre en pratique ses principes politiques. Dans la succession des étapes de la conception puis de la réalisation de Rieselfeld, le pilote a su mettre en cohérence les différentes échelles de manière remarquable : d'abord le lien entre le quartier et la ville par l'intégration dans le projet (et son équilibre financier) d'une nouvelle ligne de tram. Puis à l'échelle du quartier, il a choisi comme lauréat du concours le projet d'urbanisme répondant le mieux à la préservation de la nature environnante : un quartier dense regroupant l'ensemble des logements et des services du programme sur une partie seulement du terrain disponible, avec une gradation de l'accessibilité des sites naturels (inversement proportionnelle à leur valeur naturelle). Le projet a ensuite développé une panoplie de mesures en faveur de l'environnement : traitement des eaux de ruissellement et des eaux usées à l'échelle des espaces publics, regroupement des parkings en silo à l'entrée du quartier et disposition des différents services de manière à les rendre accessibles à pieds. A l'échelle des

bâtiments, c'est principalement la consommation d'énergie qui a orienté la conception, allant jusqu'à réaliser des immeubles producteurs d'énergie.

Préparation du projet urbain

Cette phase ne connaît ni de forme précise ni de démarche standard pour les différents thèmes du logement, des services à la population et de l'image. Il arrive aussi qu'elle soit très imbriquée dans la précédente. Mais son importance justifie de la distinguer dans l'analyse.

Les néerlandais et les français connaissent des mécanismes institutionnalisés de définition des besoins en logement. La programmation communale aux Pays-Bas est réalisée sur la base d'études nationales comprenant une typologie fine des ménages et de leurs besoins quantitatifs et qualitatifs.

Le PLH (Programme Local de l'Habitat) en France poursuit un objectif similaire, mais avec une méthodologie moins systématique. La programmation des lieux publics est parfois faite en cohérence avec le futur parc de logements, comme en Allemagne, mais pas forcément, dans la droite ligne des politiques sectorielles mentionnées en début de chapitre.

La question de l'image est souvent réglée de manière distincte : si des villes comme Rotterdam, Mulhouse ou St-Etienne ou un propriétaire foncier comme ABB à Neu-Oerlikon ont besoin d'un retournement d'image, ils utilisent le projet urbain à cette fin, sinon ces deux univers (urbanisme et image) ne sont encore que rarement en relation.

C'est à la fin de cette phase, que les communes ont en main les données nécessaires pour la négociation avec les promoteurs, qu'ils soient privés ou publics. Et il existe une grande différence de professionnalisme chez les acteurs rencontrés : certains ont une vision claire et déterminée de leurs besoins et des limites acceptables pour eux dans la négociation (y compris financières), alors que d'autres ne disposent que de dossiers sectoriels (par exemple planification, logement et écoles séparément) sans vision des interdépendances ni des synergies, et ne font preuve que de très peu de compétences financières dans les négociations avec les professionnels de l'immobilier, en principe mieux armés dans ce registre.

L'intervention de la société civile et des lobbies est très variable d'un cas à l'autre.

Projet urbain

La répartition des rôles entre privé et public diverge fondamentalement selon les pays. Le « tout public » est clairement français associant services communaux et SEM (société d'économie mixte), le terme mixte désignant la diversité des financements, toujours en majorité publics. Cette dernière joue le rôle de chef de projet tout au long de la démarche et s'adjoint au fur et à mesure des besoins les compléments de compétences nécessaires issus du secteur privé. A l'inverse, la délégation de l'ensemble du processus au privé mais sous contrôle public permanent vient des Pays-Bas. En situation intermédiaire, le co-pilotage privé/public correspond au système allemand, la commune s'adjoignant les services d'un bureau d'études pour piloter le processus dans la durée. Le système zurichois est aussi fondé sur un co-pilotage public - privé, mais alors qu'à Freibourg le privé est un professionnel de l'urbanisme, à Oerlikon le privé est le propriétaire foncier et immobilier qui négocie avec la commune la réalisation d'un projet urbain articulant intérêts privés et intérêts publics.

Le démarrage des négociations entre acteurs se fait sur des sujets très différents d'un exemple à l'autre : la négociation des droits à bâtir entre commune et propriétaires à Zurich, ou le montage du concours d'urbanisme ailleurs (la commune étant propriétaire des terrains dans les autres exemples).

L'élaboration du Masterplan constitue la troisième différence majeure entre les processus. Le concours d'urbanisme (ou l'étude test) met face à face la commune et des équipes pluridisciplinaires pilotées par un urbaniste privé en Allemagne et en France et le produit attendu est un plan d'urbanisme, le lauréat rejoignant ensuite l'équipe de pilotage du projet. Aux Pays-Bas, la commune organise un concours entre « entreprises générales » (dont la tâche principale consiste à gérer contrats et finances avec des professionnels sous-traitants), chacune devant former une équipe regroupant toutes les compétences nécessaires et le choix du lauréat se fait sur un « pack » comprenant plan d'urbanisme, montage financier et garantie financière. Le lauréat devient « le » chef de projet, mais reste sous contrôle de la commune qui poursuit les négociations tout au long du processus sur le nombre et le type de logements, et même le prix du terrain et des logements.

La différence entre concours et étude test, comprenant Mandats d'études parallèles (CH) et Marchés de définition simultané (F) mérite d'être développée. Le premier système se déroule en trois phases distinctes : l'écriture du cahier des charges par le public, puis l'élaboration d'un projet spatial par chacun des concurrents

isolément, et enfin le choix de la meilleure « image » par le public. Le second système ouvre la possibilité d'une plus grande co-production, les échanges entre maître d'ouvrage et maîtres d'œuvre faisant partie des règles du jeu, dans des déclinaisons légèrement différentes selon les pays. Et malgré des clauses de respect de la concurrence et de la propriété intellectuelle qui tendent à privilégier la première formule, l'expérience montre que le fait de pouvoir échanger à ce stade avec les concepteurs permet aux décideurs de se forger plus rapidement une vision mieux étayée.

La participation de la population diffère selon que les habitants futurs sont connus ou non, mais à ce stade, elle est systématique, a minima sous forme de consultation publique à la fin de l'élaboration du Masterplan.

Le cas le plus développé d'intégration du « savoir citoyen » est à Freiburg, par la constitution dès le départ d'une association des futurs habitants (Kiosk : Kontakt, Information, Organisation, Selbsthilfe, Kultur) qui a contribué à la fois à enrichir le projet et à démarrer la « vie de quartier » parallèlement à sa réalisation.

Réalisation du quartier

Le système de découpage en lots est systématique, et l'on retrouve ici la logique d'acteurs exposée ci-dessus : les lots sont attribués par la SEM en France, par l'entreprise générale aux Pays-Bas et par les co-pilotes en Allemagne.

L'exemple allemand présente un intérêt par le choix volontaire d'une diversité de promoteurs et des règles qui leur sont appliquées : les promoteurs privés, les coopératives et les groupements de futurs habitants (en autopromotion) sont en relation avec le chef de projet qui les accompagne, assumant les différences de professionnalisme et de temporalités de réalisation. L'objectif visé par la commune est d'utiliser la mixité de montage pour obtenir une mixité d'occupants. De plus, les lots sont limités à 40 logements pour tous les promoteurs, les plus gros pouvant construire plusieurs lots de 40 en des lieux différents du quartier, l'objectif visé étant alors la diversité architecturale. Cette taille de lot se retrouve à Grenoble, mais de manière moins systématique.

Mise sur le marché

Celle-ci se réalise dans la logique du montage de l'opération : par la SEM en France, l'entreprise générale privée aux Pays-Bas et le groupement commune et bureau pilote en Allemagne.

Différents mécanismes de régulation des prix ont été testés, mais sans qu'il soit véritablement possible d'en tirer des règles générales. La commune de Rotterdam fixe dès le départ un prix de vente plafond pour chaque type de logement dans ses négociations avec l'entreprise générale, et le surveille jusqu'au moment de la vente. La ville de Grenoble et la SEM ont imaginé un contrat de vente spécifique « anti-spéculation » empêchant la revente avant 5 ans, mais la question du prix de vente sur le marché libre reste une question de fond. Lorsqu'il n'y a aucun contrôle, comme à Neu-Oerlikon, le niveau croissant des prix induit une ségrégation socio-spatiale, produisant ainsi un effet involontaire de gentrification dû à l'attractivité de ces nouveaux quartiers.

Vie du quartier

Les temporalités d'appropriation des quartiers sont lentes, et il est difficile de ce fait de tirer des conclusions de réalisations récentes. Mais il arrive aussi que ce soit rapide, comme à Oerlikon, où les habitants se sont très vite organisés en comité de quartier pour réclamer à la commune comme aux promoteurs (avant qu'ils ne soient partis) les adaptations jugées indispensables. La question de la gestion des espaces publics dans la durée mériterait d'être approfondie, car elle apparaît de manière fréquente dans les attentes exprimées par les habitants des quartiers plus anciens.

B2.3 Les premiers enseignements de la comparaison

L'analyse comparative de ces quelques cas européens a permis de mettre en évidence une nette différence entre les processus de production – au sens de l'articulation des acteurs et des outils – des quartiers urbains d'un pays à l'autre. Plus que les conditions matérielles ou légales régulièrement avancées comme facteur explicatif, chaque cas exemplaire a clairement été le fruit d'un processus conduit dans la durée, mais par différents acteurs.

- Aux Pays-Bas (Rotterdam), c'est une même entreprise privée qui signe un contrat avec la collectivité et qui fait le « portage du projet » de la conception du plan d'urbanisme à la vente des logements et divers locaux, la collectivité ayant quant à elle une vision très précise des besoins de la population en logements et services. Le principe « marchand » entre ainsi plus rapidement en scène, mais toujours en étroite corrélation avec les deux autres.

– En Allemagne (Freiburg), c'est un co-pilotage entre l'administration communale et un chef de projet privé externe qui conduit le processus de la conception urbaine à la réalisation de chaque bâtiment ou aménagement du quartier, sur une durée de plus de 10 ans. Le principe « civique » intervient alors très en amont du projet.

– En France (Grenoble, Mulhouse), c'est une société d'économie mixte qui joue le même rôle avec un instrument « d'urbanisme opérationnel » la ZAC (zone d'aménagement concertée) qui encadre le partenariat public / privé ou public / public ; le principe « industriel » faisant étroitement partie de la culture d'intervention publique française.

L'unicité du pilotage

L'existence d'interrelations entre les acteurs nettement plus développées dans les exemples étudiés qu'en Suisse romande est ainsi confirmée : la présence systématique d'un chef de projet unique, qu'il soit public ou privé – allant de l'identification d'un site stratégique à la vente ou location des logements – constitue la preuve de la réalité d'un processus intégré, conçu et géré en tant que tel. Il est important de relever ici que lors de la recherche des exemples, l'ensemble de ceux qui ont été approchés – avant d'opérer le choix final – ne fonctionnait jamais sur le principe qui prévaut en Suisse, de la stricte séparation entre planification et réalisation.

Le niveau d'intégration des acteurs évolue au fur et à mesure du déroulement du processus, d'un départ très public à une arrivée très privée, selon la schématisation suivante : les intensités des couleurs sont proportionnelles au niveau d'implication : gris sombre pour un rôle prépondérant et gris clair pour une possible initiative.

	Acteurs publics		Acteurs privés		Citoyens	
	Politicien	Administration	Professionnel	Propriétaire	Société civile	Particulier
Planification stratégique	3	3	2	0	1	0
Préparation du projet	3	3	2	1	1	0
Projet urbain	3	3	3	3	2	1
Réalisation du quartier	2	2	3	3	0	0
Mise sur le marché	0	1	3	3	1	3
Vie du quartier	0	1	1	1	3	3

Schéma de l'auteure

Figure B6. Acteurs et étapes du processus de production

L'analyse des processus de production

Les analyses développées dans cette partie ont pour unique prétention le démontage des processus des exemples étudiés, afin d'en décrypter les mécanismes et leurs effets sur la cohérence et la qualité du quartier une fois réalisé.

En opposition à la tendance souvent perceptible d'édicter plus de règles pour se protéger de l'incertitude et de la complexité, les exemples étudiés privilégient clairement le « projet urbain » imbriquant le « projet-objet » issu d'un acte créatif et le « projet-processus » résultant d'un jeu d'acteurs. La ville gagne ainsi – selon les acteurs de ces processus – à être conçue par des négociations continues entre partenaires concernés, plutôt qu'en tentant de la définir jusque dans le moindre détail 10 ou 15 ans à l'avance.

Ceci correspond d'ailleurs à la revendication théorique des auteurs mentionnés dans la première partie. Sur les traces de Christian Devillers (1994) qui a été l'un des premiers à développer ce thème en France, on retrouve ainsi le « projet permanent » de Philippe Panerai (1999) quand il estime nécessaire « de repenser les termes de « projet urbain » pour nous permettre de renouer avec l'idée de projet permanent dont la forme de départ est suggérée plus que dessinée et qui se réalise dans la longue durée », en combinaison avec le « projet local » d'Alberto Magnaghi (2003)

défini comme une co-production de la société locale par ses acteurs. Ou encore le « projet urbain » de Patrizia Ingallina (2001 et 2003, p3 et 4), qu'elle propose comme « un concept et une manière d'agir en formation, qui répond à une logique de processus complexe associant continuité et changement ». Précisant également que même si à l'origine, le « projet urbain » a pu être compris par certains comme synonyme de « composition urbaine », ou de « projet d'architecture à vaste échelle », alors qu'il est désormais admis que le qualificatif « urbain » renvoie à des compétences multiples, et non seulement aux problèmes d'organisation spatiale, et qu'il comprend de ce fait la notion de « projet collectif ».

Le retour à l'hypothèse

Plusieurs logiques sous-jacentes inspirent les méthodologies utilisées pour ces quatre réalisations de projets de quartiers, mais partout, le design du processus a été conçu en même temps que – et articulé avec – le design spatial pour tenter de répondre à la complexité de la création urbaine, a contrario d'un aménagement traditionnel fondé sur le plan et le règlement, élaboré avant et sans l'intervention des acteurs opérationnels.

Ainsi, l'hypothèse de l'urbanisme qui devrait être considéré comme un « processus de production urbaine » se vérifie à travers cette première recherche : lorsque le résultat final (le quartier) est reconnu comme étant de qualité par les professionnels – et ce, de manière consensuelle – les démarches qui ont l'ont « fabriqué » ont été pensées puis mises en œuvre dans la longue durée, de manière continue et avec une certaine permanence – même si cela n'exclu pas les « accidents de parcours », et par les mêmes acteurs fonctionnant en équipe. Cette gestion consciente du processus par ses acteurs est une condition nécessaire – mais pas forcément suffisante – de la qualité finale du quartier, a contrario d'une réalisation qui serait laissée au hasard du bon vouloir d'un opérateur qui interviendrait dans un cadre réglementaire fixé à l'avance de manière précise.

Certains exemples privilégient l'aspect économique – le principe marchand – en structurant la production du quartier à l'image d'une production industrielle : un pilote de projet est désigné, la demande est identifiée avec soin (étude de marché), les « sous-traitants » (promoteurs et constructeurs) sont mis en concurrence, une stratégie de réponse est élaborée puis mise en œuvre, et enfin évaluée en vue d'améliorer le produit suivant.

D'autres exemples permettent de mettre en lumière plutôt l'aspect social du processus – le principe civique – dans sa dimension de négociation permanente

entre les différents partenaires identifiés plus haut. Et il est alors nécessaire que ces acteurs soient capables de conduire le processus – au delà de la seule adéquation entre offre et demande – en parvenant à un équilibre complexe entre le maintien des objectifs visés initialement et l'introduction de rétroactions ou d'adaptations en cours de route, au fur et à mesure des événements inattendus ou des conflits. Ceci revient à articuler vision cohérente à long terme et « opportunisme », au sens positif de la capacité à tirer parti des opportunités.

La simple image de l'industrie est ainsi clairement dépassée, la réalité urbaine s'approchant plus de celle du montage d'un prototype – avec toutes les explorations, voire les échecs que cela suppose – que d'une chaîne de production. Mais dans tous les cas, la continuité du pilotage – qu'il soit public et/ou privé – constitue la première condition nécessaire à un aboutissement satisfaisant du processus, et le professionnalisme des acteurs (services (inter-)communaux, entreprises privées ou coopératives) en matière de négociation, la seconde.

Les apports à la recomposition des outils de l'urbanisme

A ce stade, c'est l'équilibre entre la culture de l'intérêt collectif et la souplesse d'interprétation des documents juridiques qui ressort comme facteur important, mettant ainsi en évidence le caractère déterminant du niveau de précision des instruments d'urbanisme réglementaire : ni trop, sous peine de bloquer le processus, ni trop peu, de manière à bien cerner la direction souhaitée pour le développement urbain. Dans l'exemple des Pays-Bas, le droit du sol date de 1945 et il permet de réaliser une ville dense et mixte, et tout le reste est géré par le projet qui est au centre d'une succession de négociations. Dans l'exemple allemand, le droit du sol est réadapté après chaque évolution du projet urbain. Mais aucun des cas étudié ne privilégie la planification rigide avant le projet (processus et objet).

Or de telles démarches sont pratiquement inexistantes aux échelles pertinentes en suisse romande, et malgré de nombreuses expériences souvent intéressantes, les acteurs alternent, canton et communes, publics et privés, successivement, avec trop peu de lieux et /ou temps d'échanges ou de confrontation. Le savoir-faire manque pour passer de la planification à la réalisation de la ville, alors qu'ailleurs ce savoir-faire est à même de conjuguer les logiques, les échelles, les outils et les acteurs.

Du point de vue du projet spatial, et de son résultat physique – le quartier – l'analyse permet de mettre en évidence que les synergies entre politiques publiques (foncier, logement, mobilité, services de proximité, espace public) détiennent un

double potentiel : en amont, celui d'évaluer la faisabilité de l'opération, et en aval, celui de renforcer la qualité de vie dans le quartier une fois réalisé.

Il en va de même pour les synergies entre échelles : la cohérence entre projets de quartier et d'agglomération (programme, accessibilité, mixités, image) ne peut qu'être favorable au résultat, renforçant par exemple sa fonctionnalité et son intégration dans son contexte élargi (ce qui n'est pas là est aisément accessible ailleurs).

Quant aux acteurs, ils sont au centre du propos : leur professionnalisme, leurs modes d'échanges, de négociation, de décision et de gestion des conflits conditionnent le déroulement et l'aboutissement des processus de production des quartiers. Et la gestion de la tension entre les différentes logiques exposées ci-dessus ne peut désormais plus résulter d'un découpage des tâches hérité de l'époque moderne et cartésienne.

Le rapport à la complexité

Comme cela avait été annoncé en début de chapitre, les limites d'une telle approche reposent sur la description linéaire de la démarche – bien qu'elle soit nécessaire dans un premier temps pour décomposer les mécanismes et ainsi mieux les comprendre – et la limitation à une seule échelle d'exemple, le quartier.

Cette description linéaire simplifiant la chronologie des faits pourrait laisser croire à un déroulement du processus sans itérations ni conflits. De plus les trois principes essentiels définis par Edgar Morin – dialogique, récursif et hologrammatique, ne sont pas identifiés. La complexité n'est ainsi pas encore suffisamment travaillée, ce qui explique le développement du chapitre suivant et des deux parties qui suivent, intégrant différentes échelles – quartier puis agglomération – et des phénomènes plus complexes, qu'ils soient transfrontaliers ou économiques. Toutefois, les synergies explicitées (entre politiques sectorielles et entre échelles) représentent déjà un premier stade de reconnaissance de la complexité du fait urbain par les collectivités publiques.

B3. Retour sur la production de logements dans l'agglomération FVG

B3.1 La problématique de l'habitat dans l'agglomération

Cette première partie du cas d'étude franco-valdo-genevois a fait l'objet d'une recherche spécifique en partenariat étroit avec les responsables du Projet d'agglomération et le programme de recherche français AGE en partant de la triple question suivante : pourquoi cette pénurie de logements récurrente à Genève – étant donné qu'il paraît difficile d'imaginer une réponse découlant de l'absence de moyens ? Puis, est-il possible de concevoir une issue à cette situation ? Et enfin, si oui, laquelle ?

Très tôt, les intérêts divergents des acteurs en présence sont apparus comme un champ d'explication inexploité, les initiatives des uns étant régulièrement contrecarrées par les oppositions (frontales ou voilées) des autres. Et l'exemple de l'amélioration de la productivité industrielle de ces dernières décennies découlant en grande partie de l'attention portée aux processus de fabrication (plus qu'aux innovations technologiques isolées) a servi de guide de questionnement, dans le prolongement des réflexions et des premiers enseignements du chapitre B.

Cet approfondissement s'est ainsi fondé sur le même déplacement de point de vue que lors de la recherche comparative en Europe, en examinant la « production »de l'habitat comme un processus articulant dans la durée acteurs et outils selon un déroulement organisé de manière anticipée et constamment réajusté par ses « chefs de projet ». Il s'est ainsi agit d'explorer les processus de production français, vaudois et genevois – avec leurs similitudes et divergences de fonctionnement – à l'intérieur d'un (presque) même bassin de vie.

Les hypothèses spécifiques à l'agglomération franco-valdo-genevoise

L'élaboration du PDHT (plan directeur de l'habitat transfrontalier, signé en parallèle au Projet d'agglomération en décembre 2007), premier travail transfrontalier sur le logement, a permis de pointer en amont les freins au développement de l'habitat des deux côtés de la frontière, sous forme de trois blocages récurrents à l'élaboration des projets urbains et de construction dans l'agglomération : le manque de mobilisation et de valorisation de la ressource foncière, la faiblesse du management des processus d'élaboration des projets urbains, et la difficile mobilisation des outils de spatialisation des projets de territoire.

Source : photos de l'auteure

Figure B7. La question du logement envahit l'espace public

Hypothèses portant sur la ressource foncière

Peut-on postuler que la capacité de mobilisation de la ressource foncière est un levier déterminant de la réussite des projets urbains et territoriaux ? Plus spécifiquement à Genève, est-il possible de démontrer que la maîtrise foncière directe (propriété) échappant aux pouvoirs publics, ils ne sont en conséquence pas dotés des outils suffisants leur permettant d'intervenir sur ce marché et qu'ils n'ont pas la possibilité d'impacter suffisamment sur la production de logement ? Peut-on établir un lien de cause à effet entre le fait que les collectivités peinent à se saisir pleinement des enjeux du foncier dans les processus d'aménagement et la quasi absence d'outils d'intervention traitant de ce sujet, en particulier de maîtrise indirecte du foncier pour le logement ?

Hypothèses portant sur le management des projets urbains

Lors de la mise en œuvre des projets urbains, les pouvoirs de décision et d'expertise sont fragmentés et parfois difficilement visibles : à Genève en raison de la culture d'aménagement centrée sur la planification et en France en lien avec les modes de faire très ruraux ou périurbains des collectivités (aucune Agence d'urbanisme en Haute-Savoie ou dans l'Ain). Quel est l'impact de l'absence de culture et de connaissance des mécanismes du projet urbain ? Le manque d'articulation en Suisse entre la planification (publique) et les processus d'études pré-opérationnelles (privés) permettant de bâtir des réflexions communes (sans parler de co-décision) a-t-il un lien avec l'absence de réalisations d'envergure et de qualité ? Le faible nombre d'urbanistes intervenant dans la médiation et la gestion des projets urbains et territoriaux des deux cotés de la frontière est-il en lien avec les difficultés rencontrées ? Et ces problèmes de gouvernance peuvent expliquer certains des blocages observés ? Enfin, la complexité de la diversité des régimes,

outils et cultures de l'aménagement renforce-t-elle la difficulté du « passage à l'acte » à Genève et la réalisation d'opérations de qualité en France ?

Hypothèses portant sur les outils de spatialisation des projets de territoire

On peut enfin postuler que l'élaboration d'un projet urbain et territorial doit arbitrer entre les intérêts divergents des différents acteurs. Comment l'intérêt général peut-il être intégré dans les logiques individuelles et porté collectivement par les acteurs des projets d'aménagement ? La création de « valeur urbaine » (aux sens de valeur économique et de valeur d'usage) peut-elle permettre aux différents acteurs d'un projet de territoire de trouver et co-construire un intérêt commun à intervenir dans les projets urbains ? Par ailleurs, le passage du projet urbain au projet territorial nécessite-t-elle la mobilisation d'outils et de mécanismes incitatifs existants ou à produire ? Et comment concevoir l'évolution des cadres d'action et des compétences politico-administratives des acteurs impliqués pour rendre opérantes les orientations prises dans le projet d'agglomération ?

Hypothèse centrale

Les trois questionnements développés ci-dessus sont sous-tendus par la même hypothèse que celle ayant structuré la recherche comparative exposée plus haut (voir B) et permet d'approfondir les hypothèses H3 et H4 de la présente thèse : le processus de production d'un habitat de qualité – à l'échelle d'un quartier inséré dans la grande échelle – constitue un tout cohérent. Et l'ensemble de ce « processus » peut être décrit comme une chaîne d'acteurs et d'actions globalement plus ou moins efficiente selon la qualité de chacun de ses éléments et de son organisation globale. En s'inspirant de la pensée systémique, cette organisation doit être considérée à l'interne (acteurs et outils) et avec l'extérieur (dans ses interdépendances avec son environnement), dans une dynamique constante de réadaptation aux évolutions de son contexte. Et ce changement de perspective implique que soient reconsidérés l'ensemble des outils de l'urbanisme, afin de mieux comprendre lesquels restent pertinents dans le contexte actuel de complexité, et lesquels nécessitent d'être revisités en profondeur.

La question centrale est ainsi celle du lien de cause à effet – et de toutes ses limites – entre le processus de production d'un quartier urbain et sa réalisation ou sa non réalisation (cas fréquent à Genève), ainsi que sur la qualité du résultat final (problème fréquent dans la périphérie française). Or le site d'étude franco-valdo-genevois constitue un cas d'étude particulièrement intéressant, en raison de sa

complexité : trois systèmes – le français, le vaudois et le genevois – interagissent à l'intérieur d'un (presque) même bassin de vie.

L'objectif visé dès le début était de parvenir à mieux comprendre les processus de production favorisant la qualité de l'habitat, afin d'en faire ressortir les éléments saillants – à la fois d'explications et de propositions – dans chacun des systèmes abordés. Et le fait de travailler sur des exemples aussi différents les uns des autres a permis de favoriser l'identification des éléments essentiels des processus, par delà les spécificités nationales ou locales.

Les principes méthodologiques

L'adaptation de la méthodologie à la spécificité du projet a conduit à l'organisation d'une démarche incluant trois catégories de protagonistes : les partenaires professionnels de l'équipe du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, les acteurs des filières de production du logement aidé et du marché libre des trois systèmes français, vaudois et genevois, et les chercheurs membres de l'équipe avec leurs laboratoires d'origine. Le déroulement dans le temps a permis de développer le sujet par approfondissements successifs en cherchant à favoriser les synergies entre les différentes catégories d'acteurs.

L'équipe du Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise avait exprimé une double attente, dès le départ du travail :

- disposer d'une connaissance objective plus étendue des différentes filières de production de logements (y compris de leurs acteurs) et des facteurs actuels de blocage, afin d'aboutir à la proposition de leviers d'actions permettant d'avancer à court terme dans ce registre fondamental de l'accord franco-suisse ;
- et initier une nouvelle dynamique parmi des acteurs publics et privés locaux aux comportements très cloisonnés et persuadés – pour un grand nombre d'entre eux – que « la situation du logement à Genève est désespérée ».

La combinaison des temporalités et des attentes de chacun a débouché sur une démarche en trois temps : l'organisation d'une visite à Lyon (destinée aux acteurs publics genevois les plus réticents au départ) pour rencontrer les acteurs de l'Agence d'urbanisme et de la SEM Lyon Confluence, avec l'objectif de montrer que de telles opérations sont « possibles », puis la combinaison d'entretiens et d'ateliers d'échanges avec les acteurs français, vaudois et genevois du logement (voir paragraphe ci-dessous), l'études de documents, et enfin la production d'un rapport

destiné à l'équipe du Projet d'agglomération (lui permettant de poursuivre sa dynamique propre, distincte de celle de la recherche), ainsi que d'un rapport de recherche pour le Ministère français de la culture (dans le cadre du programme AGE architecture de la grande échelle).

Il est important ici de préciser que le terme « logement » est compris de manière légèrement différente dans les deux pays : en France, il désigne l'objet matériel constitué de murs, sol et plafond délimitant un espace, alors que le terme « habitat » inscrit cet objet dans son contexte. En Suisse, la distinction est moins précise, et le terme « logement » est utilisé au sens de « l'habitat » français.

La recherche des acteurs pertinents

Chacun des acteurs concernés par la conception puis la réalisation de logements étant détenteur d'une partie du savoir recherché, une série d'entretiens a permis d'ébaucher le travail, puis le choix a été fait d'organiser des « ateliers / rencontres » – sorte d'entretiens collectifs – pour approfondir la compréhension des filières de production, le déroulement des processus « standards » et la logique de chaque acteur, y compris sa perception des blocages et des leviers en faveur de l'habitat de qualité.

Le travail a alors consisté à identifier les 24 acteurs pertinents : chacun des trois systèmes devait être représenté (le français, le vaudois et le genevois), ainsi que chacune des deux filières de production (le logement aidé et le marché libre), et le choix a été fait d'inviter quatre acteurs par catégorie pour engager un échange de points de vues, approfondir la connaissance de tous, et tenter d'amorcer une nouvelle dynamique. Il s'est ensuite agit de mettre au point le déroulement précis de ces 2 journées, permettant d'articuler les objectifs de connaissance et de dynamique de groupe (organisation des groupes, production de questionnaires, et sujets de conférences ciblés sur les « trous d'information »).

La première rencontre a été centrée sur l'identification par les acteurs invités des leviers et blocages, et la seconde sur le levier du foncier identifié lors de l'atelier précédent et la vérification des hypothèses sur trois exemples de quartiers en phase de projet urbain.

L'analyse de documents

L'analyse des différents documents est intervenue en plusieurs phases : très en amont, par la lecture de rapports existants et les quelques données statistiques permettant de mieux cerner la question de l'habitat, puis après les ateliers avec les

acteurs, afin d'approfondir la question des outils des outils de la planification et de documenter de manière plus approfondie deux démarches innovantes de production d'habitat de qualité.

L'analyse des représentations graphiques a concerné un double corpus de plans : les plans de la règle élaborés par les différentes institutions française et genevoise, et les plans du projet transfrontalier d'agglomération. Les monographies complémentaires de deux quartiers – un dans chaque système – ont permis de dépasser le manque de production de quartiers directement liés au projet d'agglomération :

- Le quartier des Pommiers à Genève : pilotage par la CIA (caisse de pension des employés de l'Etat de Genève) - rare exemple de conduite de projet par un « para-public », ayant abouti à une réalisation intéressante,
- Le quartier de Chabloux à St-Julien-en-Genevois (en France), visant explicitement à produire de la qualité, en réaction à des expériences précédentes décevantes.

La crise du logement dans l'agglomération

L'agglomération franco-valdo-genevoise en est arrivée à un stade de crise du logement qui nécessite la négociation et la mise en place d'un mécanisme de régulation – voire de solidarité – spécifique qui fait l'objet actuellement de nombreux débats politiques et publics.

Comme l'a rapidement décrit l'introduction de ce chapitre, la situation de l'habitat rencontre un double problème de pénurie et de prix, trop élevé pour une part importante de la population locale. Deux hebdomadaires français et suisse ont réactualisés les données en avril / mai 2008, mettant en avant les conséquences néfastes de ces phénomènes sur l'économie locale.

Ville	Prix min	Prix max	Ville / quartier	Prix min	Prix max	Ville / quartier	Prix min	Prix max
Genève	5'590	13'630	Charmilles	4'150	8'830	Florissant	7'650	14'920
Lausanne	4'380	8'340	Berne	3'060	7'440	Zurich	4'710	11'090

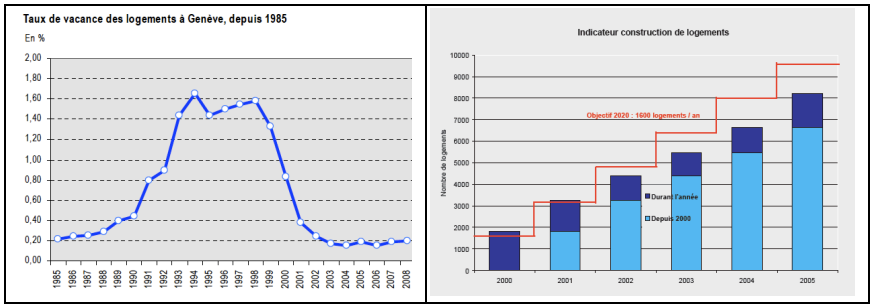
Ville	Prix min	Prix max	Ville	Prix min	Prix max	Ville	Prix min	Prix max
Annemasse	2'610	5'220	Divonne	4'560	7'340	Thonon	2'930	5'540
Annecy	4'564	16'300	Grenoble	3'910	6'360	Bourg	1'630	4'890

Figure B8. Prix comparés des logements à la vente en 2008
(taux de change de l'époque 06/08 retenu 1,63 CHF pour 1 €)
Sources : Le Point n° 1855 du 3 avril 2008 et Immo-Monitoring 2008 – 2 de Wüest et Partner

Ainsi l'image d'une Suisse chère est relativisée : Divonne peut être plus cher que Berne, et Annecy bat tous les records. Les évolutions liées à la crise des *subprimes* ont en outre révélé des fonctionnements différents (Observatoire statistique transfrontalier – 06/08) : un quasi doublement des délais d'écoulement des logements en France, et rien de perceptible en Suisse, en particulier à Genève.

Le fonctionnement actuel du marché transfrontalier superpose des phénomènes qui tendent vers l'intégration – comme la montée des prix révélatrice de l'inadéquation entre offre et demande (pas assez de logements et/ou pas au prix souhaité) et, dans une moindre mesure, la demande (possibilité pour une famille de choisir son pays) – et d'autres qui sont plus proches de la simple coexistence des systèmes. C'est en effet le cas de l'offre en logement, les acteurs de la production ayant mis en place des mécanismes parallèles dans chaque système, chacun avec sa logique et son fonctionnement (initiative privée ou publique, financements et autorisations propres à chacun).

La question de l'habitat est ainsi désormais au centre du projet d'agglomération : l'agglomération franco-valdo-genevoise dispose aujourd'hui d'un Projet d'agglomération qui a fixé un objectif quantitatif de logements à réaliser pour pouvoir accueillir la croissance démographique prévisible et a identifié des secteurs favorables à son développement urbain dans une vision transfrontalière. Elle dispose également de la connaissance des différentes intentions en matière de logement de ses partenaires, regroupées en une volonté commune sous forme de Plan directeur de l'habitat transfrontalier. Ce dernier a été l'occasion pour les acteurs publics de discuter de leurs problèmes respectifs dans le domaine du logement, de valider un certain nombre d'objectifs communs, mais sans identifier véritablement les moyens précis de leur réalisation.



Source : DGAT Genève

Figure B9. L'ampleur de la crise du logement à Genève (canton)

La question qui se pose aujourd'hui est celle de savoir comment passer du stade actuel à la vente ou la location des logements dont le besoin a été identifié d'un commun accord. Et la situation genevoise reflète – en un peu caricatural tout de même – la situation suisse dans son ensemble, à l'exception notable de villes comme Zurich ou Bienne qui ont décrété et mis en œuvre de véritables politiques volontaristes du logement.

C'est pour être à même de tenir ces engagements que le partenaire institutionnel de la présente recherche a souhaité voir identifier les « leviers » permettant de faciliter la production d'habitat / de logement de qualité dans l'agglomération, en précisant plus particulièrement le « pourquoi » et le « comment » une meilleure ingénierie des processus permettrait de répondre à cette question. Les acteurs locaux de la production du logement ont décliné cette question centrale en trois questions plus spécifiques, une par système :

- A Genève, la question essentielle concerne la quantité de logement à produire (actuellement nettement inférieure aux besoins), le rythme de production (actuellement inférieur aux prévisions), et le rapport entre la qualité et le prix de la production (surreprésenté dans le segment supérieur du marché) ;
- Dans le canton de Vaud, les questions sont similaires, bien que d'une intensité légèrement moindre, avec la nécessité de trouver les bons moyens d'aide à la décision pour les communes qui sont les acteurs centraux dans ce canton, contrairement à Genève où le canton est l'acteur déterminant ;
- Et en France, la question se pose essentiellement en termes de qualité et durabilité des logements produits, ainsi que de canalisation de la localisation (plus qu'en termes de quantité et de rapidité de production).

La volonté locale de produire un habitat de qualité

Dans l'usage français du terme (différent du suisse romand), le terme « habitat » comprend l'ensemble des conditions de « logement » qui signifie pour sa part – au sens strict - le local dans lequel chacun s'abrite. C'est cette définition qui a été retenue dans le travail, même si à Genève le terme « logement » recouvre parfois le champ plus vaste de l'« habitat » français.

Etant admis que l'habitat humain englobe le mode d'occupation de l'espace par l'Homme pour des fonctions de logement, il est très vite apparu intéressant d'intégrer à la réflexion les différents prolongements privés, semi-publics, voire même publics du logement, ce qui a conduit l'équipe à aborder ce sujet a minima à l'échelle du quartier. Cette dernière est apparue pertinente pour concevoir et construire une ville attractive, comprenant à la fois le logement, les services de proximité, et les moyens de l'accessibilité aux services plus centraux, englobant alors les différents bâtiments ou équipements, qui vont – ou non – conférer à sa « qualité ».

Et à cette échelle, il existe différents termes, de plus en plus fréquemment utilisés comme synonymes de « qualité » – écoquartier ou quartier durable – qui contiennent deux idées principales :

- la responsabilité vis à vis des générations futures : les effets de « nos » décisions et réalisations sur « leur » territoire,
- et le « compromis » (et non le consensus) spécifique à chaque lieu entre les quatre dimensions traditionnelles du développement durable, ou en d'autres termes les arbitrages entre les exigences de l'environnement, de la société, de l'économie et de la gouvernance – compris dans le sens de la manière de prendre les décisions nécessaires.

Au delà de ces définitions quelque peu « technicistes », la « qualité » devrait idéalement englober d'autres composantes, afin de ne pas réduire l'Homme à sa dimension rationnelle, mais bien le considérer dans la globalité de son essence, c'est à dire y compris avec « ses pensées, ses intuitions, ses sensations et ses sentiments ». Mais une telle approche aurait nécessité d'autres méthodes, prenant en compte le vécu et le ressenti des habitants et usagers de la ville, ce qui ne faisait pas partie du sujet proposé initialement, déjà suffisamment complexe sans cette dimension, en raison de sa spécificité transfrontalière.

Ainsi, l'« habitat de qualité » a été compris dans cette recherche au sens de « durable » – ce qui a nécessité de prendre en compte les différentes dimensions mentionnées ci-dessus et développées ci-après, y compris les relations de cause à effet entre elles, en postulant que le niveau d'exigence de « qualité / durabilité » doit être précisé et négocié pour chaque opération.

Selon la littérature très abondante à ce sujet, les projets d'habitat durable doivent apporter des solutions à un certain nombre de questions, d'ordre matériel ou d'organisation, parmi les cinq registres suivants, en débutant par la mise en place d'une approche transversale. Ce sont ces éléments qui ont servi de définition commune aux différentes catégories d'acteurs réunis par la recherche, au démarrage des travaux.

a. L'approche transversale

L'anticipation des impacts du projet nécessite une approche globale dans différents domaines: d'abord une vision d'ensemble de l'opération et de son insertion dans son contexte urbain, puis une conception transversale qui prend en compte quatre « piliers » de la forme urbaine : la question du logement, des équipements publics (dans le quartier ou accessibles depuis le quartier), des espaces publics (des plus naturels aux plus minéraux), et l'accès au quartier par les différents modes (de la mobilité douce aux transports en commun ou à l'organisation des parkings, en travaillant particulièrement les passages d'un mode à l'autre).

C'est à ce stade que les solutions pour la consommation mesurée du sol doivent être recherchées par le choix de la densité pertinente: il s'agit d'allier – en fonction de la spécificité du site – le nombre d'habitants et d'emplois par unité de surface, avec la qualité des espaces communs. L'expérience prouve d'ailleurs que la perception de cette densité par les usagers est relativement indépendante des chiffres réels, et qu'elle dépend en particulier de la hauteur des bâtiments et de la présence ou non de végétation.

b. Les aspects environnementaux

De manière plus sectorielle, les aspects environnementaux englobent en particulier l'impact du projet - c'est à dire du choix des matériaux et techniques de construction, du chantier et des constructions à venir - sur une vaste palette de domaines: le climat et la santé publique, la préservation et le renforcement de la biodiversité (nature en ville), l'efficacité énergétique de l'ensemble des réalisations (dont le développement des énergies renouvelables), le traitement de l'eau (de son

arrivée à son évacuation), l'optimisation des flux de matériaux, ainsi que la réduction des nuisances sonores, des émissions et des déchets. La question de l'énergie revêt une importance particulière, étant donné son impact désormais reconnu sur le changement climatique. La consommation du quartier résulte des choix constructifs, mais pas uniquement: la localisation et la densité du quartier induisent des modes de transports privilégiés qui ont eux même une influence sur la consommation d'énergie.

La performance environnementale de l'ensemble dépendra de la cohérence qui sera mise en œuvre de la conception d'ensemble à la réalisation de chaque détail de construction ou d'aménagement.

c. Les aspects sociaux

La diversité des logements est un axe majeur de la question sociale à l'échelle des quartiers: du collectif à l'individuel groupé, en passant par l'intermédiaire, en accession ou en location, et c'est cette diversité de l'offre - passant aussi par celle des opérateurs - qui induit la mixité de population (générationnelle, sociale et culturelle).

Second élément d'importance, la conception, la réalisation puis l'entretien des prolongements des logements, qui doivent garantir à la fois bien-être et sécurité aux résidents et aux visiteurs. La notion de qualité d'accueil de ces espaces est souvent utilisée. De plus, les transitions entre ces espaces privés ou semi-privés et les espaces publics sont déterminantes pour la convivialité des quartiers, favorisant aussi l'accessibilité aux services de proximité, et aux différentes centralités de la ville.

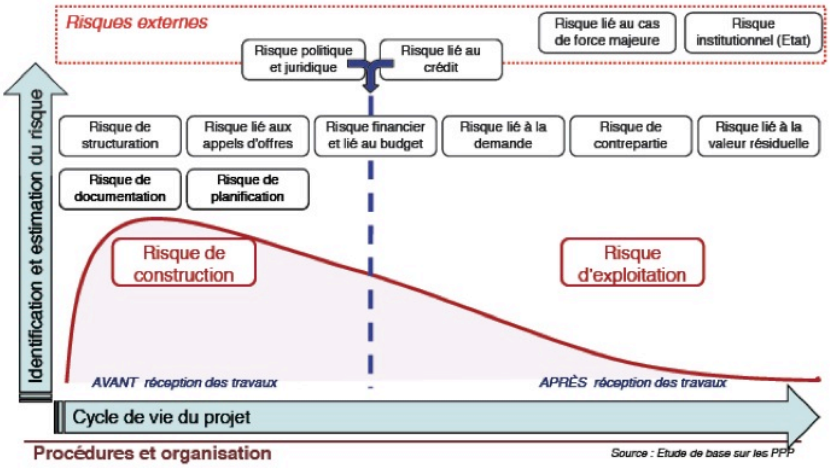
Le résultat tangible de cette préoccupation sociale conditionne en grande partie l'attractivité de la vie en ville, selon qu'il y ait ou non - adéquation avec la demande explicite ou implicite (en logement + prolongements directs + services accessibles).

d. Les aspects économiques

L'analyse de la faisabilité économique et foncière en amont de l'opération est une démarche importante pour tout opérateur privé ou public. Cette étape est d'autant plus solide que la connaissance de la demande en logements et services induits (quantitativement mais aussi qualitativement) est étayée. Le coût de l'opération doit idéalement intégrer l'élaboration du projet, sa réalisation, les frais liés à son exploitation tout au long de sa durée de vie, et sa démolition (jusqu'au recyclage des matériaux).

Du point de vue des collectivités locales, l'anticipation des effets du quartier sur les finances publiques, par exemple en termes de besoins en infrastructures (investissement et/ou fonctionnement), est un point à intégrer dans la réflexion.

Dans ce registre économique, l'efficience des apports respectifs du public et des acteurs privés mérite d'être réfléchie en amont de l'opération, en particulier en ce qui concerne le portage des risques financiers (lors de la construction comme de l'exploitation)

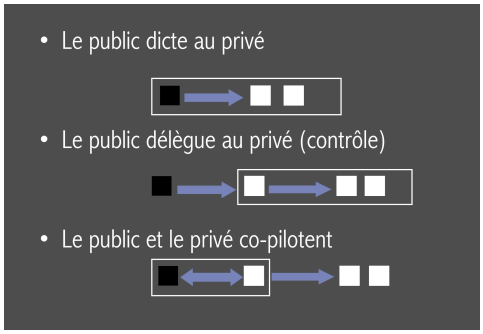


Source : P. Vallat CCMP[4]

Figure B10. La nécessaire prise en compte du risque économique

e. Les aspects de gouvernance

Ce dernier point concerne la manière dont l'ensemble des personnes concernées interviennent tout au long du processus de production. Quelle est la participation de la population au projet (habitants, groupes d'intérêts, voisins, propriétaires) ? Comment est recherchée l'adhésion des acteurs politiques, des futurs habitants et usagers du quartier ? De nombreuses méthodes existent, des plus simples aux plus complexes, mais la préparation de ces démarches est essentielle, car elle permet de définir les limites de l'exercice en définissant explicitement les questions posées, mais aussi celles qui ne sont pas posées lors de la concertation, parce que relevant d'autres modes de décision.



Source : schéma de l'auteure

Il s'agit dans ce domaine de définir les acteurs de différentes origines qui vont contribuer directement au processus ceux qui seront consultés à quel moment et selon quelle méthode.

Figure B11. La typologie des processus

Ces éléments de cadrage une fois définis, la suite de la réflexion a développé les résultats de la recherche en trois phases, avant de revenir aux enseignements de portée plus générale, susceptibles de répondre à quelques unes des questions posées initialement :

- la question de l'habitat dans l'agglomération, ses acteurs, et ses filières de production ;
- les premières explications des blocages identifiés ;
- l'identification de leviers sur la base de la modélisation des processus de production et leurs liens avec la qualité de l'habitat.

B3.2 Les filières de la production franco-valdo-genevoise

Les acteurs et leurs outils

Comme dans toutes les agglomérations, le passage de l'identification de secteurs propices au développement urbain à la construction puis la location et/ou la mise en vente des logements construits fait intervenir trois grandes catégories d'acteurs : les acteurs publics, les acteurs privés et les citoyens. Le rôle de chacun consiste à employer un certain nombre d' « outils » pour contribuer à sa manière au processus de production.

Les acteurs publics de l'habitat

Cette catégorie regroupe les élus, qui ont une vision du devenir souhaitable du territoire qu'ils gèrent et qui détiennent le pouvoir de décision, et les administrations qui à la fois mettent en œuvre les décisions des précédents et parfois – ou souvent selon les cas – agissent comme force de proposition et de conseil vis-à-vis des élus.

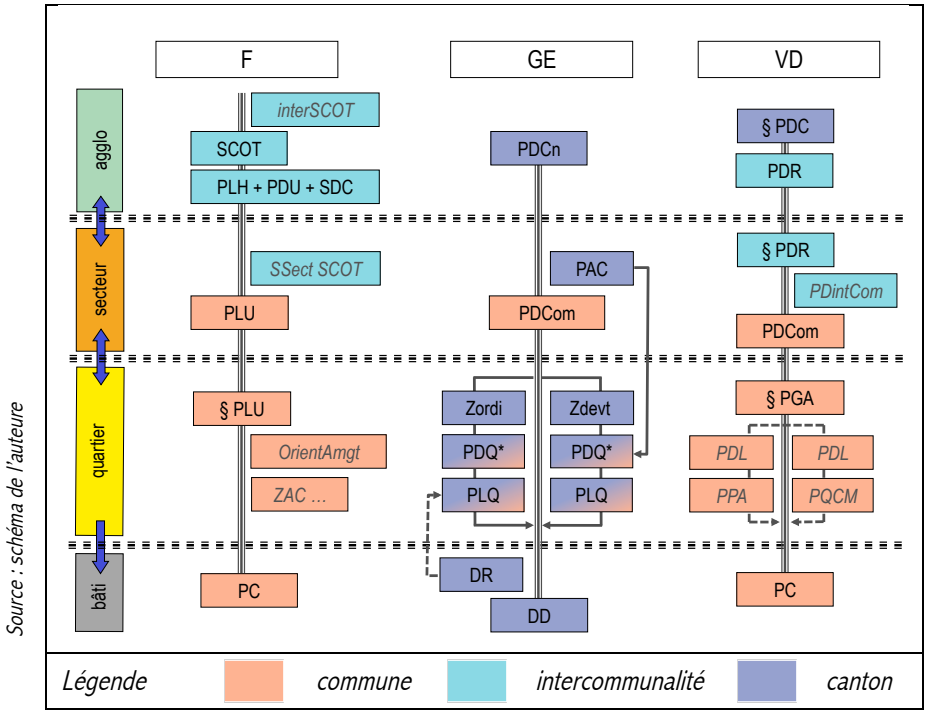
Dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, les systèmes qui co-existent sont très différents, et les visions des Etats qui sous-tendent les comportements des élus et des techniciens des administrations ne sont pas toujours compréhensibles par les ressortissants de l'autre pays, malgré une même langue, le français. La difficulté majeure pour un suisse réside dans la multiplicité des niveaux et la double représentation locale en France (Etat déconcentré et élus issus de la décentralisation), alors que le fait qu'un canton soit un Etat, et qu'à ce titre il dispose de compétences législatives ne va pas de soi pour de nombreux français.

Dans la production de la ville, ces acteurs détiennent un pouvoir déterminant : celui de fixer le cadre de l'action pour tous, par la planification et l'octroi des permis de construire. Ils peuvent également intervenir de manière plus directe (en achetant du foncier ou en réalisant des logements), ou par l'incitation (par des subventions de différentes natures). Dans le domaine particulier du logement, la France dispose d'une politique publique fondée sur le « droit au logement » depuis la fin de la seconde guerre mondiale (à l'origine axée sur la reconstruction), alors que la Suisse voit plutôt le rôle du public comme devant fournir un cadre d'intervention adéquat pour le privé qui conserve majoritairement l'initiative dans ce domaine (à l'échelle nationale). Le canton de Genève fait exception et intervient également depuis longtemps dans le domaine du logement aidé.

Dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, ces acteurs mettent en œuvre trois systèmes administratifs de manière juxtaposée, ce qui rend la situation relativement complexe. Le projet d'agglomération transfrontalier a en effet été décidé politiquement par les trois systèmes, élaboré par les administrations, puis validé par l'ensemble des élus concernés en décembre 2007. Comme cela a déjà été exposé plus haut, l'échelle globale du projet d'agglomération (PA) se décline en secteurs transfrontaliers représentant les axes du développement de l'agglomération (PACA : périmètre d'aménagement coordonné d'agglomération), lesquels seront mis en œuvre par des projets urbains (PSD - projet stratégique de développement), puis transcrits dans des outils d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, avant de pouvoir parvenir aux permis de construire (PC).

Les acteurs publics de la mise en œuvre du schéma d'agglomération

Le schéma diagramme ci-après décrit la mise en œuvre théorique du Projet d'agglomération par les outils d'aménagement du territoire (CH) et d'urbanisme (F) des trois systèmes :



Source : schéma de l'auteure

Figure B12. La mise en œuvre du Projet d'agglomération dans les 3 systèmes

La colonne de gauche représente la déclinaison spatiale du projet d'agglomération par échelle (de la plus vaste à la plus localisée) par des outils de type contractuel tels que mentionnés ci-dessus. Les trois colonnes de droite illustrent pour chaque système la mise en œuvre de ces outils contractuels par les instruments définis par les différentes lois, en tenant compte de la spécificité des régions concernées : toutes les régions vaudoises ne disposent pas de Plan directeur régional, ni toutes les intercommunalités françaises de Schéma de cohérence territoriale, mais dans le cas des territoires compris dans l'agglomération transfrontalière, ces documents existent. Et les couleurs des rectangles de ces trois colonnes mentionnent les collectivités responsables de l'élaboration ou de la révision de chaque document.

L'Etat français n'est pas représenté, de même que la Confédération suisse, car ils n'interviennent pas directement en matière d'urbanisme à ces échelles, autrement que par la loi ou les politiques publiques (cf. politique publique du logement en France dans laquelle l'Etat est un acteur important).

La traduction réglementaire du schéma d'agglomération dans chacun des trois systèmes se décompose (théoriquement) de manière suivante :

- La ligne verticale épaisse illustre dans chaque système le plus court chemin du projet d'agglomération à l'autorisation de réaliser le bâtiment ;
- Les rectangles traversés symbolisent les étapes incontournables, soit parce que définies par les lois, soit parce que le document existe localement et qu'il devra être adapté (ex PDR VD ou PLH F). Certains ne concernent qu'une partie du territoire : ex les PDCom VD et GE obligatoires uniquement pour les communes de plus de 1'000 habitants ;
- Les rectangles en écriture standard à coté de la ligne verticale et les flèches en train plein représentent une obligation en cascade (ex. le PAC GE déclenche l'obligation d'un PDQ en zone ordinaire comme en zone de développement) ;
- Les rectangles en écriture grisée à coté de la ligne verticale représentent des alternatives (non obligatoires - ex. le schéma de secteur du SCOT F pour la mise en œuvre des PACA ou un PDL vaudois à l'échelle d'un quartier) ;
- Les mêmes rectangles et les flèches en traitillé mentionnent des alternatives possibles (après le PDL VD on peut soit un PPA soit un PQCM).

L'innovation du Projet d'agglomération consiste à co-produire la mise en œuvre du « Projet d'agglomération » le plus loin possible de manière transfrontalière, avant de le transcrire dans chaque système juridico-institutionnel : l'élaboration des PACA a ainsi permis à chaque entité de réfléchir en parallèle à la nécessaire modification de ses SCOT (F), PDC (GE) ou PDR (VD).

Les acteurs privés de l'habitat

Cette catégorie regroupe une diversité encore plus grande de protagonistes.

Les propriétaires fonciers ont la liberté de vendre (ou non) leur bien, mais ils doivent à la fois réaliser des opérations économiquement rentables et compatibles avec les règles d'urbanisme. L'agglomération connaît à la fois des grands propriétaires fonciers institutionnels (ex. fondations GE) ou privés et de petits propriétaires (ex. agriculteurs F) aux logiques de comportements très diverses. Il est à noter que la France possède un outil tel que l'Etablissement public foncier local (EPFL) dont le rôle consiste à « porter le foncier » (le négocier, l'acheter, le mettre à disposition le temps du montage et de la réalisation de l'opération immobilière et le revendre). En Suisse, les caisses de compensation peuvent jouer ce rôle, ainsi que la Société vaudoise pour le logement à loyer modéré (SVLM), ou les fondations genevoises (coordonnées par la Commission administrative des

fondations immobilières - CAFI), dont la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC).

Les opérateurs privés ou publics (financeurs, promoteurs immobiliers professionnels ou non, bailleurs sociaux, coopératives) détiennent la capacité d'investir (ou de négocier avec les banques), de réaliser les logements, avant de les vendre ou les louer.

Dans ce registre également, l'agglomération voit la coexistence de nombreux acteurs : des promoteurs « d'un jour » ou à logique financière prépondérante qui privilégient la plus-value des opérations à court terme, et d'autres promoteurs « professionnels » qui misent sur le rapport qualité / prix de leur « produit logement » afin d'assoir leur image d'acteur local fiable.

Il est à noter que les « aménageurs » n'existent qu'en France : personnes ou organismes de droit public ou privé, ils sont chargés de planifier et de réaliser les opérations nécessaires pour acquérir et équiper les terrains afin de les rendre aptes à recevoir des constructions. Leurs compétences leur sont déléguées par convention par une collectivité publique. Pour éviter la spéculation, la loi impose à l'aménageur de ne pas être promoteur et vice-versa, ce qui induit dans les faits le recours à des filiales. En Suisse, ce rôle de préparation revient à l'opérateur et son coût est intégré dans le plan financier de l'opération.

Les professionnels de l'urbanisme ont la compétence de conseiller les collectivités pour leur devenir souhaitable par l'établissement de la planification (partout) et de l'urbanisme opérationnel (F), alors que les professionnels de la conception et de la réalisation (architectes, ingénieurs, entreprises) disposent de la compétence de projet, d'économie et de construction des bâtiments, infrastructures et espaces publics. L'ensemble de ces démarches s'élabore en partenariat (plus ou moins selon les systèmes) avec l'administration qui comprend le plus souvent des compétences similaires (avec un rôle différent).

Les citoyens

Ces derniers peuvent intervenir dans le processus de deux manières, sous forme de milieux associatifs représentant la société civile, avec des prises de position sur la transformation de la ville / du quartier et/ou en tant qu'individus – les éventuels futurs habitants – détenant la décision finale de venir s'installer (ou non) une fois le quartier réalisé.

Les mouvements associatifs sont relativement dynamiques depuis longtemps dans l'agglomération transfrontalière, y compris à travers les frontières, comme la CEST (Coordination économique et sociale transfrontalière - regroupement de syndicats) ou l'AGEDRI (Association (franco-)genevoise pour le développement des relations régionales - dissoute depuis peu).

Le système genevois - le plus urbain - connaît lui aussi de nombreux groupements qui se sont emparés de la question du logement : partis politiques locaux, associations en faveur d'éco-quartiers, mouvements représentant les milieux de la construction ... Tous ont publié des prises de position, livre vert, et interpellent régulièrement le gouvernement cantonal.

Ces différents acteurs interviennent à différents moments du processus de production de logements (voir chapitre suivant), disposent d'outils spécifiques (voir ci-après), qu'ils utilisent dans des temporalités différentes, longues pour certains et beaucoup plus courtes pour d'autres.

Les outils de ces différents acteurs

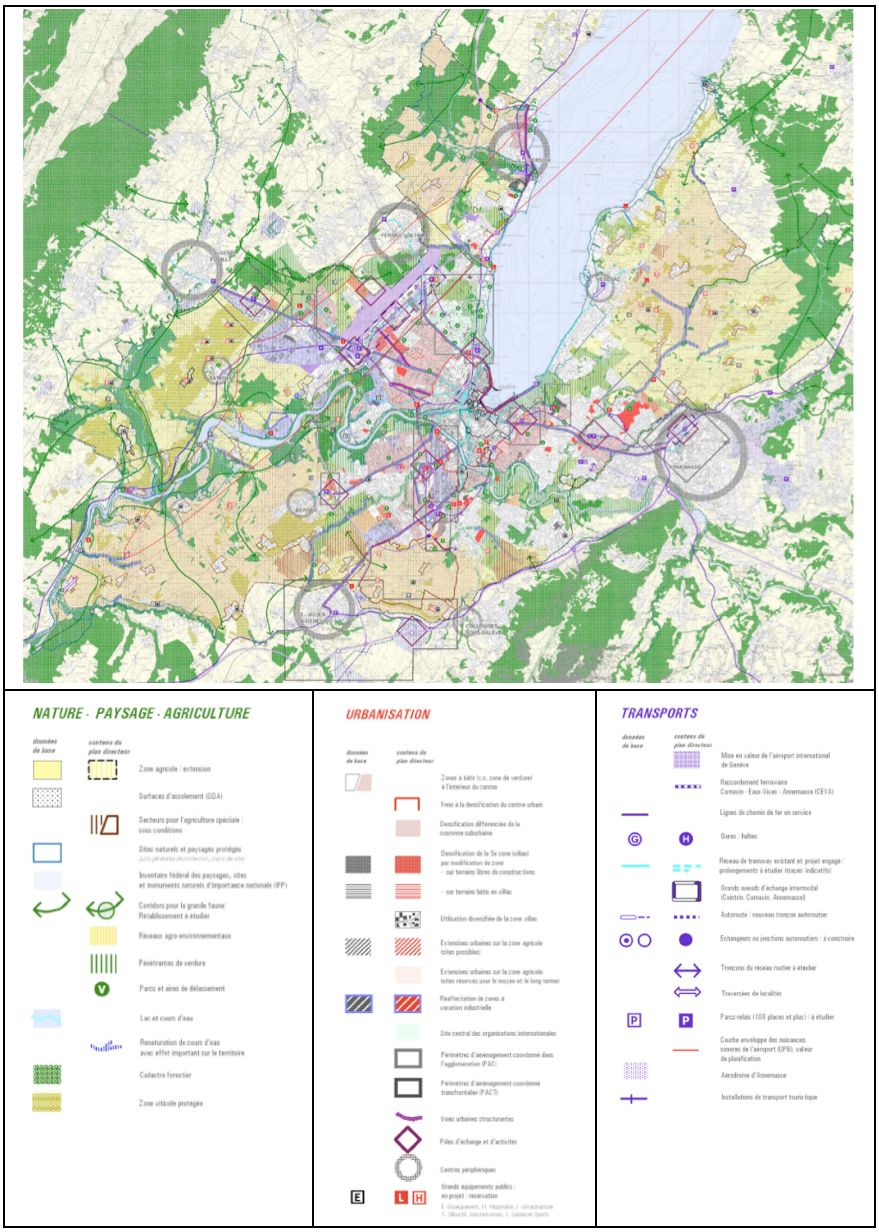
Chaque catégorie mentionnée ci-dessus dispose d'outils – plus ou moins formalisés – les plus règlementés étant ceux qui régissent les relations entre catégories :

- Entre le public et les citoyens et/ou les propriétaires : le droit du sol, et pour déterminer cette règle sur une base argumentée la planification stratégique, avec toutes les déclinaisons graphiques imaginables ;
- Entre le public et les professionnels (concepteurs et réalisateurs) : les cahiers des charges, contrats et conventions ;
- Entre les professionnels et leurs clients privés : les contrats (de vente ou de location).

Il revient aux acteurs publics des trois systèmes d'élaborer les documents graphiques fixant le cadre réglementaire et la planification stratégique (après les études nécessaires), mais selon le système, c'est le public ou le privé qui prend l'initiative de passer à l'opérationnel.

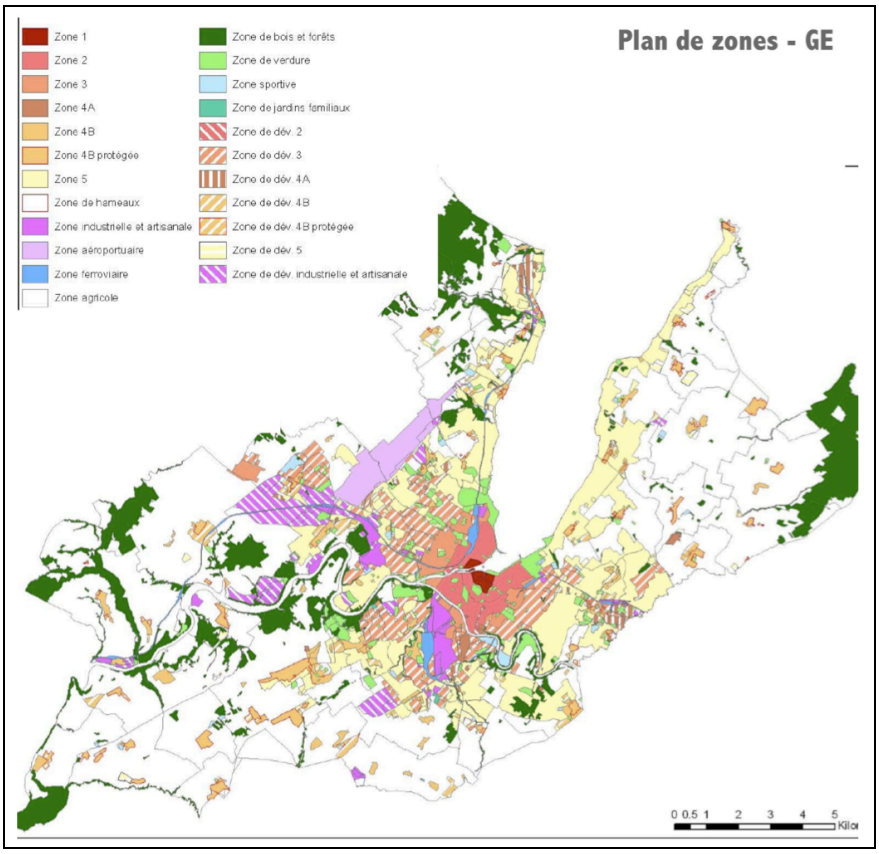
Trois grandes catégories de documents graphiques ressortent de l'analyse : les cartes permettant de mieux connaître et comprendre le territoire de projet (ex. modèle numérique de terrain), les plans de la règle (ex. plan de zone) ou de la régulation (ex. plan directeur) et les plans du projet à vaste échelle (ex. projets des PACA).

Les différents documents graphiques employés par les acteurs publics pour l'encadrement de leurs relations avec les citoyens, propriétaires et professionnels sont illustrés dans les pages suivantes, avec leur légendes respectives : pour le canton de Genève, une communauté de communes française (celle du Genevois haut-savoyard) et la région de Nyon (canton de Vaud).



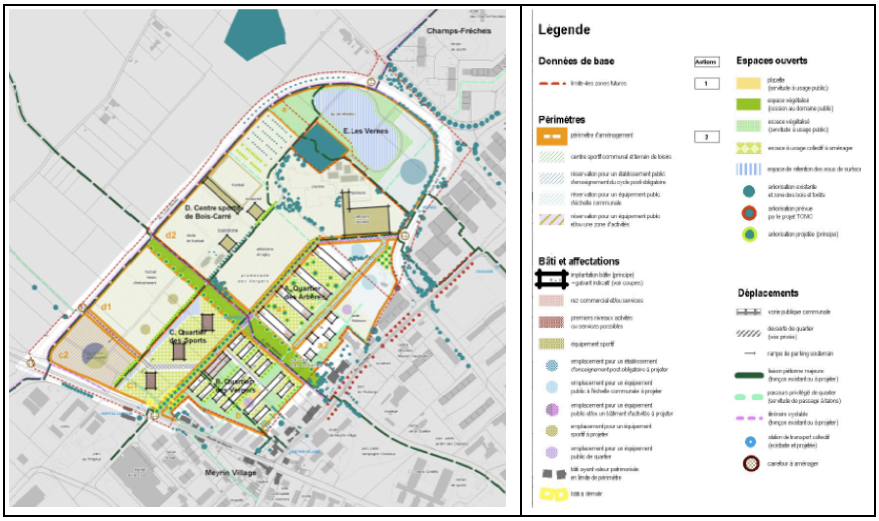
Source : DGAT GE

Figure B13. Le PDC : Plan directeur cantonal genevois (stratégie cantonale)



Source : DGAT Genève

Figure B14. Le plan de zones (cantonal) genevois (droit du sol)



Source : DGAT Genève

Figure B15. Le PDQ – Plan directeur de quartier (grandes options)

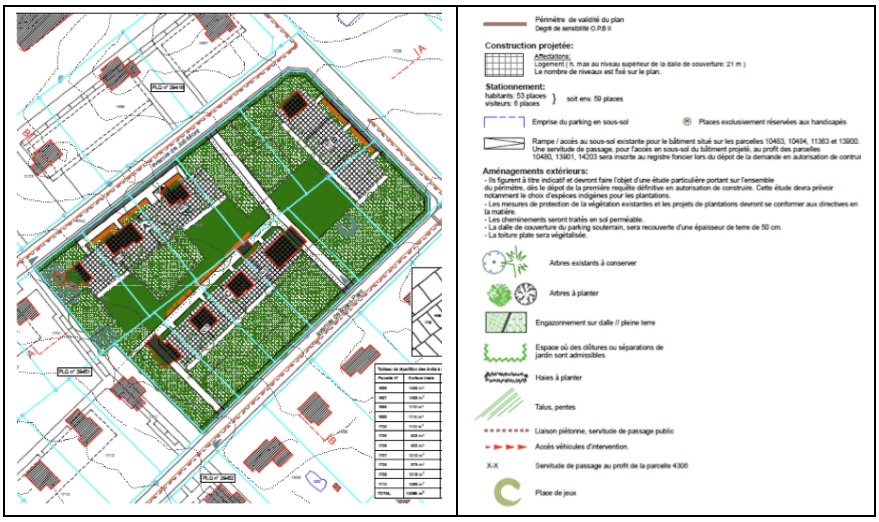
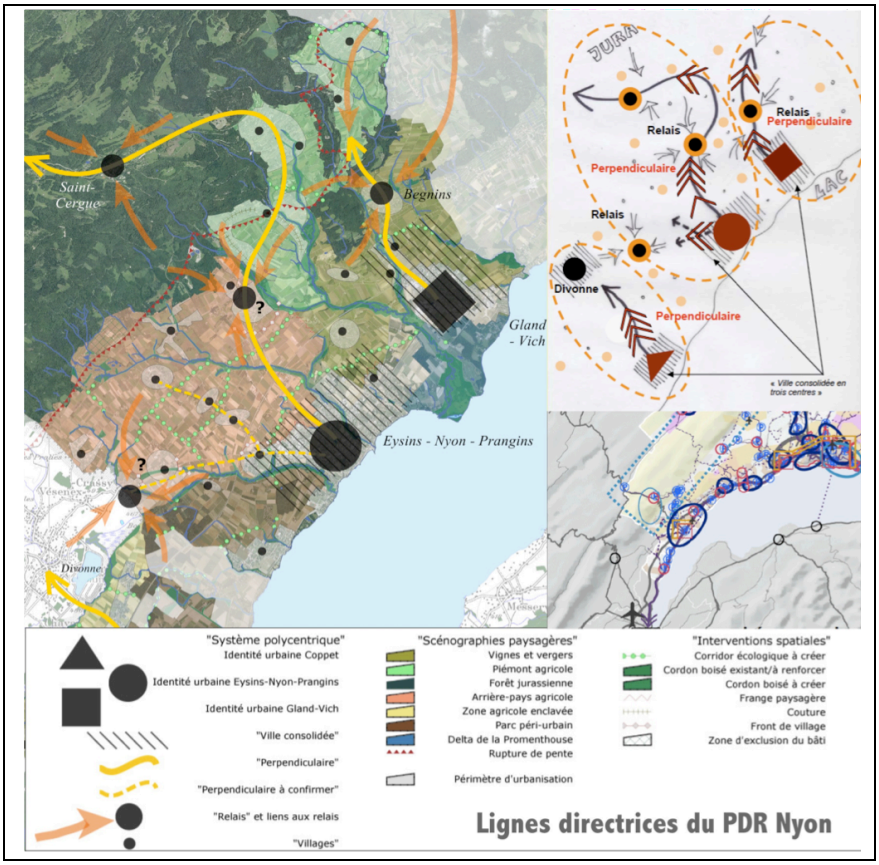


Figure B16. Le PLQ – Plan localisé de quartier (droit du sol)



Source : Nyon région

Figure B17. Le PDR – Plan directeur de Nyon (stratégie régionale vaudoise)

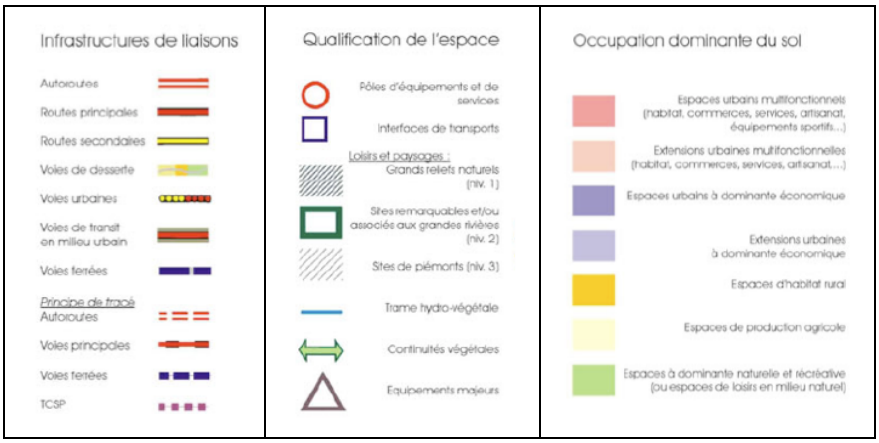
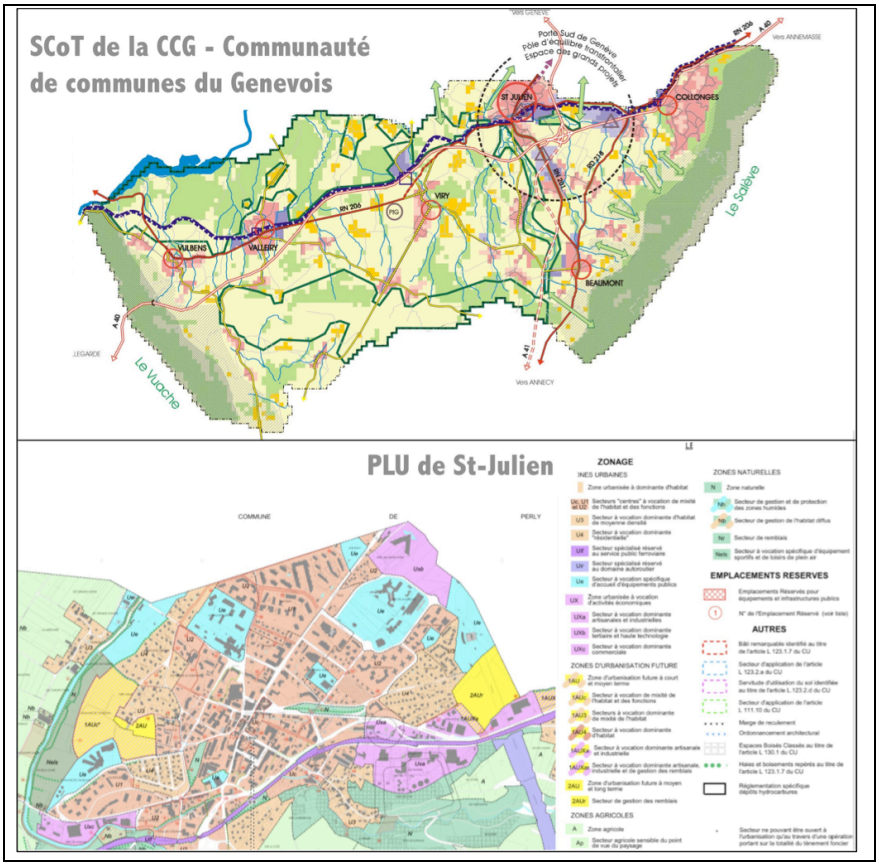


Figure B18. Le SCOT - Schéma de cohérence territoriale (intercommunalités F)

Source : CCG



Source : commune

Figure B19. Le PLU – Plan local d'urbanisme français (droit du sol)

L'analyse des documents graphiques de la règle et de la régulation vient illustrer le schéma de la transcription réglementaire du Projet d'agglomération (en p 112). Elle

vient confirmer la relative symétrie entre le système français et le vaudois dans lesquels les documents d'échelle communale sont élaborés par les autorités communales et les documents intercommunaux (ou régionaux pour Vaud) par les groupements de communes. Cette similitude de procédure et de type de document vient se doubler d'un niveau de précision globalement proche. Seule différence importante : l'urbanisme opérationnel français (ZAC, SEM et autres dispositifs ou acteurs) ne connaît pas d'équivalent suisse, les relations entre promoteurs et autorités locales s'établissant sur la base du Code des obligations.

Dans le registre des acteurs publics et de leurs outils, la spécificité genevoise (qui sera reprise et développée ultérieurement) tient dans sa complexité :

- Le canton intervient fortement dans la planification communale ;
- Certains classements entraînent l'obligation d'un nombre important de documents et procédures induisant ainsi un « millefeuille » de planification.

Dans les secteurs stratégiques du développement du canton, il est ainsi logique de trouver une superposition de la zone de développement (issu du plan de zones) et d'un PAC (périmètre d'aménagement coordonné issu du Plan directeur cantonal), ce qui entraîne l'obligation d'un PDQ (plan directeur de quartier), d'une demande de renseignements, d'un PLQ (plan localisé de quartier), de la modification du Plan de zones cantonal, et permet au canton de fixer le prix du foncier, d'exiger un % de LUP (logements d'utilité publique), de préempter, de vérifier le plan financier du promoteur, de prélever une taxe d'équipement et de contrôler les loyers pendant 10 ans …

La coexistence de plusieurs filières de production

Les premières analyses ont permis de dégager six filières relativement distinctes, à la fois par leur système d'appartenance (F, VD, GE), leurs acteurs, les objectifs qu'elles poursuivent, et le créneau du marché du logement qu'elles occupent : il s'agit du logement aidé (social en France, d'utilité publique à Genève et subventionné dans le canton de Vaud), et le logement produit par le marché libre. La limite entre ces deux catégories n'est pas exempte de recouvrements : certains acteurs de la filière aidée produisent des logements à destination de familles dont le revenu dépasse le plafond de ressource permettant l'accès au logement social. De même, certains acteurs du marché libre produisent des logements à plan financier et prix de sortie contrôlés par le public. Toutefois, cette catégorie « intermédiaire »

n'a pas été retenue en tant que telle dans cette réflexion, dans la mesure où elle n'aurait pas apporté de renseignements supplémentaires intéressants.

La filière de production de logements par le marché libre

Dans les trois systèmes, les opérateurs interrogés font ressortir le même emboitement de trois échelles : le contexte dans lequel s'exprime la volonté politique locale, et c'est une donnée essentielle, la zone définie par sa planification qui définit les droits à bâtir, et le permis de construire, passage obligé pour pouvoir réaliser l'objet projeté.

En France, le promoteur repère un foncier disponible, étudie la faisabilité de l'opération (règles d'urbanisme conditionnant la constructibilité, viabilités, coûts, etc.) et achète le foncier si le résultat de l'étude confirme l'intérêt de l'opération. Il élabore ensuite un projet (financements et architecture), prend contact avec la commune qui vérifie la compatibilité du projet avec le droit du sol et donne (ou non) le permis de construire. Le promoteur construit (avec architecte et entreprises) et vend ou loue les locaux.

Dans le canton de Vaud, la production de logements par le marché libre est dominée par l'économie privée qui joue un rôle prépondérant dans le cadre de la production de logements, toutes catégories de populations confondues. Les principales contraintes sont issues des processus d'autorisation (planification et construction) et les oppositions puis les recours au niveau de la planification, mais aucune contrainte programmatique n'est imposée à l'opérateur.

Le promoteur repère un foncier disponible et se renseigne (constructibilité, viabilités, etc.), il élabore ensuite un projet (financements et architecture), prend contact avec la commune qui vérifie la compatibilité du projet avec l'affectation et délivre (ou non) le permis de construire. Le promoteur construit (avec architecte et entreprises) et vend ou loue les locaux.

Dans le système genevois, la production de logements dans le marché libre est également marquée par une relative liberté des acteurs en termes administratif et juridique, l'économie privée jouant un rôle prépondérant dans la production de logements. Les seules contraintes sont similaires à celles du canton voisin : des possibilités d'oppositions puis de recours au niveau de la planification, puis du permis de construire.

Toutefois, deux systèmes relativement distincts coexistent à Genève : dans et hors de la « zone de développement » (définie par le Plan de zones cantonal). Hors de

celle-ci, en zone dite « ordinaire », les contraintes programmatiques imposées au constructeur sont moindres. Comme ailleurs, le promoteur repère un foncier disponible et se renseigne (constructibilité, viabilités, etc.), puis il élabore un projet (financements et architecture), prend contact avec le canton afin d'obtenir une autorisation de construire, et construit, vend ou loue les locaux ou les logements réalisés. Lorsque l'opérateur est à l'initiative d'une planification (par ex. à l'échelle du quartier, ou lorsqu'il veut densifier la zone de faible densité), il doit faire une « Demande de renseignements » à l'administration cantonale, démarche qui entraine une obligation de PLQ.

Par contre, pour le foncier situé à l'intérieur de la zone de développement – et il s'agit du principal réservoir foncier du canton – les contraintes sont plus importantes, car cette disposition datant de 1957 s'applique aux secteurs à l'époque stratégiques du canton. Ce dernier a rendu obligatoires certains outils lui permettant de maitriser le développement de ces secteurs : par une planification supplémentaire – plans localisé de quartier PLQ – qu'il adopte, par une proportion minimum de logements d'utilité publique (1/4 de LUP + 1/4 d'autres logements sociaux type HLM, HBM lorsqu'il s'agit d'un déclassement de la zone agricole postérieur à 2002), par le contrôle du prix du terrain et des logements (via le plan financier des promoteurs, même privés), ainsi que du montant des loyers des LUP pendant 10 ans. Ce zonage déclenche en outre le droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes.

Dans la pratique, le fait d'élaborer les PDQ (plan directeur de quartier) avant les PLQ (plans localisés de quartier) – et non en parallèle – pour la zone de développement et pour tout projet urbain d'envergure augmente – selon les acteurs – la durée et la complexité du processus.

Dans les trois systèmes, les démarches préalables constituent une étape essentielle : l'identification du terrain, les premiers contacts avec le public pour récolter les informations nécessaires, le travail en parallèle sur l'économie du projet et la maîtrise du terrain, puis la vérification de la volonté politique locale sont nécessaires pour pouvoir confirmer « l'intention de faire » et démarrer le processus de production proprement dit.

Information déterminante entre toutes, la connaissance de la demande en logements se fonde partout sur trois réseaux d'information qui se déclinent en proportions différentes suivant le système d'appartenance : le réseau public (observatoires, listes de demandeurs, etc.), le réseau des professionnels de

l'immobilier et les bureaux d'études spécialistes en études de marché. A Genève – où la demande ne fait pas de doute – la vérification à faire concerne le produit (l'adéquation qualité / prix) et non le marché, ce dernier étant bien connu en raison de sa taille restreinte et de son caractère très tendu. A contrario en France, les promoteurs combinent les trois sources, avec une analyse globale et à long terme du marché, puis une analyse plus fine du produit à commercialiser.

Denier point de similitude relevé, les attentes des opérateurs du marché libre envers le public concernent trois registres essentiels : la définition des espaces publics (par les planifications définissant le cadre d'intervention), le niveau d'exigence en matière de durabilité (par les normes et labels spécifiques à chaque système) en raison de son impact sur les coûts de construction, et la prise en compte du coût du temps (surtout en période de forte fluctuation des taux bancaires où le temps long de l'administration renchérit le coût des opérations).

La filière de production du logement aidé

Cette filière présente certaines similitudes avec la précédente : les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, s'insèrent dans une double exigence d'urbanisme règlementaire et de rentabilité financière de l'opération. Par contre, les initiatives se diversifient (privées et publiques dans ce cas) et les contrôles par la collectivité se font plus nombreux (en particulier au niveau des prix de sortie des logements).

Dans le système français, c'est l'opérateur (bailleur social, promoteur, commune) qui est à l'initiative de la démarche (en supposant la question du droit du sol déjà réglée) : il acquiert directement le foncier, ou la collectivité le lui fournit (vente, bail), et l'aménageur le viabilise afin de le rendre propre à la construction. L'opérateur monte alors l'opération : financement, labels, choix de l'architecte, autorisation de construire, choix des entreprises de construction. Il réalise ensuite le(s) bâtiment(s), les espaces et équipements publics – les rétrocède à la collectivité – puis loue ou vend les locaux sur la base de prix contrôlés.

Le financement du logement social en France fait intervenir de nombreux partenaires : l'Etat (fiscalité, subventions), les collectivités locales (commune, communauté de communes, département, région), les employeurs (1%), les fonds propres des organismes, et le complément se fait par l'intermédiaire de prêts (Caisse des dépôts et consignations CDC, banques). Le « tour de table » financier constitue donc une étape complexe.

Dans le système vaudois, la Commune constate le besoin avéré de logements subventionnés, et dispose – avec le canton – de moyens d'incitation destinés aux investisseurs, puisque l'initiative de la réalisation revient presque toujours à l'opérateur privé. Ce dernier fonctionne alors comme dans le système du marché libre, à la différence qu'il dispose dans ce cas de « subventions » cofinancées par la commune et le Canton, qui lui permettent de compenser le différentiel entre le coût de revient et le prix de sortie imposé. L'octroi des logements est ensuite soumis à des conditions de revenu et de nombre de personnes dans le ménage.

Le système genevois est défini par la Loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) qui fixe des proportions de logements HM (habitations mixtes), en coopératives, et de LUP (logements d'utilité publique) à réaliser dans les zones de développement. Le promoteur, les coopératives, les fondations immobilières prennent l'initiative de la construction et élaborent un projet (de quartier / de construction) qui est soumis ensuite à l'Etat de Genève.

La Direction du logement donne alors son accord sur le plan financier présenté par le promoteur puis le Conseil d'Etat octroie les prestations découlant de la loi (soit cautionnement, subventions à l'exploitation, exonérations fiscales, etc.). Le promoteur réalise ensuite son projet immobilier et les locataires peuvent entrer dans les logement moyennant le respect de conditions d'accès, en particulier de revenu et de nombre de personnes occupant le logement.

Dans les trois systèmes, les interactions entre public et opérateurs sont logiquement plus nombreuses et plus importantes que dans la filière précédente : les collectivités (canton ou communes suivant le système) fixent le cadre d'intervention pour l'opérateur (à la fois en termes de nombre et de prix du logement aidé), mais elles fournissent également une information assez complète sur la demande (listes et registres disponibles pour l'opérateur à Genève et en France et Programmes locaux de l'habitat en France). Dans le canton de Vaud, il n'y a pas de centralisation de cette information, mais la commune fournit sa connaissance plus ou moins « intuitive » de la situation à l'opérateur.

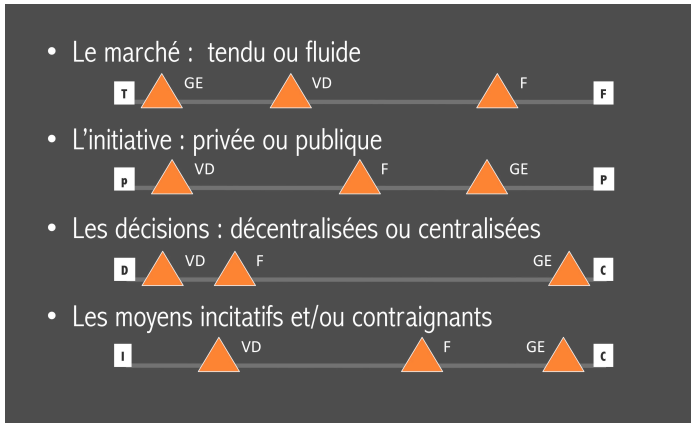
Les nuances entre les systèmes

Il est difficile de résumer de manière simple les similitudes et différences entre les trois systèmes français, vaudois et genevois. Les acteurs rencontrés ont souvent mis en avant une parenté entre le fonctionnement vaudois et français, essentiellement en raison du rôle central des communes dans ces deux entités. Mais

si l'on examine d'autres domaines, les ressemblances sont différentes : l'Etat genevois intervient dans ce domaine différemment mais de manière aussi importante que le français, alors que le vaudois est plus en retrait, comptant sur l'initiative privée pour réaliser les logements nécessaires.

Pour tenter de rendre compte de ces nuances, les propos des acteurs sont schématisés ci-après, en caractérisant les fonctionnements des trois systèmes à la manière d'un curseur qui se positionnerait sur une ligne virtuelle reliant deux pôles opposés à gauche et à droite (dans le sens géométrique et non politique du terme), à la manière d'une variation sur un même thème :

- Le marché : selon sa taille et sa caractéristique principale, entre restreinte / tendue (GE) à gauche et vaste / fluide (F dans une certaine mesure et comparativement à ses voisins) à droite ;
- L'importance de l'initiative privée ou de l'initiative publique : de très privé dans le canton de VD à gauche, à très mixte à Genève à droite ou alternativement l'un ou l'autre en France ;
- Le pouvoir aux communes ou le pouvoir centralisé (à l'échelle du canton) : des décisions essentiellement communales en France et dans le canton de Vaud à gauche et tout à fait cantonales à Genève à droite ;
- Des moyens incitatifs ou des moyens coercitifs : chaque système alterne les deux catégories, entre le vaudois plutôt incitatif (pour le logement aidé comme le libre) à gauche, et le genevois relativement coercitif pour le logement aidé à droite.



Source : schéma de l'auteure

Figure B20. Les nuances entre filières de production FVG

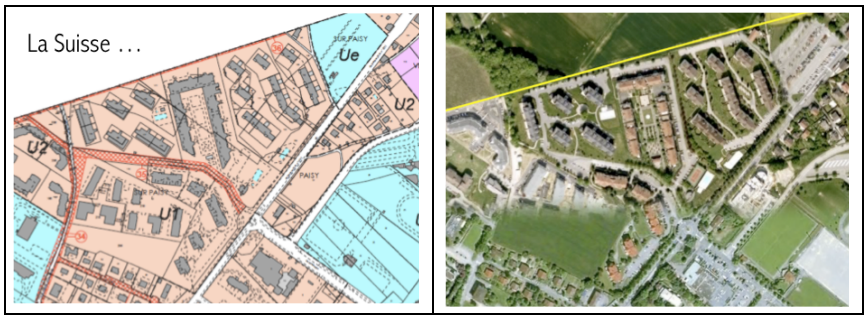
Deux exemples témoins de dysfonctionnements

Les dysfonctionnements existent dans les trois systèmes, aboutissant soit à des réalisations de qualité médiocre à mauvaise (non durable ou sans qualité spatiale ni constructive), soit n'aboutissant pas du tout : nombreux sont les exemples à Genève (et un peu moins dans le canton de Vaud) de démarches engagées depuis 7, 10 ou 15 ans et sans « passage à l'acte » de construire.

Deux exemples sont développés ci-dessous, en raison de leur caractère un peu caricatural : un quartier français résultant du passage direct du POS (plan d'occupation des sols fixant le droit du sol) à l'opérationnel – et aboutissant à un espace dense mais sans urbanité – et un terrain genevois sur lequel une démarche est engagée depuis environ 14 ans, toujours sans résultats ... La réalité des dysfonctionnements vaudois étant intermédiaire entre ces deux situations (parfois similaire à la française et parfois à la genevoise), elle n'a pas été développée.

St-Julien Frontière (France)

Les problèmes de la production de la « ville ordinaire » sont bien connus en France : même lorsque la planification permet la densité et que le marché est favorable à l'écoulement des appartements construits (y compris à des prix élevés), la production de quartiers de qualité n'est pas automatique. La photo aérienne ci-dessous (en regard du plan du PLU) met bien en évidence la juxtaposition de trois opérations distinctes (lisibles par la couleur des toitures) desservies chacune par son propre réseau viaire : les constructions ainsi réalisées sont plus de l'ordre d'un « lotissement d'immeubles » que d'un « quartier » ayant organisé pour ses habitants des lieux de convivialité de proximité.



Source : commune / Google maps

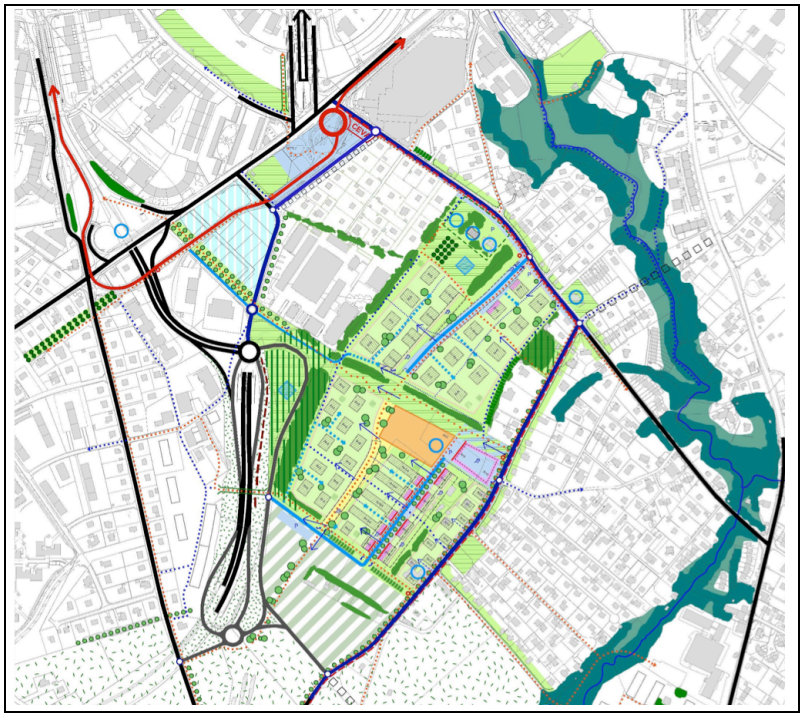
Figure B21. L'application directe du droit du sol

La commune avait bien réfléchi à la nécessité d'étendre son centre en direction de la frontière, et de réaliser un nouveau quartier dense, disposant à proximité de

services (publics et commerciaux) accessibles à pieds. Et pourtant, la logique des opérateurs agissant chacun sur le foncier dont il était maître a logiquement conduit à une ville par juxtaposition d'alvéoles, et non une « ville passante » (selon le terme de David Mangin). C'est d'ailleurs en réaction à ce relatif « échec » qualitatif, que la commune a modifié sa manière de faire et qu'elle intervient désormais de manière plus volontariste dans le projet urbain (voir à ce propos l'exemple de bonne pratique développé dans la partie suivante – St-Julien Chabloux).

La Chapelle - Les Sciers (Genève)

Dans cet exemple genevois (situé dans un PAC et une zone de développement), les premières réflexions ont débuté en 1997 à l'initiative du propriétaire foncier (Hospice général) qui a demandé à un urbaniste de lui faire des propositions pour mettre en valeur une parcelle non construite dans une optique de quartier durable. Suite à ces premiers dessins (1'200 logements sur environ 16 ha), un contact a été pris avec les services du canton qui ont demandé au propriétaire de suspendre sa démarche, afin d'adapter le processus aux procédures en vigueur, avec l'obligation d'un PDQ (à l'initiative de et piloté par le canton).

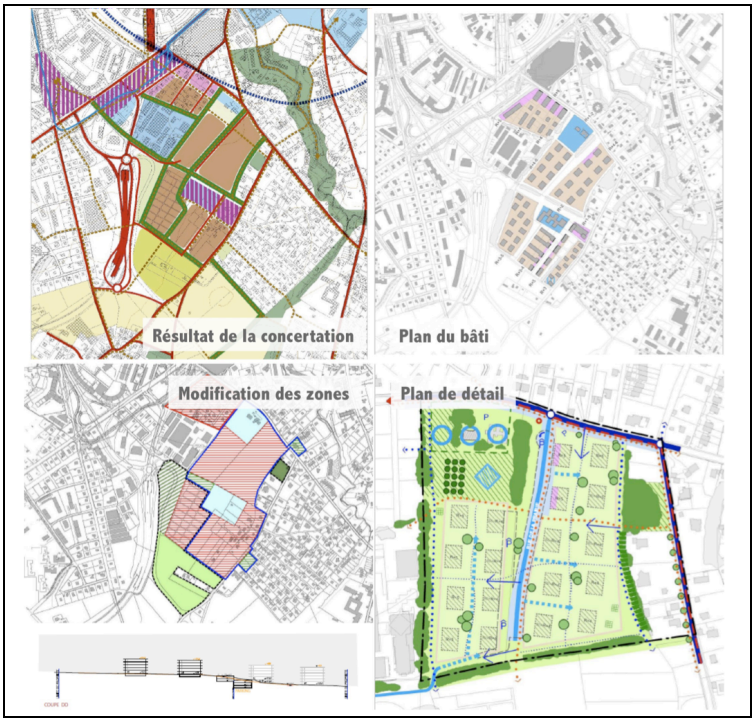


Source : DGAT GE

Figure B22. Le PDQ de La Chapelle - Les Sciers

Le canton a donc mandaté une équipe comprenant le même urbaniste pour ce nouveau plan, qui a démarré avec certaines incertitudes (en particulier en matière d'infrastructures) et par une phase de concertation pendant 2 ans (2001-2002) pour poser les bases du projet (en espérant de cette manière éviter les oppositions fréquentes à tout développement urbain dans le canton). Il en est résulté une quantité impressionnante de plans.

La concertation a porté sur les principes du projet avec tous les partenaires (communes, associations locales et cantonales) et sur les détails avec les communes : elle a en particulier abordé la question du où et comment construire (le programme quantitatif étant déjà fixé). Selon les dires du canton, le travail interservices a bien fonctionné (Nature, Logement, etc.) et selon le témoignage de l'urbaniste un peu moins bien, mais tous sont d'accord sur la qualité du projet de PDQ qui a résulté de cette 1ère phase : écologie appliquée, prise en compte de la structure verte, absence de circulation de transit à travers le quartier, valorisation de l'accessibilité de la gare toute proche du futur RER et diminution en conséquence du nombre de places de parking par logement, silo à voitures pour ne pas gaspiller de la surface en parkings, etc.



Source : DGAT GE

Figure B23. Les résultats de la concertation

Et pourtant, les premiers blocages apparaissent dès cette époque.

La concertation n'a pas atteint les résultats escomptés : les voisins et propriétaires qui ont pourtant été les plus entendus car les plus mobilisés (a contrario des autres associations moins actives car fonctionnant sur le système du bénévolat et disposant de moins de moyens) ont fait recours contre le projet …

Les services du canton qui avaient été peu associés (en particulier la Mobilité) ont découvert le projet à l'occasion de la consultation interne à l'administration et ont exigé des modifications fondamentales (par exemple en demandant une augmentation du nombre de places de stationnement prévues par logement).

Et les communes, dont les compétences en urbanisme sont réduites et qui ont en conséquence comme plus grande force leur « capacité de blocage » face aux projets du canton, agissent en fonction de leur positionnement politique : Lancy a accepté le PDQ en 2004 mais Plan-les-Ouates, dont le conseiller administratif chargé de l'urbanisme avait changé entre le début et la fin de l'élaboration du plan, l'a refusé.

Parallèlement, la modification de zone (dans le Plan de zone cantonal), recouvrant la plus grande partie du périmètre, a été élaborée par les services du canton, adoptée par le Grand conseil (législatif cantonal) en 2005, mais a également fait l'objet de recours de la part de Plan-les-Ouates, et de voisins.

Une nouvelle version du PDQ, avec modification du périmètre d'urbanisation a été discutée en 2006 et adoptée en 2007, Plan-les-Ouates a alors retiré son recours mais les autres – ceux des voisins – sont toujours pendants.

Le PLQ est en cours d'élaboration depuis mi-2006 sur les terrains de l'Hospice général et se heurte à plusieurs difficultés, en particulier sur la question du stationnement sur la base d'un règlement cantonal (non adopté mais appliqué qui exige 1,7 places par logement), c'est à dire nettement plus que le projet initial, et sans cohérence avec le pôle d'échanges multimodal dont la proximité poussera très probablement les futurs habitants à ne pas dépasser une voiture par logement en moyenne.

Aujourd'hui (14 ans après le démarrage) rien n'est construit. Le PDQ actuel a beaucoup perdu de sa qualité initiale, à force de changer d'interlocuteurs au sein des mêmes administrations (en raison de la durée du processus et de l'organisation interne attribuant un responsable différent pour chaque type de plan) et de tenir compte des multiples exigences issues d'intérêts sectoriels (commune ne souhaitant pas de développement et exigeant une densité plus faible, riverains allant dans le

même sens, et ingénieurs en transports appliquant les normes et visant la fluidité des déplacements plus que la durabilité de solutions plurimodales). Et le PLQ qui fixe le droit du sol sera déjà obsolète quand il sera (enfin) approuvé (en raison de sa trop grande précision).

B3.3 Le déroulement type des processus de production

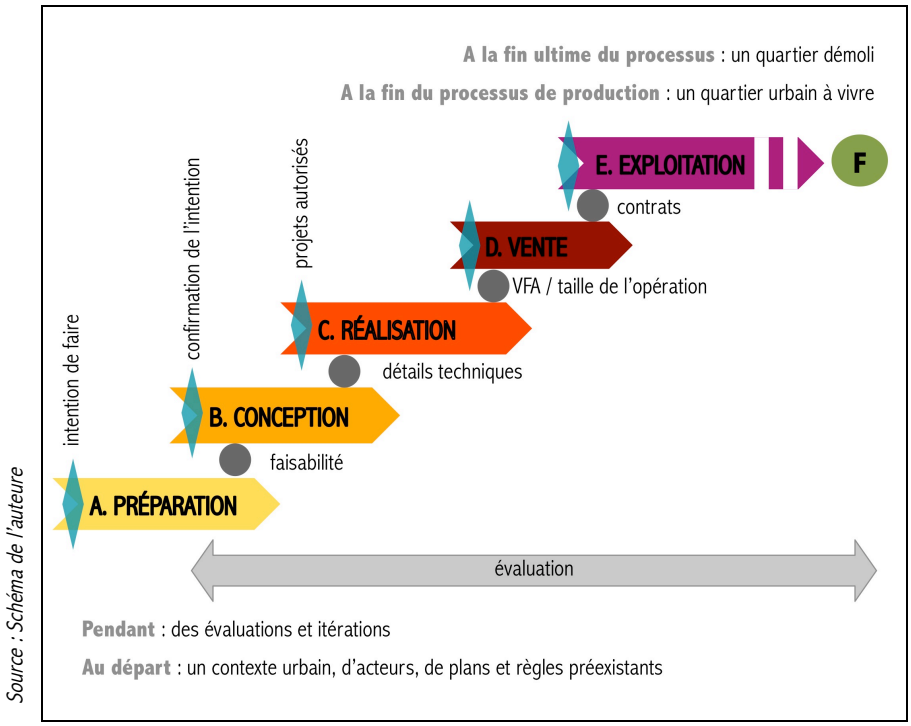
Malgré leur diversité, il est possible de distinguer dans les 6 processus français, vaudois et genevois plusieurs grandes étapes incontournables qui se retrouvent dans la production de logements aidés comme dans le marché libre, même si elles s'accompagnent d'itérations dans la plupart des cas. Il s'agit en 1ère analyse de processus combinant des caractéristiques linéaires et itératives.

Le démarrage du « processus de production » correspond à la situation actuelle du projet d'agglomération : le public a réfléchi au devenir souhaitable du territoire dont il a la responsabilité et les opérateurs privés et publics savent l'importance des besoins en logements dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, mais le plus souvent sans en connaître les détails (surtout du point de vue qualitatif).

Dès ce moment, six grandes étapes se succèdent, idéalement en parallèle à une évaluation permettant de redresser le cap si nécessaire :

1. La préparation qui va de l'intention de faire à la confirmation de cette intention, et comprend la prise en compte des conditions préalables par l'opérateur, en particulier l'analyse des contraintes et la faisabilité de l'opération ;
2. La conception qui comprend le montage de l'opération (acteurs, financements et procédures), les projets de quartier et de bâtiments (en une ou deux étapes selon l'échelle du quartier) et se termine par l'obtention de toutes les autorisations ;
3. La réalisation de l'opération qui comprend la construction et le suivi du chantier dans toutes ses étapes ;
4. La vente ou la location des réalisations (bâtiments et équipements) sur la base de contrats ;
5. L'exploitation, avec parfois pour les opérateurs et les collectivités un « service après-vente » ;
6. Jusqu'à l'étape ultime de la démolition du quartier (ce qui modifie l'échelle temporelle, mais présente l'intérêt de pouvoir aborder la notion de coût global important dans la « pensée durable »).

Chaque aboutissement d'une étape permet le démarrage de l'autre : on ne monte pas une opération avant d'avoir vérifié son opportunité et sa faisabilité, on ne démarre pas un chantier sans avoir les autorisations nécessaires, on ne loue pas un logement sans l'avoir construit – mais on peut éventuellement le vendre en « état futur d'achèvement » (VEFA en France) – et le « service après-vente » n'a de sens qu'après la vente. Toutefois, il est habituel et souhaitable que l'opérateur prépare la phase suivante parallèlement à celle qui est en train de se dérouler : préparer les plans d'exécution pendant le délai d'obtention des autorisations ou chercher des clients pendant le chantier (y compris lorsque la vente se réalise après l'achèvement des travaux).



Source : Schéma de l'auteure

Figure B24. La vision synoptique d'un processus type de production de quartier

a. La préparation : la prise en compte du contexte du projet

Cette première étape commence avec « l'intention de faire » de l'opérateur et se termine avec la confirmation (ou non) de cette intention : c'est à dire la décision étayée de démarrer une opération urbaine. Elle est déterminante à la fois pour l'inscription du projet dans son contexte urbain (prise en compte – ou non – des

liens entre le futur quartier et la ville existante), et pour la fixation du niveau d'ambition du quartier en termes de qualité (et par conséquence de coût).

Pour ce faire, l'opérateur – qu'il soit privé ou public – vérifie un certain nombre de points fondamentaux : l'état du marché (taille de la demande et rareté ou abondance de l'offre), la disponibilité ou non du foncier (physiquement disponible, planifié, sur le marché, voire équipé ou viabilisé), et le système de réglementation (acteurs et outils). Ceci lui permet d'évaluer en amont la faisabilité financière du projet.

Il prend en général aussi en compte l'état de la gouvernance stratégique (vision globale – ou non – des lieux de développement en phase avec la disponibilité du foncier), et l'état de la gouvernance de gestion (état de la planification, des règlements d'urbanisme, rapidité / lenteur et souplesse / rigidité du système de décisions).

Il peut en outre aborder le sujet par d'autres angles lui permettant d'approfondir son information, comme la faisabilité technique et juridique de l'opération, le programme à envisager, le potentiel paysager et fonctionnel du site ou la consultation des voisins.

b. La conception du quartier et des logements : le montage de l'opération

Cette étape – la plus complexe et localement souvent la plus longue – démarre dès confirmation de « l'intention de faire » de l'opérateur et s'achève à l'obtention de toutes les autorisations permettant de démarrer le chantier des bâtiments et équipements. Les recoupements avec l'étape précédente concernent tous les thèmes abordés dans les études de faisabilité (financement, droit du sol, propriété foncière, géologie, voisinage, etc.) qui peuvent contribuer de manière déterminante à la fois la préparation et la conception de l'opération.

Suivant la taille de l'opération prévue – à l'échelle d'un vaste quartier ou de quelques immeubles – plusieurs déroulements sont envisageables, mais ils passent nécessairement par deux registres, correspondant souvent à deux groupes de partenaires : le projet de la forme urbaine et le projet de l'architecture des bâtiments et du paysage des espaces publics. Les obligations de mises en concurrence de chaque catégorie de partenaires sont définies par les droits respectifs (Europe, France, Suisse, Genève et Vaud) et interviennent à chaque étape.

Dans le cas d'opérations complexes de vastes dimensions, l'opérateur (alors souvent public ou para-public) élabore le projet et la planification à l'échelle du quartier, puis procède à son découpage en « lots » qu'il attribue à plusieurs opérateurs, chacun concevant à son tour le détail de la forme urbaine, le projet des bâtiments et des espaces publics. Chaque étape donne lieu à des autorisations (d'urbanisme, de construction, voire de plan financier ou de conformité au programme).

Dans le cas d'opération plus petites, le découpage en lots disparaît et l'opérateur privé ou public s'occupe alors de la planification du quartier et du projet des objets, voire même parfois uniquement du projet des objets, lorsque la planification en vigueur permet la réalisation de l'opération envisagée. Concrètement, il étudie son plan financier détaillé, choisit ses partenaires et décide du montage juridique (partenariat public privé PPP, ou autre type de convention), fait élaborer le plan d'urbanisme (avec ou sans concours) et le soumet à approbation, il viabilise ou équipe le terrain (avec la spécificité française des aménageurs décrite plus haut), fait élaborer les plans d'architectes, de paysagistes et d'ingénieurs, puis demande le permis de construire, et s'occupe des oppositions et recours, avant de pouvoir passer à la phase suivante.

Cette étape voit normalement un nombre important d'échanges entre l'opérateur et la collectivité : que ce soit pour la recherche d'informations détaillées sur le programme, la planification en vigueur (selon le niveau d'approfondissement de la phase précédente de préparation), les intentions politiques (en particulier sur le niveau d'exigence en matière de développement durable et de concertation avec la population), les négociations sur les marges de manœuvre dans ces différents registres, puis l'obtention des différentes autorisations nécessaires.

Dans les cas d'opérations complexes, le montage de la structure de pilotage du projet (le plus souvent par l'opérateur public ou para-public) constitue un point essentiel conditionnant la suite de l'opération, ainsi que l'ensemble des documents formalisant les partenariats et précisant les niveaux d'exigences en matière de durabilité / qualité des collectivités (cahier des charges et contrats ou conventions). C'est dans la réalité un point souvent sous-estimé par les collectivités franco-valdo-genevoises, soit en raison de leur absence de culture opérationnelle, soit par manque d'expérience de l'échelle urbaine.

Selon les attentes de la collectivité en matière de concertation, des organisations communes (collectivité et opérateur) peuvent avoir lieu pour informer ou consulter

de manière plus spécifique ou approfondie la population, en plus des consultations formelles propres à chaque système.

c. La réalisation de l'opération : le chantier

Cette phase débute à l'obtention de toutes les autorisations (urbanisme ou aménagement du territoire et construction) et s'achève à la fin de la réalisation des objets, y compris la validation de leur conformité quand cette dernière est exigée. Les recoupements ont essentiellement trait aux détails techniques qui peuvent induire des modifications transversalement aux échelles : une résolution de détail d'écoulement d'eau de surface ou de conception énergétique peut entrainer des conséquences sur la forme urbaine.

Après l'élaboration des plans détaillés, l'opérateur choisit les entreprises de construction, réalise la construction des bâtiments et des lieux publics. La surveillance de la réalisation constitue un élément important de la qualité du résultat final : elle peut être effectuée par un organisme indépendant (le bureau de contrôle en France) par la collectivité (l'Etat de Genève dans certains cas) ou par l'architecte chef de chantier dont la mission comprend cette prestation en Suisse.

d. La vente / location des réalisations

Cette étape correspond à l'aboutissement du processus de production au sens traditionnel (sans prise en compte de l'exploitation) : elle démarre à la mise en vente ou en location des premiers logements (exception faite des VEFA) et s'achève lorsque tout est vendu ou loué. Suivant l'état du marché cette phase peut être extrêmement rapide ou très longue, et ceci entre en ligne de compte dans les calculs financiers de l'opérateur. Dans l'agglomération, la tension du marché favorise la rapidité d'écoulement des produits, à l'exception de certaines réalisations de qualité médiocre (produits défiscalisés en France) ou suite à la crise de 2008 qui a vu la durée d'écoulement s'allonger en France.

A ce stade, l'opérateur élabore les contrats de vente ou de location avec ses clients, puis après transmission de l'ensemble aux futurs occupants, il peut considérer qu'il a achevé son processus de production au sens strict du terme. Il ne reste ensuite que sa responsabilité normale vis-à-vis de ses clients, telle que définie par la loi.

e. L'exploitation : le « service après-vente »

Dans l'optique du développement durable, cette étape dure jusqu'à la démolition des bâtiments, et correspond à leur durée de vie. Mais à l'intérieur de cette très

longue durée, il est possible de distinguer différentes natures de « service après-vente » entrant dans le cadre de la gestion « normale » du quartier réalisé : celle des relations entre commune et citoyens (pour des demandes d'évolution d'espaces publics ou d'équipements par exemple) et celles de clients à fournisseur (en particulier dans le cas de malfaçons). Et dans ce dernier cas, l'opérateur peut être tenu responsable de sa réalisation pendant 10 ans dans la plupart des systèmes juridiques (voire plus en cas de faute intentionnelle).

f. La démolition du quartier : la fin ultime du processus

Cette étape – aujourd'hui un peu théorique – est utile pour intégrer les coûts d'exploitation dans les raisonnements financiers, permettant en principe d'amortir les surcoûts dus à la qualité par les économies d'exploitation. Or ce calcul absolument rigoureux du point de vue économique ne prend pas en compte les bénéficiaires des surcoûts et des économies, et en cas de vente ce ne sont pas les mêmes : l'opérateur subit le surcoût qu'il n'arrive pas à reporter intégralement à l'acheteur, en raison du très long terme (donc de l'incertitude) de l'économie promise. Il est donc encore peu appliqué dans les faits.

Les fragilités des processus de production

En synthèse de cette modélisation du déroulement, certains aspects méritent d'être soulignés, en particulier concernant les relations et interdépendances entre les acteurs : il s'agit d'un facteur apparu comme déterminant – et souvent peu considéré dans la pensée des acteurs des processus de production urbaine.

Une vision chronologique (voir schéma p 176) montrerait que les interactions entre les acteurs publics et les opérateurs privés ou publics sont très nombreuses, et conditionnent le bon déroulement du processus, en particulier dans les deux premières phases (préparation et conception), puisque quand l'opération est mal amorcée elle a toutes les chances de mal se dérouler. Or la « tradition » dans les deux pays de forte segmentation entre urbanisme ou aménagement du territoire (de compétence publique) et la réalisation de l'opération urbaine (de compétence le plus souvent privée) constitue une fragilité au regard des expériences européennes. Dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, il est en effet difficile de parler d'un « processus » de production, les acteurs (en particulier genevois) ont plutôt mis en place la définition d'un cadre règlementaire très strict (cf. les zones de développement) espérant ainsi garantir la réalisation ultérieure – par les privés, mais sans avoir négocié avec eux – d'une ville correspondant « automatiquement »

aux attentes du public. Or l'exemple témoin caractéristique des blocages genevois montre que la réalité n'obéit pas à cette logique.

Une vision systémique (voir schéma p 176) insisterait sur le fait que la succession d'étapes dans le temps n'empêche pas les rétroactions de l'une sur l'autre dans leur conception : Il est ainsi certain que le processus de production est fortement influencé – voire déterminé – par son mode de prise en compte du service après-vente (phase e - les exigences de la clientèle) et que ce dernier peut également influer sur le contexte général (phase a - réclamation des habitants à leur commune et modification de la politique du logement par exemple). A l'intérieur du processus, compris au sens strict du terme (phases b à d), les interactions sont également fondamentales, comme par exemple l'importance d'un détail technique sur le bilan énergétique ou financier.

Les blocages identifiés par les acteurs locaux

Un certain nombre d'écueils généraux ressortent de l'analyse des différents supports étudiés, dans le registre de la durabilité des réalisations (aspect qualitatif) ou de son ampleur (aspect quantitatif). Ils sont repris ci-après en fonction du moment de leur apparition dans le processus, puis du registre auquel ils correspondent.

Les blocages au long du processus de production

De manière plus détaillée ci dessous, les différents blocages – tels qu'ils ont été relevés par les acteurs locaux – interviennent au fur et à mesure du déroulement du processus de production.

Dans les conditions initiales, lors de la préparation

De manière prépondérante, les acteurs interrogés relèvent le manque de disponibilité du foncier (GE), le prix du foncier (F), sa localisation judicieuse (F et VD) en les mettant à égalité avec (parfois) l'absence de volonté locale de développement (GE). Lorsque l'une de ces deux conditions n'est pas remplie, l'opération ne peut pas être envisagée.

Viennent ensuite l'état de la planification (GE et VD) et le dysfonctionnement du marché (F lorsque les prix de vente dépassent la solvabilité du marché local) qui constituent des contraintes fortes et peuvent rendre une opération financièrement non faisable bien qu'opportune (directement ou en raison du coût de la modification du droit du sol).

Au démarrage du processus : lors de la conception de l'opération

L'absence d'expérience locale dans la conduite de projets urbains à l'échelle d'un quartier – c'est à dire de projets complexes, de longue durée et imbriquant plusieurs politiques sectorielles – fait consensus : l'ensemble des partenaires relève ce problème qui prend plusieurs formes. Il n'existe pas de savoir-faire local à l'échelle de l'ensemble du processus (à l'exemple des sociétés d'économie mixte SEM des grandes villes françaises ou des bureaux privés allemands ou néerlandais). De plus, le professionnalisme de certains « maillons de la chaîne » est souvent médiocre (c'est en particulier le cas de certaines petites collectivités publiques ou de certains promoteurs « d'un jour », ou encore de certains organismes qui ne disposent pas d'équipes de professionnels confirmés).

C'est ainsi que les moyens ne sont pas accordés en suffisance pour la définition de la qualité la forme urbaine et des espaces publics (F et VD) et pour le montage de la structure porteuse (partout), ou que le fait de commencer par demander aux voisins ce qu'ils (ne) veulent (pas) induit parfois un blocage complet du système (GE). Chaque système connaît ses méthodes habituelles, certains privilégient l'approche technique (F), d'autres la normative (GE), mais rares sont les expériences locales croisant les méthodes et dépassant la juxtaposition de démarches sectorielles.

De manière plus ponctuelle, sont également mentionnés la durée et la complexité des procédures (GE où la durée moyenne des opérations s'élève au double des autres entités), le rôle d'opposant systématique de certains acteurs (GE les communes), la gestion des multiples oppositions basées sur des alliances objectives entre intérêts divergents (GE et VD), l'instabilité actuelle du loyer de l'argent (F), et la sous-évaluation de l'impact de certaines politiques sectorielles (F avec la défiscalisation de produits immobiliers).

Pendant la réalisation de l'opération

Les blocages relevés ci-dessus continuent à poser problème pendant le chantier, en particulier l'absence de structure pilote susceptible à la fois de servir d'interlocuteur dans la durée, et de conserver la mémoire des décisions. Le professionnalisme médiocre se retrouve également mais concerne alors d'autres « maillons de la chaîne »(certains constructeurs venant s'ajouter aux précédents).

Le risque de perte des objectifs de durabilité existe tout au long du processus, soit par manque de réflexion transversale et de définition explicite au départ (partout,

« les normes suffisent »), soit par absence de contrôle ou par contrôle insuffisant (F lors des projets d'exécution ou du chantier).

Lors de la vente ou la location de l'opération

Peu présents dans l'agglomération étant donné la pénurie récurrente, les blocages repérables dans les expériences européennes sont essentiellement liés au « choix » de la population du quartier (volontaire pour le logement aidé et indirect via le prix de sortie pour les logements du marché libre), et dans certains cas le risque de gentrification lié à l'attractivité des éco-quartiers (occupation dominante par des catégories sociales aisées entraînant montée des prix et disparition de la mixité sociale souhaitée).

Très récemment le doublement de la durée d'écoulement des logements en France révèle la fragilité du système, en particulier du point de vue de la solvabilité du marché local.

Lors de l'exploitation et du « service après-vente »

Cette phase n'a pas été spécifiquement abordée par les acteurs locaux, mais l'expérience montre qu'elle relève des relations habituelles entre citoyens et collectivité (par ex. négociations des évolutions de services ou espaces publics) et entre clients et fournisseurs (par ex. traitement des malfaçons).

Les blocages essentiels « à la durabilité / qualité »

En reprenant les blocages cette fois du point de vue de l'importance de leurs effets, et non de leur temporalité, différentes catégories ressortent qui permettront de faire le lien avec les leviers d'actions envisageables.

Le manque d'intérêt pour la forme urbaine

Ne pas accorder suffisamment de temps et de moyens – c'est-à-dire d'importance – à l'élaboration et au choix de la forme urbaine et à ses effets sur son contexte (par exemple la mobilité induite ou les besoins en équipements publics) revient dans les faits à ne pas laisser assez de place à la phase du « projet » d'urbanisme. Or la description de la méthode des PACA montre que l'élaboration d'un projet de qualité passe le plus souvent par la confrontation de plusieurs visions (entre décideurs et professionnels, entre professionnels, entre décideurs et population). La mise en place de concours, marchés de définition simultanés, mandats d'études parallèles, ou simples ateliers de projets est déterminante pour le résultat final. Passer

directement d'une planification à la réalisation d'un quartier donne rarement un résultat satisfaisant du point de vue qualitatif.

Le manque d'importance accordé à la gestion du processus

Aucun quartier de qualité ne se réalise sans intervention d'une palette diversifiée de professionnels compétents à cette échelle. Le montage de la structure porteuse qui dirige la succession dans le temps de ces professionnels nécessite autant de temps et de moyens que la forme urbaine, et il dure plus longtemps (de l'émergence du projet jusqu'au service après-vente). Les exemples européens démontrent que plusieurs méthodes sont envisageables (publique, privée ou mixte come les SEM françaises), mais aucun ne fait l'économie d'un(e) « chef(fe) de projet », d'une équipe pluridisciplinaire centrée sur l'urbanisme, mobilisant les différentes compétences nécessaires (management de projet, économie et finances, programmation), ni de moyens financiers. Dans tous les cas, cette équipe de « production » de la ville et de l'habitat à l'échelle du quartier, qu'elle soit publique, privée ou mixte, est placée auprès des autorités publiques décisionnaires, et sous le pilotage d'élus manifestant leur volonté politique dans la durée.

Une définition trop tardive et/ou trop sectorielle du niveau de durabilité voulu

Plus la collectivité a une idée claire en amont du processus de ce qu'elle veut (et qu'elle en teste la faisabilité), mieux elle le négocie avec l'opérateur ensuite, et plus elle a de chances de le voir réaliser. Autre point fondamental, la durabilité dépendant des effets combinés d'un projet, c'est à dire des interactions de certains domaines ou échelles sur les autres, elle ne peut se satisfaire d'une approche sectorielle (par ex. travailler les détails de construction d'un bâtiment pour économiser de l'énergie en oubliant la localisation du quartier susceptible d'induire un surcroit de consommation d'énergie par les transports). Cette nécessité de cohérence jusque dans le détail s'applique autant à l'échelle de l'insertion du quartier dans la ville, sa forme urbaine, les choix techniques faits à cette échelle (transports, eau, nature en ville, etc.), qu'à ceux faits à l'échelle des bâtiments (matériaux, énergie, etc.) et des aménagements extérieurs (traitement des eaux, perméabilité des sols, etc.), et nécessite obligatoirement un travail d'équipe pluridisciplinaire.

L'oubli de la question des espaces publics

La conception, la réalisation et la gestion des espaces publics sont des éléments déterminants de la qualité de la vie en ville. Or il ressort clairement des entretiens avec les acteurs de l'agglomération que ce sujet est perfectible : autant cette question est explicitement abordée dans les projets de quartier à relativement vaste échelle (très rares), autant elle est passée sous silence dans les petites opérations constituées de quelques bâtiments. Dans le premier cas, elle est de la responsabilité des pouvoirs publics (plus en France et à Genève que dans le canton de Vaud), alors que dans le second personne ne la prend explicitement en charge. Si l'on compare la situation locale avec les exemples européens intéressants, la prise en compte de l'importance de ce sujet – dans la réflexion, les moyens et le temps consacrés – devrait être nettement renforcée.

Les blocages essentiels « à la quantité »

Ce problème étant récurrent dans la partie suisse de l'agglomération, il revêt une importance particulière.

L'absence de volonté de développement

Par définition, une production est lancée s'il y a volonté de le faire. Or dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, il n'est pas certain que cette condition sine qua non soit partout réunie (en particulier en raison des alliances objectives d'intérêts contradictoires genevois).

La fragmentation des processus

Ensuite, même si la volonté de développement est acquise par la grande majorité des acteurs concernés par le quartier, la notion même de processus pose problème. Les exemples européens et suisses intéressants mettent systématiquement en avant une plus grande continuité entre planification et réalisation du quartier de logements. Les deux catégories d'acteurs du processus de production (publics et opérateurs) se rencontrent régulièrement, échangent leurs points de vue aux logiques pas toujours convergentes, négocient et co-produisent la ville (sous forme de SEM comme à Lyon Confluence ou de « team » comme à Londres auprès de l'ancien maire).

La tentation de la sur-définition en réaction à la complexité

Certains acteurs publics sont tentés de résoudre la complexité de la « fabrication de la ville » en renforçant les règles de tous types, or ceci ne fonctionne pas dans le contexte d'incertitude qui caractérise l'agglomération transfrontalière, même si cette tendance est visible partout : définir la ville souhaitable en interdisant celles qu'on ne souhaite pas ne donne pas de résultats satisfaisants. Il est par exemple impossible de prévoir le marché de l'immobilier de bureau 10 ans à l'avance (alors qu'un plan de quartier vaudois précise le pourcentage de m2 de plancher par vocation). Chacun doit pouvoir jouer son rôle (le public et l'opérateur) en connaissant bien celui de l'autre partenaire, et avancer par une succession de négociations.

Pour certains privés – et le discours est facile et fréquent – la réglementation est source de tous les problèmes. En réalité, il s'agit plutôt de raisonner en terme de curseur à positionner entre deux avis opposés schématisés ci-dessous, et de se travailler sur le niveau de précision pertinent de la règle :

- « La solution consiste à tout déréguler » : un quartier de qualité n'est nulle part le fruit du hasard, la définition de l'intérêt général (même s'il prête à négociation), le projet urbain et sa transcription en règles de droit du sol existent partout, sont nécessaires à la réalisation de la ville et sont essentiels à sa qualité et sa durabilité ;
- « La solution consiste à tout prévoir et réglementer » : la réglementation ne suffit pas à garantir la qualité, son rôle est de rendre lisible l'intérêt public et de donner un cadre transparent et équitable aux différents intervenants. Un « bon projet » est toujours négocié sur la base d'une première proposition de qualité.

La tentation du consensus

Bien que profondément ancré dans la culture helvétique, le consensus ne résout pas tout : un projet de qualité est le plus souvent le fruit d'un compromis – plus que d'un consensus – entre intérêts divergents : et rechercher l'accord de tous peut ne jamais aboutir (cf. l'exemple témoin). Selon d'autres acteurs, la concertation avec la population (les riverains et les propriétaires) est seule à l'origine de la réussite ou du blocage de toute opération.

Dans ce registre comme dans le précédent, il s'agit plutôt de penser et d'agir dans une posture intermédiaire entre deux pôles opposés, en réfléchissant avec soin aux

partenaires pertinents de la concertation, à la question qui leur est posée et aussi à celles qui n'entrent pas dans la négociation :

- « La concertation est seule garante de la qualité de la réalisation » : il est certain qu'elle y contribue, et qu'elle fait partie intégrante du développement durable, en étroite complémentarité avec les autres intervenants dont les décideurs politiques et les professionnels, et en la matière l'absence de professionnels de qualité peut poser problème ;
- « La concertation est facteur de blocage de toute démarche complexe » : ce cas de figure existe sans aucun doute dans l'agglomération, mais plus de professionnalisme dans ce domaine permettrait d'éviter par exemple le choix des voisins comme uniques partenaires, ce qui induit « automatiquement » un effet Nimby (not in my backyard).

La sous-utilisation des outils à disposition

Les droits d'expropriation et de préemption existent à Genève, mais ne sont utilisés au mieux que comme menaces. Les politiques foncières existent pour les zones d'activités (FTI – fondation pour les terrains industriels) mais pas pour le logement.

Le point clé de la conduite des processus : la négociation

Si la méthode qui consiste à définir un cadre très précis en espérant que le privé s'y conformera et que la ville résultante sera satisfaisante est remise en question, alors la compétence en négociation devient une qualité essentielle d'un pilote de projet : il s'agit en effet pour lui d'assumer la responsabilité de garder le cap souhaité tout en acceptant les adaptations nécessaires, en profitant des opportunités qui se présentent. Mais pour parvenir au résultat escompté (en particulier du point de vue de la durabilité), le cadre d'intervention doit être clairement défini au départ par le public, et avec un niveau de précision pertinent : ni trop peu – sous peine de perdre le cap en cours de route – ni trop – parce que c'est un facteur majeur de blocage, tout n'étant pas prévisible 10 ans à l'avance.

Un regard sur l'origine « culturelle » des blocages

Mais comment expliquer ces blocages récurrents ? Autant il est aisé de constater que les périphéries française et vaudoise sortent d'un univers rural et périurbain caractérisé par une urbanisation croissant par extension sur des terres agricoles, et qu'elles doivent à ce titre absorber un changement d'échelle et de culture, pour entrer dans un monde différent de construction de la « ville ». Et cette étape est en

train de se réaliser, progressivement et par à-coups, mais la prise de conscience par les élus locaux de la nécessaire qualité et durabilité de la ville est visible. Autant la situation à Genève pose question : ce canton-ville a su construire à certaines époques, et parfois de manière remarquable, mais depuis quelques décennies, la dynamique s'est rompue, pourquoi ?

Una analyse approfondie de ce phénomène nécessiterait des compétences et des moyens dépassant le cadre de la présente thèse, mais quelques échanges et un entretien approfondi avec un architecte urbaniste témoin de cette évolution (Alain Léveillé) a permis de mieux argumenter l'hypothèse d'une origine culturelle au blocage actuel. En effet, dans les années 30, puis dans les années 60 Genève s'est développée par vastes quartiers qui marquent encore la silhouette urbaine actuelle : le savoir et le savoir-faire urbain étaient alors partagés par les architectes membres des administrations et des bureaux privés. A cette époque les réalisations – souvent de grande qualité architecturale et urbaine – se comptaient en centaines, voire en milliers de logements.

Or au tournant des années 70, une conjonction d'événements de diverses origines a visiblement modifié cette dynamique. L'ambiance générale de critique de la société de consommation (1968) s'est cristallisée dans la vie politique locale à la fois par l'arrivée d'un Conseiller d'Etat (Ministre du canton) fervent partisan de la « croissance zéro », et par la montée en puissance d'une série de valeurs collectives allant dans le sens de la mise en place d'une « culture du non faire » : protection du patrimoine naturel et bâti, protection de l'agriculture, conservation des avantages acquis par les résidents (dont la tranquillité) résistance des petits propriétaires, etc. L'urbanisme s'est ainsi progressivement transformé en outil de gestion du quotidien, par la règle et non par le projet.

B3.4 Les leviers d'action proposés par les acteurs

Pour être scientifiquement irréprochable, après avoir identifié des problèmes, une recherche dans un autre domaine (par ex. physique ou médecine) testerait une série de remèdes et évaluerait leur effets sur le fonctionnement du processus et la qualité du résultat obtenu. Or les temporalités lentes des processus de production de la ville et de l'habitat ne permettent pas d'utiliser des méthodologies de ce type. Il n'est en effet pas possible d'identifier des leviers d'action puis de vérifier leur efficience au cours de la même recherche (et à peine au cours de la même carrière). Par voie de conséquence, il est inévitable d'accepter un certain niveau de « bricolage méthodologique » : ainsi les leviers exposés ci-dessous ont été identifiés

par les mêmes acteurs que les blocages développés dans le chapitre précédent, et l'hypothèse de leur pertinence ne peut être faite que par confrontation avec des expériences européennes connues de l'auteur.

Au fur et à mesure du travail, cinq leviers sont ressortis comme essentiels aujourd'hui, en réponse aux blocages identifiés. Certains recoupent les préoccupations déjà mentionnées par le PDHT et reprises en hypothèses de départ (en particulier le foncier), d'autres sont de nature plus opérationnelle, et proposent des moyens de « passer à l'acte », c'est à dire de construire en obtenant le niveau de qualité souhaité. Ils s'appliquent aux trois systèmes, parfois de manière différenciée ainsi qu'il est précisé chaque fois.

Anticiper la production de foncier (L1)

La question foncière est d'actualité, et bien que la disponibilité de terrains bien localisés soit une condition sine qua non du démarrage d'un processus de production de logement durable, sa « production » n'est satisfaisante dans aucun des trois systèmes, dans des proportions et pour des raisons différentes : en France et dans le canton de Vaud, il s'agit plutôt d'un problème de localisation (le foncier mal desservi par les transports publics est abondant), alors que Genève est confronté à un problème de rareté. De plus, chaque système a tendance à sous-utiliser les outils qu'il a à sa disposition :

- la France connaît d'une palette d'outils assez large : zone d'aménagement différé (ZAD), droit de préemption et d'expropriation dans certaines conditions, et établissement public foncier local (EPFL), mais ne les utilise depuis très récemment (création de l'EPFL en 2003) et pourrait améliorer la coordination entre ses politiques foncière et d'urbanisme ;
- Genève ne connaît pas de tradition de couplage des politiques d'aménagement et de foncier, mais dispose du droit de préemption et d'expropriation qu'elle utilise dans les faits peu (comme menace) ou pas du tout. Dans le domaine du foncier industriel, la Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) joue ce rôle de portage de foncier et est reconnue pour ses capacités. En matière d'habitat, la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC) qui peut statutairement jouer un rôle équivalent pour le logement aidé à Genève ne dispose ni d'une commande politique, ni de moyens comparables ;

– Le canton de Vaud dispose de la Société vaudoise pour le logement à loyer modéré (SVLM), qui comme son nom ne l'indique pas a pour compétence essentielle d'acheter du foncier pour le revendre ensuite aux communes (et non de réaliser des logements aidés). Mais ses interventions sont quantitativement faibles, tout comme l'achat direct par les collectivités.

Or une « politique foncière » constitue un élément déterminant d'une « politique d'habitat », mais elle doit être définie de manière suivante pour être acceptable et utilisable par les deux pays : une telle politique publique entend fixer, soit en termes de résultats, soit en termes de méthode, comment les terrains seront alloués aux différentes utilisations possibles et concurrentes. L'importance du sujet justifie un approfondissement des deux cadres institutionnels, très différents l'un de l'autre et révélateurs des cultures publiques respectives.

La politique foncière en France

En France, les acteurs publics considèrent la politique foncière comme l'un des moyens permettant la mise en œuvre à long terme d'autres politiques publiques, comme l'habitat, mais aussi l'urbanisme ou l'aménagement rural. Au fil du temps une vaste palette d'outils s'est constituée, en relation avec l'urbanisme et la fiscalité : de l'observation et la prospection foncière, aux droits de préemption (Droit de préemption urbain à l'initiative des communes – DPU et Zone d'aménagement différé à l'initiative de l'Etat - ZAD) et d'expropriation (Déclaration d'utilité publique - DUP), en passant par les différents organismes pouvant agir au service des collectivités. Dans ce dernier registre, l'organisme d'action foncière actif à l'échelle pluri-intercommunale (plusieurs communautés de communes) est l'Etablissement public foncier local (EPFL) – à l'initiative des collectivités – qui est un établissement public local à caractère industriel et commercial (EPIC). L'expérience à l'échelle française montre qu'un seuil minimum d'environ 200'000 à 300'000 habitants est nécessaire pour que ce type de structure soit viable.

Dans le cas de l'agglomération transfrontalière, les deux départements (Haute-Savoie puis Ain) se sont dotés de cet outil en réaction à la pression foncière croissante, et leurs interventions vont en croissant.

La politique foncière en Suisse

En Suisse, la politique foncière comprend l'ensemble des interventions réglementaires de l'Etat pour contrôler les marchés fonciers et orienter le développement du territoire dans le sens souhaité. Mais le principe de

l'aménagement du territoire étant à parité dans la constitution avec celui de la protection de la propriété privée, la tradition est plus à la négociation avec les propriétaires qu'à l'acquisition foncière par le public. Toutefois, lorsque le terme de « politique foncière » est utilisé, il recouvre deux ensembles d'objectifs :

- En termes physiques, le fait d'organiser le développement territorial avec cohérence et rationalité, d'assurer les meilleures synergies possibles entre les fonctions territoriales, et de promouvoir une utilisation mesurée du sol. Ceci conduit les collectivités à des actions dans le domaine de la planification territoriale et des règles d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- En termes financiers, les moyens d'infléchir les conséquences redistributives non souhaitables générées par le droit du sol et le fonctionnement des marchés, puis de déterminer les règles des péréquations foncières (répartition des terres) et financières (financement des équipements). Ceci ouvre aux collectivités des champs d'actions dans les domaines de la fiscalité foncière, du contrôle des mutations et les règles de gestion foncière.

De manière générale, les mesures coercitives sont très réduites en Suisse : le droit d'expropriation ne peut concerner qu'un projet clairement identifié, il ne convient donc pas pour une politique foncière préalable à un projet d'urbanisme, comme par exemple une collectivité qui souhaiterait acquérir du foncier en vue de développements futurs. Certains cantons ont mis en place le droit de préemption (Genève et pas Vaud) mais l'utilisent peu. De plus, le droit foncier rural n'autorise pas l'achat de terrains agricoles par la collectivité en vue de leur classement en zone à bâtir, par contre la promesse de vente conditionnée par la mise en zone est possible, et se pratique régulièrement dans le canton de Vaud (à un prix intermédiaire résultant de la négociation). Enfin il existe quelques communes – comme Genève – qui ont développé des politiques d'acquisition, mais elles font plutôt figure d'exception.

Dans ce contexte centré sur la négociation, le droit fédéral offre certaines pistes intéressantes et développées depuis quelques années dans le canton de Vaud : la convention et le syndicat d'amélioration foncière.

Lorsque les propriétaires privés concernés ne sont pas trop nombreux et d'accord de se lancer dans une opération, la démarche conventionnelle est la plus adaptée. Elle porte alors sur les aspects structurants du projet : corrections de limites, échanges de terrain, mode de mise à disposition de terrain pour les espaces et équipements collectifs, servitudes, répartition des frais des équipements collectifs,

mode de gestion des aménagements extérieurs, répartition des frais d'entretien, etc. La convention doit être réalisée sous forme de promesse sous seing privé ou sous forme authentique avant la mise à l'enquête publique du plan d'affectation. Ceci permet de disposer d'un argument convainquant vis-à-vis des propriétaires, surtout si les actes d'exécution des engagements pris dans la convention n'interviennent qu'une fois le droit du sol définitivement adopté. Dans le cas contraire, le propriétaire n'a aucun intérêt à accepter la proposition publique si son terrain a été reclassé dans la zone qui lui convient.

Si la situation est complexe (avec un grand nombre d'acteurs concernés ou certains propriétaires récalcitrants), le droit fédéral permet d'instituer un Syndicat d'amélioration foncière qui fonctionne alors à la majorité des membres et des surfaces (et non à l'unanimité). Plus connu dans le monde rural qu'urbain, il s'adapte pourtant tout à fait aux problématiques foncières de ce dernier. Ces syndicats sont des corporations de droit public dont les statuts sont acceptés par l'Etat, ce qui revient pour le canton à transférer aux privés la responsabilité de réaliser le travail, tout en maintenant son contrôle, voire sa possibilité d'intervention en cas de blocage (par ex. vente du vente terrain d'un propriétaire récalcitrant). Le syndicat tente alors de résoudre les mêmes problèmes que la convention.

Mais dans ces deux cas de figure, les investissements doivent être faits par les privés avant la possibilité de vendre leur bien avec la plus-value résultant du changement de zone et de l'équipement : ceci implique donc le recours à l'emprunt, ce qui ne posait pas de problème en période de forte conjoncture et de montée des prix. Par contre, dans les cas où le terrain est déjà constructible, voire déjà construit, la plus-value n'est pas la même et rend l'utilisation de ces outils moins intéressante : soit la valorisation attendue du quartier permet d'entrer en négociation, soit les coûts de la restructuration urbaine deviennent un facteur bloquant. Et c'est un peu le « talon d'Achille » du système, d'autant plus dans le contexte de construction de la ville sur elle même qui deviendra de plus en plus fréquent dans l'agglomération transfrontalière.

Levier L1

Produire du foncier disponible consiste d'abord à vérifier la pertinence quantitative et qualitative de sa localisation, puis à préparer sa disponibilité dans trois registres : physique, juridique et économique.

– Déterminer de façon lisible « combien de foncier devrait être disponible où » est le premier point important en lien étroit entre aménagement du territoire et/ou

urbanisme et politique foncière : les acteurs locaux rencontrés mettent en avant l'importance pour le Projet d'agglomération F VD GE de communiquer à ce propos dans les différents milieux concernés, y compris professionnels ;

- Rendre ensuite le foncier physiquement disponible consiste – s'il est occupé – à déplacer l'occupant (par négociation ou expropriation), démolir le bâtiment, assainir le sol, équiper le terrain, … ;
- Rendre le foncier juridiquement disponible : il s'agit d'appliquer les procédures d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, afin de classer le foncier en « zone constructible » (F) ou « zone à bâtir » (CH) avec des limitations à sa constructibilité qui soient compatibles avec le développement durable (dont la densité) ;
- Mettre les terrains sur le marché (en limitant le phénomène qui consiste à les bloquer en attendant la hausse des prix, rétention foncière ou thésaurisation selon le pays) : suivant l'importance stratégique du site et la volonté politique locale, il existe deux grandes catégories d'interventions possibles, la négociation et la contrainte.
  - Dans le premier cas, d'autant plus facile à mettre en œuvre que la collectivité n'est pas en situation d'urgence, l'opérateur ou la collectivité peut acheter le foncier après l'avoir négocié ou permettre au propriétaire – sous réserve de son accord – d'entrer dans un montage juridique dans lequel il apporte son terrain et récupère un bien d'une autre nature à l'issue de l'opération (par ex. des m^2 de plancher).
  - Si le propriétaire ne veut ni vendre ni construire, et que l'enjeu est important, les mesures contraignantes sont connues et mériteraient d'être réellement employées : expropriation, préemption, contrôle du prix (pour diminuer l'intérêt de la thésaurisation), légalisation à durée limitée, etc.

La situation franco-valdo-genevoise est suffisamment tendue et depuis suffisamment longtemps pour que tous les acteurs compétents soient sollicités, qu'ils soient privés ou publics. Et dans ce domaine spécifique, la catégorie des « para-publics » revêt une importance certaine. Les expériences acquises dans les trois systèmes de l'agglomération transfrontalière par les EPFL de Haute-Savoie et de l'Ain en France, la SVLM et les auteurs d'études de faisabilité foncière dans le canton de Vaud, ainsi que les Fondations et Caisses de pension à Genève (FPLC, CIA et autres) constituent un réel savoir-faire à valoriser dans l'intérêt général. La constitution d'une « FTL » (homologue de la FTI – Fondation pour les terrains industriels – mais pour le

logement) mériterait d'être étudiée dans le détail. Des réunions de travail avec les administrations responsables, ainsi qu'avec les promoteurs privés permettraient de développer une politique foncière pour l'agglomération, dans le respect des spécificités de chaque entité.

Ceci suppose d'abord un choix politique (cantons VD et GE et intercommunalités françaises), puis un partenariat étroit avec les organismes mentionnés ci-dessus, et les autres collectivités ou entités compétentes pour identifier l'ensemble des moyens mobilisables pour mettre en place une politique foncière coordonnée avec le Projet d'agglomération, particulièrement sur les PACA et les PSD.

Dans cette optique, quatre axes méritent d'être développés :

a. Une information mieux partagée entre public et privé, en amont de toute phase concurrentielle de la production des logements par le privé : c'est en particulier nécessaire pour communiquer à tous les milieux concernés les enjeux repérés par le projet d'agglomération à l'échelle transfrontalière, afin que les promoteurs privés et les opérateurs para-publics aient une lisibilité du développement envisagé par le public ;

b. Une meilleure articulation entre questions foncières et aménagement du territoire ou urbanisme : la communication mentionnée ci-dessus sur les secteurs de développement identifiés par le projet d'agglomération devraient permettre les acquisitions nécessaires par anticipation et à l'amiable, ainsi que l'harmonisation progressive des plans fixant le droit du sol avec cette vision du territoire ;

c. Un système de veille et d'acquisition par les collectivités et/ou les organismes parapublics, ou a minima un appui à la fluidité du marché foncier par une prospection systématique : c'est dans ce registre que les différences culturelles sont les plus marquées entre des collectivités traditionnellement plus interventionnistes en France qu'en Suisse ;

d. Le développement des partenariats publics privés (PPP) dans lesquels l'apport du foncier serait valorisé : la loi le permet dans les deux pays, mais la pratique l'a jusqu'à présent peu testé. Dans ce registre, les acteurs rencontrés mentionnent l'importance de la lisibilité de la politique publique (intentions concernant le développement urbain et le logement aidé, règlements, etc.) pour les acteurs privés intervenant dans ce domaine.

Etant donné son importance et son caractère de « condition sine qua non », ce sujet peut favoriser le décloisonnement du travail nécessaire à tout projet urbain. En effet, le fait de se préoccuper du foncier permet aux acteurs de sortir de leur fonctionnement traditionnel sectoriel, d'entrer dans le processus dès son démarrage, ce qui rend plus évident ensuite la nécessité d'intégrer les autres facteurs de qualité entrant dans la conception et la réalisation des logements : par exemple le coût de fonctionnement (et non seulement d'investissement) et les surcoûts liés à la qualité (environnementale ou autre) dans un perspective de long terme.

Professionnaliser le management de projet (L2)

Les processus actuels de production de logements sont segmentés, et le besoin de manager les processus et les projets dans la durée soulève l'adhésion de la plupart des différents acteurs interrogés, publics et privés.

La différence entre ce qui devrait être fait et ce que les acteurs savent localement faire en matière de projet urbain met en évidence le besoin de professionnalisation des structures de portage de projet : celles-ci sont à comprendre au sens d'équipes d'une certaine importance conduites par un(e) chef(fe) de projet. Pour mémoire, le projet Lyon Confluence est géré par une société d'économie mixte (SEM) de 17 personnes et le chef de projet est un urbaniste reconnu, et celui d'Amsterdam Schiphol par une équipe de 40 personnes conduite par un ancien Ministre.

Levier L2

Manager des projets de quartiers de logements durables nécessite de se donner les moyens financiers et humains, et d'intégrer cette composante dans le cout global de l'opération. Trois dimensions sont nécessaires et peuvent s'appliquer à une structure privée, publique ou mixte :

- Une équipe de projet disposant de multi-compétences (management de projet, urbanisme, architecture, programmation, ainsi qu'économie et finances « pour dépassionner les débats ») afin de conduire le processus de production de l'urbanisme au détail de construction, en passant par le business plan et la négociation avec les promoteurs et investisseurs ;
- Une équipe présente dans la durée, qui assure la cohérence et la succession des étapes (et des inévitables retours en arrière) ;

– Un guichet unique (ou assimilé) : un point de renseignements regroupant plusieurs services ou organismes, et suffisamment lisible pour pouvoir être identifié comme le partenaire de l'opérateur (assumant à l'interne la nécessaire coordination).

Au delà, les organisations peuvent prendre différentes formes, mais ce qui ressort est l'importance – et la difficulté – de définir en amont les éléments de base autour desquels les acteurs doivent se mettre d'accord, puis de désigner les responsables du projet et la composition de l'équipe de projet, en veillant à son bon niveau de professionnalisme, et enfin de définir la politique de communication vis-à-vis de l'extérieur (en étant attentif aux incertitudes sur les délais). Lorsque l'équipe n'est pas intégrée à un organisme existant (par exemple l'administration), son positionnement et sa légitimité doivent alors être négociés. C'est particulièrement vrai dans les deux cas opposés : soit lorsque l'administration est forte et dispose d'un niveau élevé de compétences (les villes-centres), soit dans les petites communes (en Suisse comme en France) qui – à l'inverse – ne disposent pas des moyens nécessaires dans leurs services, et qui ne voient pas forcément d'un bon œil des compétences très pointues en technique et en organisation se développer à leur porte.

Ce levier soulève parallèlement la question globale de la répartition pertinente des rôles entre public et privé : dans l'optique d'un « management de projet », cette répartition ne peut pas se résumer à une administration qui ne fait que fixer un cadre et délivrer – ou refuser – les autorisations, face à un promoteur qui assume l'entier du reste. Le cadrage amont doit permettre de n'oublier personne, et de fixer – voire de contractualiser – les rôles et responsabilités de chacun (collectivités des différents niveaux et opérateurs). Mais dans tous les cas, les phases de négociation sont inévitables tout au long du processus, et l'intérêt est de tenter d'associer – en les valorisant – la responsabilité à long terme du public et la réactivité et l'efficacité du privé.

A l'échelle des PACA transfrontaliers, la structure de pilotage pose la question de fond de l'après-PACA : comment traduire de manière opérationnelle les orientations, options et mesures d'aménagement retenues ? La création d'une structure de pilotage opérationnel pourrait être envisagée, et pour les personnes rencontrées, il est important que cette dernière soit transfrontalière. Ceci permettrait en effet de garantir la vision d'ensemble sur la totalité de l'axe, entre la planification stratégique et l'urbanisme opérationnel ; ainsi qu'entre les différents interlocuteurs (notamment

locaux) afin de maintenir le cap et permettre un développement de nouveaux quartiers en adéquation avec les objectifs du Projet d'agglomération.

Cette structure de pilotage serait chargée de la traduction opérationnelle des orientations d'aménagement, et pourrait alors mobiliser les différents dispositifs existants de part et d'autre de la frontière : les dispositifs réglementaires (ZAC côté français, PLQ ou autres coté genevois ou vaudois, etc.) et les outils d'intervention foncière (intégration des projets stratégiques dans les PPI – programme pluriannuel d'investissement – des EPFL français ; création de sociétés de valorisation foncière ou de syndicats d'amélioration foncière, élaboration de conventions, mobilisation des fondations coté suisse, etc.).

Mais la question du périmètre de cette structure de portage nécessite un débat : une structure opérationnelle doit-elle être créée pour chaque PACA, chaque cas relevant de problématiques spécifiques, et d'acteurs différents ; ou une structure opérationnelle doit-elle être créée à l'échelle de l'agglomération, afin de disposer d'une taille critique intéressante, de permettre de mutualiser les moyens, les connaissances et pratiques ?

La deuxième hypothèse permettrait de garantir une vision d'ensemble à l'échelle de l'agglomération (prise de recul vis-à-vis du PACA, de ses avancées ou éventuels points de blocage), ainsi qu'une expertise renforcée à partir d'expériences communes au sein de l'agglomération, ce qui n'empêcherait pas au sein de cette structure, que des équipes projets soient spécifiquement dédiées à chaque PACA.

Plusieurs formes juridiques sont envisageables, et leur faisabilité transfrontalière devrait être évaluée plus finement (à l'exception de la SEM pour laquelle cette vérification a déjà eu lieu) :

- Une SEM locale d'aménagement transfrontalière. Une telle SEM permettrait de réunir des capitaux publics et privés, français et suisses. En outre, ce type de structure est en capacité de mettre en place une mission tramway comme le montrent les expériences d'autres agglomérations françaises (et le Projet d'agglomération prévoit plusieurs trams transfrontaliers). Toutefois l'échec du projet de SEM du Rectangle d'Or ne doit pas être oublié, bien que faisable juridiquement, elle n'avait pas été validée politiquement, par absence de portage politique ou de consensus politique sur le projet d'ensemble ;
- Une Société Publique Locale d'Aménagement (création récente, loi du 13 juillet 2006). Ces structures dotées uniquement de capitaux publics ont été mises en place pour les projets Lyon Confluence ou Euroméditerranée, afin d'éviter

notamment des mouvements spéculatifs sur l'immobilier ou le foncier. Il est important de préciser que ces outils ont été créés par les grandes agglomérations après une longue tradition d'action publique en matière d'aménagement du territoire, ce qui est loin d'être le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

– Un Etablissement Public d'Aménagement. Il s'agit d'un outil d'aménagement créé par l'Etat français, qui a prouvé sa capacité agir à travers de grands projets de restructuration industrielle et urbaine. Cet outil traduit un engagement fort de l'Etat sur un territoire, ce qui induit parfois des rapports conflictuels avec les collectivités locales directement concernées.

Lors des ateliers, d'autres pistes avaient été évoquées rapidement, comme celle des formes associatives (du type Agences d'urbanisme) ou les GLCT (groupements locaux de coopération transfrontalière). Depuis, c'est cette dernière hypothèse qui est en cours d'étude comme formalisation transfrontalière possible pour le pilotage du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois.

Mais quelle que soit la forme juridique retenue ou à privilégier, les personnes rencontrées soulignent l'importance de la volonté et du portage politiques. Il s'agit de conditions essentielles pour la création d'outils ,comme pour garantir leur capacité à agir.

Articuler mieux Projet et documents d'urbanisme (L3)

La question des outils du passage de l'échelle du projet d'agglomération à la réalisation des quartiers laisse apparaître que la « production de la ville » se fait souvent par une succession d'étapes indépendantes les unes des autres, et travaillant chacune selon sa logique propre, avec un niveau de précision parfois trop élevé, et sous-estimant l'effet de certains « détails » sur le résultat.

Ces derniers existent partout, et sont problématiques lorsqu'ils détiennent un effet d'entrainement non souhaité, par exemple :

– le fait que le subventionnement des logements à Genève soit proportionnel au nombre de pièces (et non à la surface habitable ou au nombre de logements), entraîne des pièces de petite taille dans les logements aidés ;

– l'obligation de définir le % de surface de plancher destiné à l'habitat, au commerce ou au bureau dans un plan de quartier vaudois, fait qu'il est presque par définition inadapté au marché lorsque l'opérateur intervient ultérieurement, en raison des fluctuations normales de la demande ;

– l'habitude de débuter une étude de faisabilité en France par l'état des lieux des infrastructures d'assainissement et de considérer qu'elle vaut projet urbain induit « automatiquement » une forme urbaine et des espaces publics pas nécessairement durables ni de qualité (syndrome renouvelé de « l'urbanisme des chemins de grue » de l'après guerre).

L'objectif commun aux trois systèmes peut se résumer au renforcement de la cohérence entre la planification et les opérations urbaines, ce qui implique pour les acteurs concernés de travailler sur des longues durées, et de décloisonner les mondes de la planification et des opérations immobilières.

Levier L3

Garder le cap des intérêts publics et fournir les bonnes indications au bon moment, peut se décliner de manière suivante :

– Rechercher un juste équilibre entre trop réglementer et tout déréguler, en définissant dans le détail le cadre qui explicite l'intérêt public, et en laissant une marge à l'opérateur, ce qui revient à renoncer à tout définir au préalable (avant que le privé n'arrive) et à reconnaitre et accepter l'importance de la négociation ;

– Trouver la bonne articulation entre les documents d'urbanisme (droit du sol) et le projet du quartier : on ne passe pas automatiquement d'un document définissant un zonage à un quartier durable, la qualité ne pouvant pas être crée que par un ensemble de règles. Fondamentalement, le droit du sol fixe une liste d'interdictions, or il n'est pas pensable de réaliser la ville que l'on veut, en se contentant d'interdire la construction des villes que l'on ne veut pas. La ville réelle se construit en aménageant des terrains, en mettant des droits à bâtir sur le marché, en finançant des constructions, et les règlements ne sont que d'indispensables garde-fous.

  Ce passage entre « projet » et « règle » peut se faire soit en adaptant la règle une fois le projet de quartier défini (à la manière allemande), soit en favorisant des règles laissant une marge de manœuvre importante au projet (exemple NL : un sol constructible, une mixité autorisée, et une densité élevée souhaitée ne prédéterminent pas le projet) ;

– Travailler chaque fois que c'est possible en parallèle plutôt qu'en succession : ceci est vrai pour réduire le temps des procédures (exemple : PLQ et PC genevois) mais aussi pour favoriser la cohérence de la conception d'ensemble

du quartier aux détails de réalisation des bâtiments et installations (démarches stratégique et opérationnelle en parallèle).

L'expérience française de l'urbanisme opérationnel peut être amenée comme enrichissement à l'ensemble de ces réflexions d'amélioration des outils.

Décloisonner les cultures (L4)

Le cloisonnement des cultures apparaît à plusieurs niveaux : entre les pays, mais parfois même entre les cantons (GE et VD), entre le privé et le public (par exemple avec la différence de représentation de l'importance de la longue durée : grande pour l'économie et nettement plus faible pour les responsables des procédures), et entre les logiques sectorielles (par ex. aménagement et foncier ou urbanisme et transport).

Levier L4

Favoriser les occasions d'échanges entre ces différents « mondes » peut prendre différentes formes :

- Partager les pratiques françaises, vaudoises et genevoises en associant les acteurs compétents des différentes politiques concernées directement (urbanisme ou aménagement du territoire, logement et foncier) ou indirectement (mobilité, agriculture, etc.), sachant que selon les cas il s'agit des intercommunalités, des communes, ou des Etats ;
- Favoriser les occasions d'échanges entre privé et public, en prolongeant et systématisant les rencontres déjà engagées (comme celles entre la Direction du logement DLO et les promoteurs genevois), et ceci est particulièrement important pour parvenir à mieux articuler planification et promotion : les planificateurs devraient mieux connaître la réalité du marché afin d'en tenir compte, et les opérateurs devraient mieux comprendre l'intérêt des vues d'ensemble à long terme qui sécurisent les investissements et ne font pas que les contraindre ;
- Multiplier les occasions de travail conjoint (et non successif) des services de l'administration pour favoriser des réponses rapides et coordonnées. Dans cette optique l'expérience du groupe ABC vaudois est intéressante : face aux projets d'implantation d'entreprises ou de logements, les différents services concernés se réunissent et traitent ensemble - sous forme de discussion sur le dossier – les préavis, et non successivement chacun à leur tour. Ceci permet à

chacun d'entendre la position des autres et l'avis final est le résultat d'une négociation, donc a priori sans contradiction interne.

Cet axe peut également être mis en œuvre par chacune des collectivités à l'occasion de différentes démarches de développement urbain.

Informer et sensibiliser les différents publics (L5)

Différents sujets ont été repérés comme faisant l'objet d'incompréhensions de la part du grand public, de certains élus ou professionnels (vis-à-vis d'autres domaines que le leur).

Levier L5

Utiliser les différentes démarches en cours permet de multiplier les occasions de communiquer sur ces sujets et dépasser les a priori. Différents thèmes ont été identifiés par les acteurs rencontrés :

- en commençant par les besoins en logement qui sont souvent mal connus, ou appréciés au regard d'une connaissance intuitive, alors que le fait de communiquer sur cette question sur la base d'une étude complète (cf. dossier réalisé par CISLSE et DDE 74) a permis d'échanger avec les élus locaux sur le « pourquoi construire » ;
- puis en englobant des groupements de notions qui posent problème, comme « qualité, durabilité et surcoûts » qui nécessitent d'être objectivés par des calculs dans les différents contextes de prix, ou « densité et qualité de vie » qui constitue une contradiction aux yeux de certains acteurs.

Là encore, il s'agit d'un levier pouvant prendre de multiples formes, avec de nombreux auteurs des messages à diffuser (cantons, Etat déconcentré, Conseils généraux et Conseil régional, voire associations ou Conseils en urbanisme, architecture, urbanisme et environnement CAUE), sous réserve qu'ils aillent tous dans le même sens. Les supports de cette communication peuvent revêtir différentes formes, allant de brochures vulgarisant les études conduites, à une série de conférences, en passant par la mise en réseau des différents partenaires travaillant sur le même sujet.

La déclinaison des leviers dans chaque système FVG

Chacun des leviers développés ci-dessus s'applique globalement aux trois systèmes français, vaudois et genevois, avec des nuances plus ou moins importantes.

La nécessité de professionnaliser le management de projet (L2), de décloisonner les cultures (L4) et de sensibiliser les différents publics (L5) sont les moins différenciés, même si les marges de progression sont importantes dans les trois systèmes :

- L2 – la France et le canton de Vaud doivent d'abord renforcer la professionnalisation de leurs équipes dans les communes et intercommunalités (pour dépasser la culture d'origine souvent rurale) alors que Genève doit plutôt mettre en œuvre des démarches permettant de dépasser la culture du « non agir » ;
- L4 et L5 – tous doivent organiser de la sensibilisation sur les questions de densité et de qualité de l'habitat, et Genève peut renforcer le décloisonnement de ses pratiques administratives.

Par contre, les deux autres leviers – la production de foncier (L1) et l'articulation entre projet et documents d'urbanisme ou d'aménagement du territoire (L3) – sont très dépendants des spécificités locales et connaissent des urgences différentes. Et dans ce registre, les difficultés spécifiques à chaque système pressenties dès le départ par les acteurs interrogés se sont confirmées au fur et à mesure de l'étude :

- Genève souffre de sa difficulté à produire – plus quantitativement que qualitativement – et la question foncière est au départ du problème, puisque sans elle, rien n'est possible.

  Au delà, la recherche de plus de transversalité dans le fonctionnement des différents acteurs (dans l'administration, avec les parapublics et les privés), en testant des tours de table à différentes échelles (PACA puis quartiers) pour mettre en œuvre des démarches opérationnelles constitue une piste de travail intéressante et nécessaire. A terme une simplification du « multicouche de sa planification » constituerait une avancée intéressante.
- Le canton de Vaud et la France connaissent plutôt de la difficulté à développer en priorité leur foncier bien localisé (le foncier « non durable » inaccessible par d'autres moyens de transports que la voiture est abondant).

Et dans ce sens, une meilleure coordination entre politique foncière et politique d'urbanisme / d'aménagement du territoire paraît nécessaire, ce qui renvoie aux moyens insuffisants des petites communes (compétentes dans ces deux systèmes) et à la nécessaire professionnalisation des équipes.

Quant à la qualité des réalisations, demande émanant au départ de la France, elle est en effet visible (partout, mais de manière différentiée) et découle de problèmes de fonctionnement dans le déroulement type des processus de production :

- l'absence de moyens et d'importance accordés au départ des opérations, au moment de la définition de la forme urbaine, lorsque la confrontation des visions permet de faire progresser la qualité (par le biais de concours, études tests ou autres méthodes incluant la concertation bien conduite) ;
- l'absence de responsable clairement identifié de la vérification de la qualité dans la durée (du concept au chantier) : les évolutions successives font que les intentions de départ – souvent tout à fait louables – disparaissent au fur et à mesure des ajustements, même parfois sans volonté d'économie, simplement par inadvertance (les processus exemplaires désignent souvent un « empêcheur d'oublier la qualité » inclus dans l'équipe de pilotage du processus) ;
- et le manque d'attention porté aux espaces publics, qui jouent souvent le rôle de variable d'ajustement dans les calculs de faisabilité financière (au lieu de la densité souvent fixée à l'avance de manière précise par le droit du sol).

Deux exemples témoins de bonnes pratiques

St-Julien-en-Genevois : Quartier de Chabloux

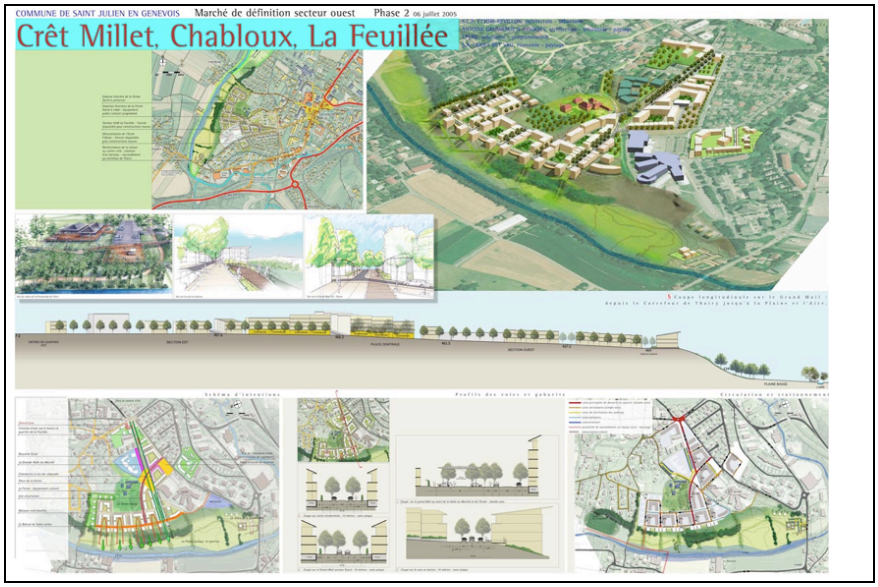
Saint-Julien-en-Genevois est une ville frontière confrontée à de nombreux enjeux de développement propres aux cités voisines de la Suisse : tension sur le marché du logement, difficulté de la dynamique économique endogène et du développement social. Ce pôle d'environ 11'000 habitants participe au Projet d'agglomération franco-valdo-genevois et se situe à l'extrémité de l'un de ses axes majeurs de développement (le PACA transfrontalier St-Julien / Plaine de l'Aire) et s'est vu attribuer une hypothèse de croissance importante (doublement de sa population).

Le projet de quartier retenu comme exemplaire (car à la fois en réaction à des expériences passées ayant produit une ville dense mais de qualité très médiocre et dans la droite ligne de l'esprit du Projet d'agglomération) est situé à proximité du centre-ville, en continuité d'un tissu urbain moyennement dense composé

d'immeubles résidentiels et de maisons individuelles datant pour la plupart de la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Le site est composé d'un seul terrain, d'une superficie d'environ 20 hectares, il est en pente douce et orienté au nord-ouest. La pente est régulière jusqu'à un talus qui marque une rupture importante. En contrebas de ce talus, l'Aire forme une plaine alluviale de grande qualité naturelle et paysagère. Les perspectives sur le grand paysage sont généreuses et offrent de magnifiques points de vues sur la campagne genevoise et le Jura. Par ailleurs, le quartier bénéficie d'une bonne desserte et se situe à proximité du lycée de St-Julien.

L'historique

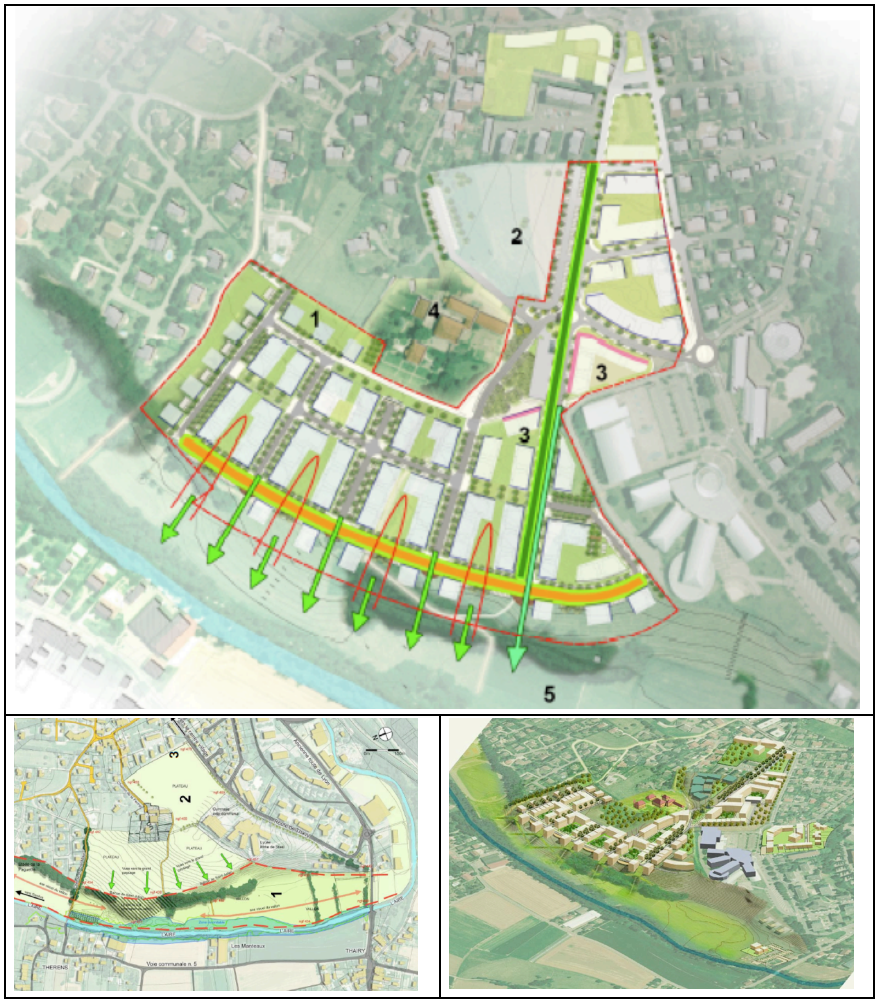
Depuis des décennies le terrain était mis en fermage par les propriétaires. Dans les années 1990, le fermier est décédé et les propriétaires ont alors remis en cause la vocation agricole du site. A la fin des années 1990, le Plan d'Occupation des Sols (POS) a été révisé et le secteur inscrit en zone d'urbanisation future (avec peu de détails règlementaires). En 2001, les élections municipales ont vu un changement de majorité, les vainqueurs ayant fait du secteur de Chabloux un axe majeur de leur campagne électorale. En 2002, les propriétaires ont alors présenté un projet d'aménagement à la nouvelle municipalité, et une série de négociations difficiles s'en est suivie, sur le projet comme le prix du terrain (jusqu'à la fixation du prix par le Tribunal et le retrait du bien de la vente).



Source : commune / auteur Grumbach

Figure B25. Le résultat du marché de définition

Début 2004, la Municipalité a alors recherché de nouvelles solutions, et a élaboré une stratégie dans laquelle elle distinguait clairement les aspects liées au foncier (négociation, acquisition, viabilisation), de ceux liés à l'aménagement (affectation, parti architectural et urbanistique). Pour cela, elle a lancé un marché d'étude de définition, pour conduire une réflexion d'aménagement sur le secteur. Cette démarche lui a permis de faire évoluer ses intentions initiales, en l'amenant notamment à ne pas urbaniser la partie inférieure du site dans laquelle s'écoule l'Aire. L'équipe dont les propositions ont été retenues (Grumbach et Revillon) a été invitée à préciser son projet et à poursuivre le travail avec la commune.



Source : commune / auteur Grumbach

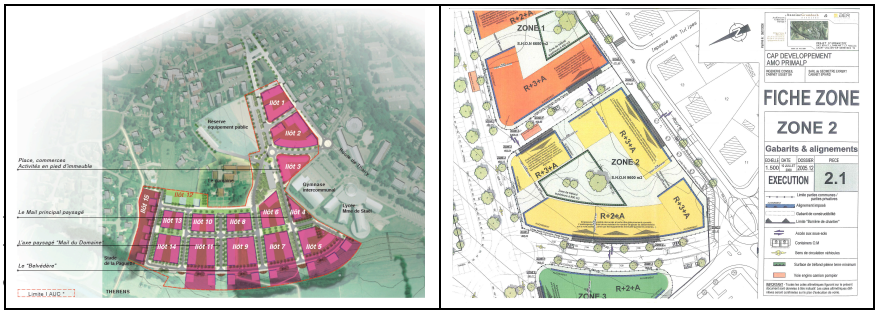
Figure B26. Le projet de quartier approfondi par ses concepteurs

Entre temps, les négociations foncières ont avancé : un premier aménageur privé a été présenté par le propriétaire à la commune, puis c'est finalement par un second aménageur semi-public que les propriétaires ont pu instaurer la confiance.

En 2005, la révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) a été lancée, puis approuvée en 2007. Le secteur a été classé en zone Au (Secteur à vocation de mixité de l'habitat et des fonctions), et le règlement précise la vocation dominante du lieu comme « extension du centre-ville » pouvant comprendre de « l'habitat collectif, semi-collectif et/ou individuel groupé, (incluant des dispositions réglementaires relatives à la mixité sociale de l'habitat, des espaces et équipements publics et collectifs, des services à la population. Ce secteur fait l'objet d'une Orientation d'Aménagement définie au PLU à laquelle on se référera pour la compatibilité des futures autorisations d'urbanisme portant sur ce secteur. »

Parallèlement, au cours de l'année 2006, les réflexions sur le foncier se sont poursuivies. Elles ont conduit à discuter les procédures à utiliser pour mettre en œuvre le projet. Le choix a du être fait entre procéder à une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) et un lotissement. La ZAC présente l'intérêt d'être un outil solide, mais l'inconvénient d'être relativement lourd et complexe à porter. De plus sa mise en œuvre dépasse souvent la durée d'un mandat électoral. D'autre part, la procédure de lotissement est plus légère et facile à initier et porter mais elle ne comporte pas de bilan financier. Elle ne comporte pas non plus d'éléments sur l'acquisition foncière. Le choix s'est finalement porté sur le lotissement, notamment du fait de l'avancée importante des choix architecturaux et urbanistiques d'une part et du climat de confiance établi avec l'aménageur d'autre part.

Source : commune / auteur



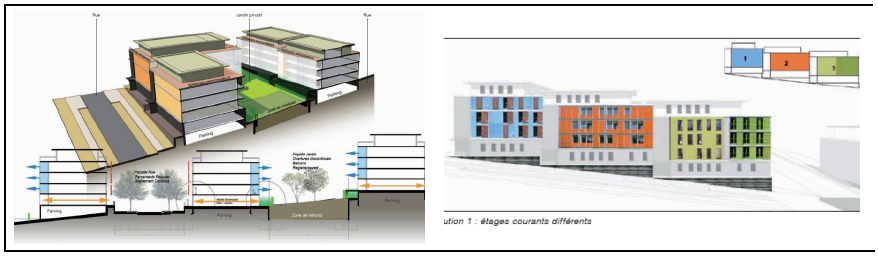


Figure B27. Les outils du passage à l'opérationnel

Par la suite, en 2006 et 2007, pour établir le dossier de lotissement, la Ville a insisté pour que les espaces publics et les éléments permettant de qualifier l'espace soient affinés. Une charte d'aménagement des espaces publics a alors été établie et adossée au dossier de lotissement déposé en novembre 2007. Puis, pour préciser encore les éléments qualitatifs, des fiches de lots ont été rédigées et intégrées aux contrats de vente entre l'aménageur et les promoteurs.

En 2008, un Programme d'Aménagement d'Ensemble a été établi. Il a permis d'identifier les modalités de financement des aménagements et des équipements. Depuis fin 2008, les lots sont progressivement vendus, étudiés, aménagés, et construits par divers promoteurs. Outre le mécanisme traditionnel de lotissement, l'architecte urbaniste auteur du projet de quartier conserve une mission de consultance auprès de la commune, afin de veiller à la qualité architecturale des projets de bâtiments.

Actuellement la commune a acquis la ferme située au centre du secteur, et elle étudie (toujours avec la même équipe de professionnels privés) les aménagements à créer pour faire de cet espace une centralité de quartier.

Les acteurs

Du fait de sa taille, la commune de Saint-Julien-en-Genevois ne dispose pas d'un service urbanisme suffisamment étoffé pour assurer la totalité de la réalisation du projet. Elle a donc choisi de se concentrer sur le pilotage de l'opération et de confier le reste à des professionnels privés par le biais de contrats de consultance architecturale successifs. Dans ce contexte, le directeur des services techniques, mais également le maire adjoint en charge de l'urbanisme et le Maire se sont révélés être des acteurs incontournables du processus.

La continuité de l'intervention des architectes urbanistes du marché d'études de définition à la vérification des projets architecturaux, s'est révélée déterminante pour

la conduite et la réalisation imminente du projet. Toutefois, ici comme ailleurs, leur intervention est limitée par le cadre financier : la rémunération des marchés de définition comme des contrats qui suivent étant relativement limitée, les architectes urbanistes conçoivent leur participation à un tel projet comme une opportunité pour construire ensuite l'un des lots.

Le Crédit immobilier de France (société privée avec participation de partenaires publics) est l'un des principaux promoteurs français spécialisés dans l'accession sociale et le crédit immobilier à destination des particuliers. Son objectif général est se positionner sur l'ensemble de la chaîne de production du logement : du financement à la commercialisation. Et dans le cas étudié, le Crédit immobilier de France et sa filiale SICA se sont révélés aux yeux de la Commune être un acteur de confiance pour mettre en œuvre ses choix d'aménagement et assurer les activités de promotion immobilière.

Pour sa part, le groupe ODES couvre tous les métiers de l'immobilier en Dauphiné-Savoie et offre de nombreuses solutions d'habitat, grâce au regroupement de plusieurs filiales et métiers (promotion immobilière, commercialisation, agence immobilière, maisons individuelles, logements locatifs aidés et en accession à la propriété, et assistance à maitrise d'ouvrage). Dans le cadre du projet étudié, il a développé plusieurs opérations de construction de logements, en association avec le Crédit Immobilier de France.

Les outils spécifiques

Dans sa démarche de projet urbain et territorial, la commune a utilisé successivement différents outils de l'urbanisme français de manière intéressante : le marché de définition, le PLU, les orientations d'aménagement et le dossier de lotissement.

Les orientations d'aménagement ont été utilisées pour inscrire les choix et les prescriptions d'aménagement dans la règle, mais plus dans un esprit de compatibilité que de conformité, conservant ainsi une certaine marge de manœuvre.

Le dossier de lotissement a ensuite utilisé la possibilité de comporter des éléments relatifs au projet architectural, paysager et environnemental de manière élargie, en créant un cadre d'action plus complet que l'approche minimum définie par la loi. Le cahier des charges des prescriptions urbaines et recommandations architecturales et paysagère a ainsi été intégré dans le dossier de lotissement, présentant alors un caractère obligatoire sur des mesures qualitatives. La commune et ses conseillers

espèrent ainsi garantir la qualité urbaine des productions à travers les prescriptions suivantes : l'adaptation à la pente ; les passages, traversées, vues et perspectives ; le traitement des limites ; l'éclairage, le mobilier et la signalétique ; la gestion des eaux de pluie ; les plantations et les ambiances végétales ; la densité, la variété typologique et la végétalisation des constructions ; les jardins ; la diversité architecturale en traitant les rez-de-chaussée, les étages courants, les attiques et toitures et les balcons ; et les choix des matériaux.

Malgré tout, ce document offre une certaine souplesse, et s'applique autant par la négociation via la mission de consultance architecturale auprès des promoteurs, que par la valeur juridique contraignante des fiches de lots annexées aux contrats de vente des lots. C'est toutefois ce dernier point qui fait débat actuellement : le niveau de contrainte imposé par l'architecte conseil à ses confrères.

Les enseignements de l'exemple

Le marché d'études de définition a été un élément déclencheur du projet. Ce dernier a en effet pu prendre une bonne dynamique dès le lancement de cette forme de mise en concurrence, qui a permis de faire évoluer les objectifs de la commune et de créer une relation de confiance avec les experts mobilisés par la suite, tout au long du projet.

Le choix de la procédure est essentiel : il est distinct mais en interaction avec le projet d'aménagement. Le processus étudié montre que la procédure et les objectifs d'aménagement peuvent être traités de manière distincte (ce qui a ici permis de débloquer la situation), mais en tenant aussi compte de leurs interactions. En l'occurrence, l'avancée des réflexions sur les choix d'aménagement permise par le marché d'études de définition a entrainé le choix du lotissement au lieu de la Zone d'Aménagement Concertée pressentie.

La procédure de lotissement n'est pas réservée à la production pavillonnaire : elle peut être assortie de règlements qualitatifs et concerner différentes formes urbaines. L'expérience étudiée montre que la procédure de lotissement peut permettre de créer des espaces urbains denses et mixtes. Les fiches de lots adossées aux contrats de vente des lots permettent de « contractualiser » les objectifs qualitatifs. Par ailleurs, la présence d'un architecte urbaniste consultant chargé du suivi des projets de construction des lots est également une source d'amélioration qualitative.

La traçabilité des conclusions du marché de définition dans les différents documents règlementaires permet une meilleure cohérence entre les documents, et donne l'espoir d'une plus grande durabilité des résultats. Les réflexions développées dans le cadre du marché de définition ont été déclinées à différents stades du projet : lors de l'élaboration des orientations d'aménagement, dans le dossier de lotissement, jusqu'aux contrats de vente des lots. Enfin, le suivi des projets par l'architecte urbaniste auteur de l'étude de définition retenue a permis d'assurer un pilotage optimal du projet à ce stade. Par ailleurs, il faut noter le rôle important du cahier des prescriptions architecturales et urbanistiques qui comprend des éléments déterminants de qualité urbaine et de développement durable.

Pour contribuer à l'amélioration qualitative de la production de la ville et de l'habitat, les prescriptions doivent porter sur ces points particuliers. Plusieurs sujets ont fait l'objet de réflexions récurrentes aux différents stades de l'élaboration du projet. Il s'agit principalement du végétal, de la volumétrie des bâtiments, et des vues. La plupart de ces éléments sont précisés dans le cahier de prescriptions architecturales et urbaines qui constitue un référentiel utile aux promoteurs et concepteurs pour développer leurs projets.

La souplesse dans la procédure et dans les réflexions contribue à la qualité urbaine. Le projet étudié est relativement original car les démarches utilisées sont assez souples. Au cours des différentes phases, les éléments qualitatifs ont été intégrés par le biais de propositions et de recommandations dont les principes devaient être respecté. Cela permet de susciter la créativité des concepteurs, la diversité des opérations tout en fournissant un cadre commun aux différentes opérations.

Grand-Saconnex / Genève : Quartier du Pommiers

Le projet d'aménagement du quartier des Pommiers illustre les enjeux et les modes de production de la ville dans le Canton de Genève. Il marque une évolution dans les pratiques de management des projets urbains et est le premier de sa génération et de son ampleur à aboutir.

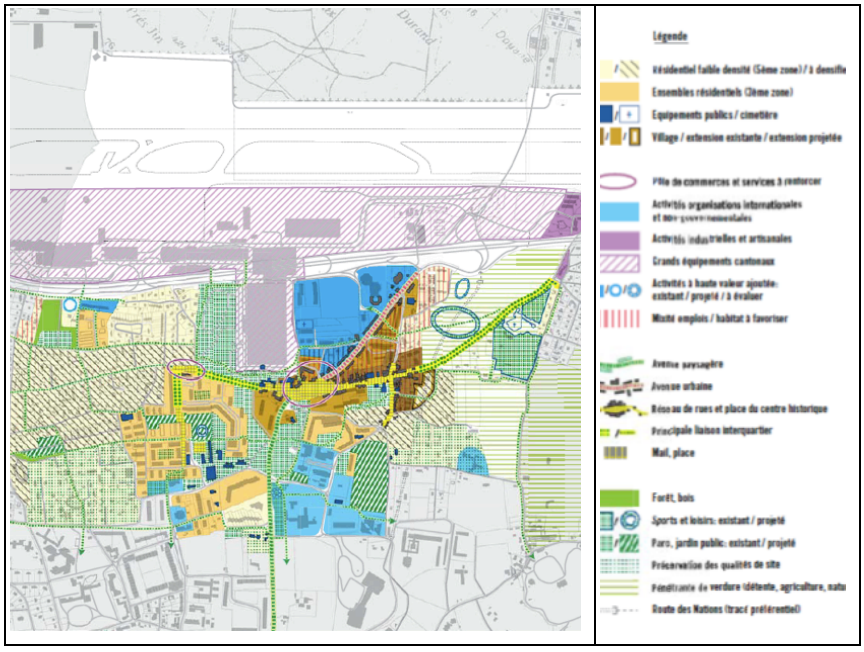
Le quartier des Pommiers se situe sur la commune du Grand-Saconnex, située à proximité de l'aéroport international de Genève. Cette commune compte 10'607 habitants et 8'596 emplois (dont 96.6% dans le secteur tertiaire) pour une surface totale de 483 ha. Les surfaces d'habitat et d'infrastructures représentent plus de 80% de la surface de la commune.

Le site du projet de quartier s'étend sur environ 10 ha, historiquement occupé par une vaste demeure et son parc attenant, offrant une image campagnarde prononcée. Des moutons y paissaient. Cette connotation a largement marqué l'imaginaire social et a conditionné l'élaboration du projet. Le terrain compte de nombreux arbres remarquables et offre de belles perspectives en direction du massif du Jura. Il est entouré d'espaces déjà largement bâtis (villas et logements collectifs), et est bien desservi par les transports en commun.

Historique

Le processus de production du quartier peut être décomposé en trois phases principales : le lancement et la conception du projet, son approfondissement et son évolution, et enfin la construction.

L'idée d'aménager le secteur remonte à 1964 quand les premières études ont été initiées. Elles ont abouties en 1991 à l'inscription du secteur en zone de développement, prévoyant notamment l'implantation d'équipements publics.



Source : DGST GE / auteur Urbaplan

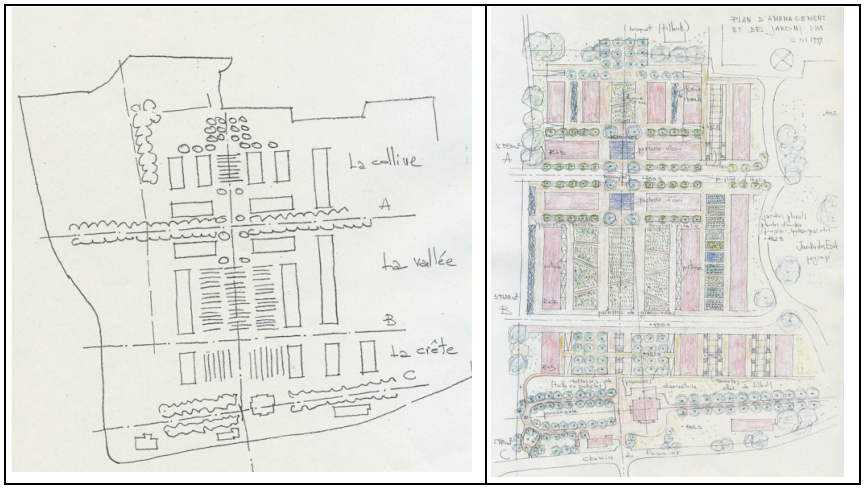
Figure B28. Le PDCOM – Plan directeur communal

En 1988, un cahier des charges d'aménagement a repris les résultats des études précédentes, et un schéma directeur a été élaboré en 1994. A cette époque, les critiques de l'urbanisme de tours et de barres étaient particulièrement vives, ce qui

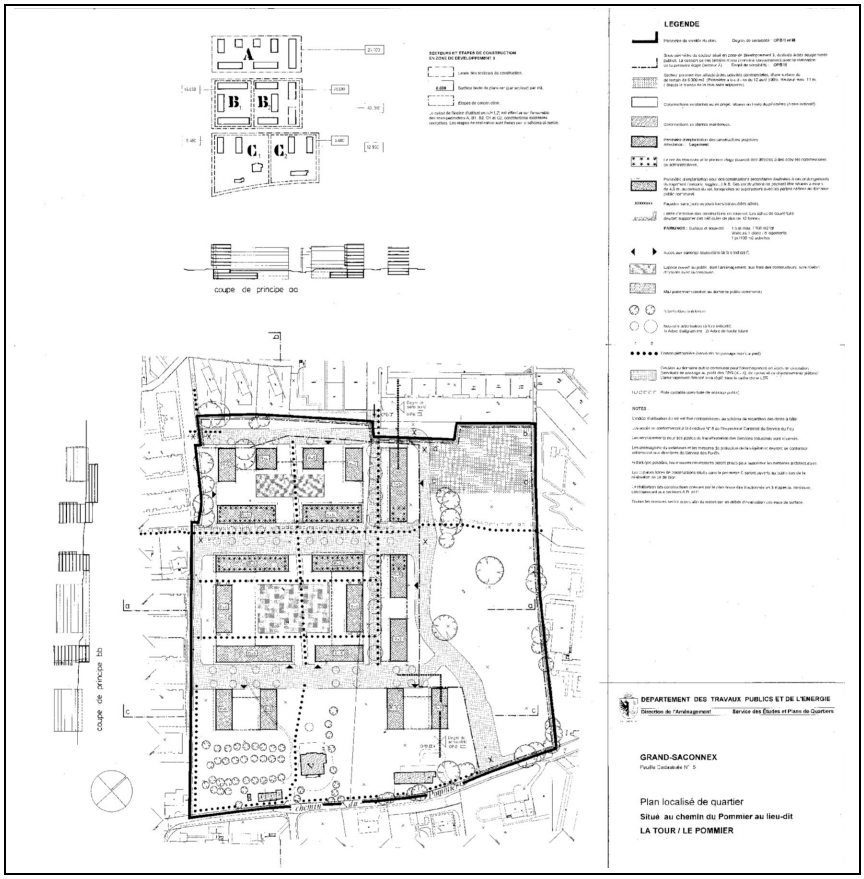
a induit le retour à l'urbanisme d'ilots et notamment la proposition d'ilots ouverts. Ces éléments théoriques ont notamment conduit à augmenter la hauteur des constructions pour permettre l'implantation de ces îlots ouverts.

En 1997, la propriétaire du terrain décède et les héritiers ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour hériter du bien. La CIA (Caisse de Prévoyance du Personnel Enseignant de l'Instruction et des fonctionnaires de l'administration du canton de Genève) et l'Etat de Genève se portent alors acquéreurs (2/3 CIA).

Un Plan Localisé de Quartier est réalisé la même année, il prévoit de concrétiser les intentions et objectifs d'aménagement définis dans le schéma directeur précédent.



Source : CIA / auteur J.P. Ortiz



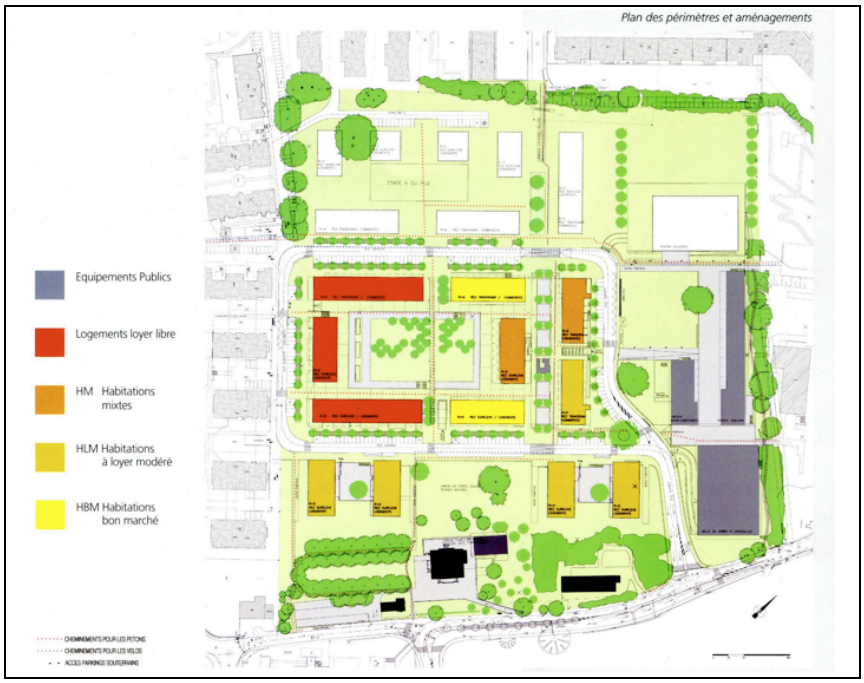
Source : DGAT GE

Figure B29. Des esquisses au PLQ – Plan localisé de quartier

Débute alors une nouvelle phase de mise en œuvre du projet par étape et par secteurs, avec la création d'une nouvelle centralité de quartier. A cette étape, le quartier a en effet été divisé en 4 secteurs dont 3 constituent des étapes de construction, le dernier étant dédié aux équipements publics (école et salle polyvalente). Rapidement, un groupe de mandataires composé d'un architecte urbaniste et d'un bureau d'ingénierie a été composé pour préciser le PLQ et pour élaborer un concept de développement pour les espaces publics, un cahier d'exigences pour les prestataires, ainsi qu'un plan de coordination.

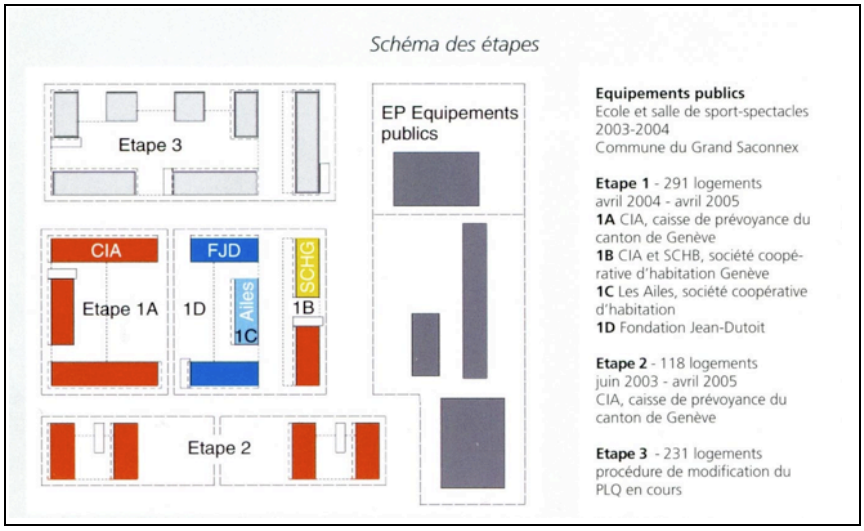
La CIA étant plus habituée au montage d'opérations de construction de faible ampleur, qu'au pilotage de projets urbains, elle a jugé utile de se doter d'un outil plus précis que le PLQ à l'échelle 1/1'000ème. Ces éléments composant le « concept de développement du quartier » ont été déterminants par la suite pour lui offrir une

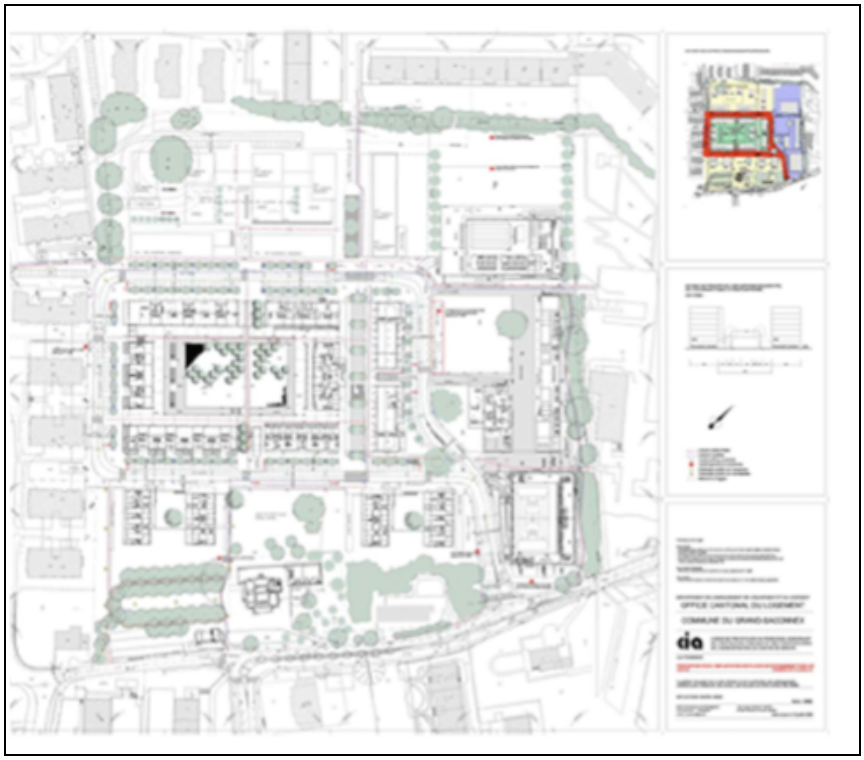
lecture fine de l'avancement du projet, et ont ainsi constitué un levier en faveur de la qualité urbaine.



Source : CIA

Figure B30. La programmation du quartier





Source : CIA

Figure B31. Les outils de pilotage de la CIA (Caisse de pension)

A l'issu du PLQ, des droits de superficie ont été accordés aux promoteurs - constructeurs, parallèlement à l'élaboration d'une charte des espaces publics et jardins.

De 2000 à 2002, des Mandats d'Etudes Parallèles et des concours ont été conduits afin de développer les différentes opérations à une échelle inférieure au quartier (l'équivalent des lots français). A cette étape, les travaux réalisés par le groupe de mandataire chargé de suivre le projet ont notamment permis de pointer les aspects qualitatifs clés nécessaires à la réussite du projet. Les étapes 1 et 2 ainsi que les équipements publics ont alors vu le jour.

Puis le développement du secteur situé au nord du quartier (constituant l'étape 3) a été reconsidéré : en effet pour renforcer la centralité du quartier, la nécessité de promouvoir des espaces dédiés aux commerces a été identifiée, ce qui entraînait la modification du PLQ (pour prendre en compte l'évolution de l'affectation du secteur). Le niveau de densité initial a été conservé, et la forme urbaine a évolué pour s'adapter à cette nouvelle vision du quartier.

Pour l'approfondissement de l'étape 1, la CIA a joué un rôle déterminant dans la conduite du projet, se faisant accompagner d'un pool de prestataires. La construction des étapes 1 et 2 a débuté en 2003, suivie en mai 2005, de la planification de l'étape 3. Sa construction est actuellement encore en cours, l'implantation du centre commercial ayant suscité des débats et nécessité des ajustements, mais les logements de cette dernière étape devraient être livrés prochainement.

Les acteurs

La CIA est une fondation de droit public. Elle assure la valorisation des fonds des fonctionnaires de l'Etat de Genève et du personnel de l'enseignement public du canton, pour garantir les retraites. Pour cela, elle investit notamment dans l'immobilier, et développe des programmes de logements. Dans le cadre du projet étudié, très vite, ses intérêts financiers l'on conduit à chercher à raccourcir la phase de portage foncier, et par conséquent à s'impliquer largement dans le processus de production du quartier, et ce de manière volontaire. Elle a ainsi acquis des terrains, porté le foncier et assuré une part importante de la maitrise d'ouvrage des opérations immobilières : elle a par exemple assuré la trésorerie du financement des réseaux et voiries.

Sa collaboration étroite avec l'Etat de Genève a été déterminante. En effet, le chef de projet en charge de ce dossier au canton a été moteur dans la définition des différents choix urbanistiques et architecturaux, mais également dans les outils nécessaires à la conduite du projet. En outre, au delà de l'attribution des permis de construire, l'administration cantonale genevoise attribue également des permis d'habiter qui achèvent la phase de construction des logements. Ce document est une source importante de pouvoir puisque son obtention est nécessaire pour le déblocage des hypothèques lors du financement de l'accession à la propriété.

La commune de Grand-Saconnex est responsable des équipements publics, des réseaux et de la voirie. Elle a assuré la maitrise d'ouvrage de la construction de l'école et de la salle polyvalente. Ses relations avec la CIA ont parfois été conflictuelles : en effet, la commune n'était pas pressée de faire aboutir le projet, n'ayant pas la responsabilité du portage foncier. Elle a au contraire plutôt cherché un moyen de faire financer la voirie et les réseaux par les opérateurs privés. Au final, son rôle a principalement consisté à valoriser la zone d'utilité publique et à financer les équipements publics.

Plusieurs fondations dont la vocation est la construction et la gestion de logements sociaux sont intervenues dans le processus. Elles ont développé des opérations de constructions de logements, avec comme principales préoccupations la viabilité financière des opérations.

Les principaux mandataires dont le rôle doit être mentionné sont l'architecte-urbaniste et le bureau d'ingénierie qui ont activement participé à la mise en œuvre du projet. De nombreux architectes sont également intervenus dans la conception des bâtiments : leur variété et leur niveau de professionnalisme ont contribué à la qualité de la production urbaine.

Les outils

Dans un premier temps, les documents de planification d'échelle supérieure au quartier ont été utilisés : le plan directeur cantonal (pour les grandes orientations de développement et d'utilisation du sol) et le plan directeur communal (pour les objectifs et les règles d'urbanisme plus précises).

Puis ces outils ont été déclinés à l'échelle du quartier successivement par le schéma directeur (étude présentant les objectifs et potentiels de développement du quartier, et proposant une composition urbaine), le Plan Localisé de Quartier, réalisé à l'échelle 1/1'000ème (document à vocation réglementaire), la définition de secteurs d'aménagement, et le plan de coordination (à l'échelle 1/500ème pour suivre l'avancement des réalisations et des projets architecturaux).

Le PLQ a été conçu de manière assez souple afin de laisser de la place d'une part à l'innovation architecturale, et aux réflexions techniques lors de la phase de mise en œuvre du plan. Il a permis de fixer les règles d'urbanisme notamment en matière de morphologie urbaine. L'architecte urbaniste en charge du dossier au sein de l'administration cantonale souhaitait en effet, dans la mesure du possible, se doter d'un outil le plus simple possible portant en priorité sur les gabarits, les alignements, les espaces publics, la densité et la nature des affectations. La rédaction du règlement du PLQ a traité de manière approfondie la place du végétal, notamment afin de conserver le paysage bocager.

Le plan de coordination est évalué par la CIA comme un outil innovant et constitue un intérêt du projet. A cette occasion, un travail particulier a été fait sur les lumières, les espaces publics et verts.

Les enseignements de l'exemple

L'innovation dans la conduite du projet a résidé à Genève dans le partenariat entre l'Etat et sa caisse de pension. La CIA a joué un rôle déterminant de maîtrise d'ouvrage d'une partie importante de l'opération, en étroit partenariat avec le Canton. Ce fonctionnement atypique et réussi de structure de pilotage publique / para-publique d'un projet urbain constitue un modèle innovant et éventuellement à généraliser afin d'offrir des solutions à la production d'une ville et d'un habitat de qualité dans l'agglomération. Les solutions utilisées ont favorisé chez ces acteurs (mais pas chez tous les autres) la prise de conscience de l'importance de l'articulation entre les phases de planification urbaine et de conception des projets urbains et architecturaux.

Le plan peut constituer – s'il est bien utilisé – un outil de management du projet. La volonté d'assurer une relative flexibilité des plans (par comparaison avec la situation genevoise habituelle) a conduit les acteurs du processus à adapter les outils à la situation : le plan de coordination a ainsi été utilisé comme instrument de suivi et d'ajustement continu du projet.

Le foncier est un élément déclencheur indiscutable. Le cas inhabituel à Genève d'une maitrise foncière publique et para-publique a permis de conduire un processus dans un temps raisonnable aboutissant à un niveau de qualité intéressant.

B3.5 Les enseignements à l'échelle des quartiers

Les analyses développées ci-dessus avaient pour ambition le « démontage » des processus de production de la ville et de l'habitat dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, afin d'en décrypter finement les mécanismes en présence, par le biais de leurs « réussites » et de leurs « échecs », et d'identifier leurs effets sur la cohérence et la qualité de la ville et des quartiers réalisés. Et même si les temporalités longues de la production urbaine et territoriale n'ont pas permis d'analyser des quartiers directement issus de la réflexion en cours à la vaste échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise, la mise en parallèle des processus et des exemples de dysfonctionnements et de bonnes pratiques a permis de contourner la difficulté méthodologique.

Que dire alors des enseignements du cas franco-valdo-genevois, en complément à l'analyse comparative précédente ?

Du design de l'espace à celui du processus

La difficulté locale du « passage à l'acte » ajoutée à la présence systématique de « pilotes » dans les processus des exemples intéressants (cf. chapitre B2) confirment clairement l'intérêt de considérer l'urbanisme comme un « processus de décision » intégrant le projet. Le dysfonctionnement local relevé en amont des réflexions – la nette séparation entre les acteurs et les outils de la planification et de l'opérationnel en Suisse – constitue bel et bien un frein à la réalisation de quartiers de qualité d'une certaine échelle.

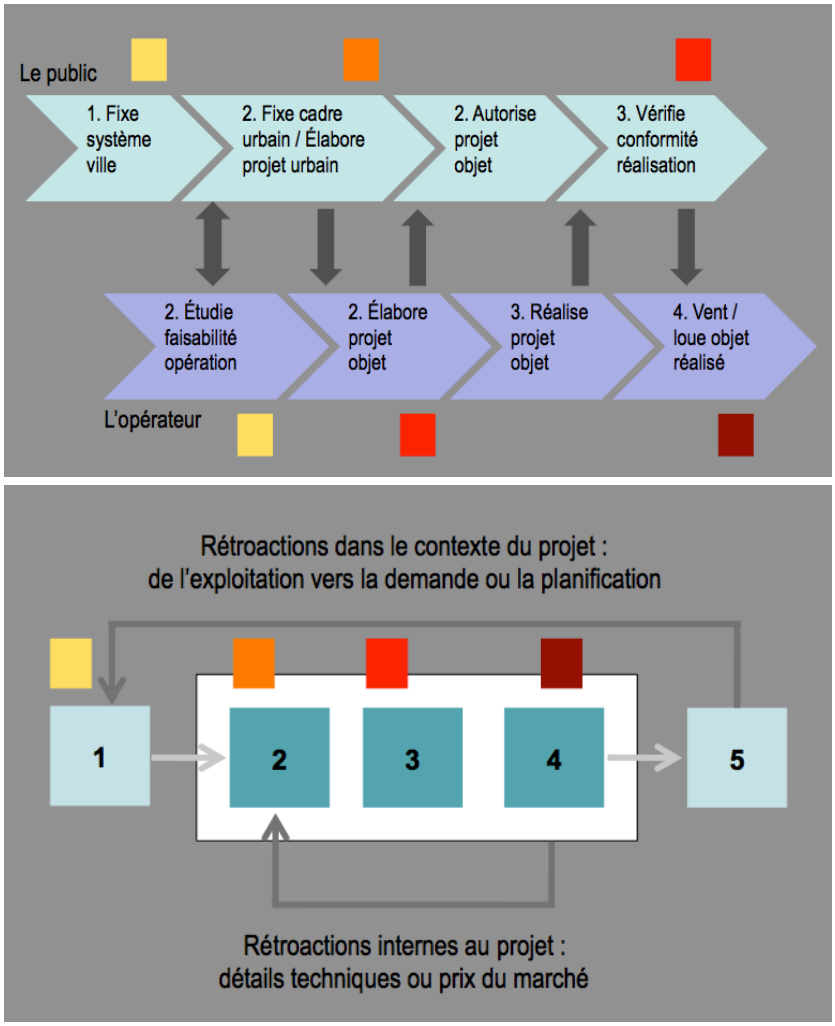
L'exemple franco-valdo-genevois – par l'aspect presque caricatural de sa complexité territoriale et de la rigidité de la règle genevoise – démontre que la ville et l'habitat gagnent en qualité à être conçus par des négociations continues entre partenaires concernés, plutôt qu'en tentant de les définir jusque dans le moindre détail 10 ou 15 ans à l'avance.

Il ressort de ce constat principal quatre points essentiels à la réflexion, renforçant les premières conclusions du chapitre B2 :

a. En opposition à la tendance souvent perceptible d'édicter plus de règles – ou des règles plus contraignantes – pour se protéger de l'incertitude et de la complexité de la production urbaine et territoriale, il est au contraire plus intéressant de travailler avec le « projet urbain ou territorial » en imbriquant le « projet-objet » issu d'un acte créatif et le « projet-processus » résultant du jeu d'acteurs. Et cette affirmation se révèle tout aussi pertinente à vaste échelle – celle de l'agglomération – qu'à l'échelle restreinte du quartier.

   Plusieurs logiques sous-jacentes inspirent les méthodologies utilisées pour ces projets, mais dans les exemples intéressants relevés ici comme ailleurs en Europe – tout comme dans les attentes exprimées par les protagonistes – le design du processus a été conçu en même temps que – et articulé avec – le design spatial, pour tenter de répondre à la complexité de la création urbaine.

b. Dans le prolongement, la continuité du pilotage – qu'il soit public et/ou privé – constitue la première condition nécessaire à l'aboutissement satisfaisant du processus, et le professionnalisme des acteurs en matière de négociation, la seconde. Mais à ce stade, plusieurs modélisations de ce pilotage coexistent.



Source : schémas de l'auteure

Figure B32. La complémentarité des visions chronologique et systémique

Les différentes représentations d'un même déroulement sont complémentaires :

- La représentation chronologique est centrée sur le rôle des acteurs dans le temps, elle met en évidence les relations entre eux et peut intégrer les outils qu'ils utilisent (plans ou contrats) ;
- La représentation systémique est plutôt centrée sur les boucles rétroactives du processus : elle atténue le caractère linéaire et un peu idéal de la précédente, mais reste en deçà de la complexité de la réalité.

- La troisième représentation (voir schéma p132) conserve les différentes étapes, mais tente de les inscrire dans un contexte (et une temporalité) : elle met en particulier en évidence les recouvrements entre elles (les billes de roulement), comme les décisions clés (les losanges).

L'analyse a en outre permis de démontrer que le regard porté sur la « production de la ville » comme sur un « processus de production » prend tout son sens quand on reprend les différents leviers identifiés pour favoriser la réalisation des quartiers et leur qualité.

- Le levier Foncier (L1) intervient comme condition sine qua non du démarrage du processus (en supposant que la volonté politique de faire soit acquise) ;
- Les leviers Management de projet (L2) et Articulation entre projet et règle (L3) touchent le cœur du sujet des processus de production de la ville et de l'habitat, et mettent en évidence les manques de compétences des acteurs et les dysfonctionnements repérés dans les outils actuels et leurs imbrications complexes ;
- Et les leviers Décloisonnement des cultures (L4) et Sensibilisation (L5) complètent les registres d'interventions en proposant de travailler sur le contexte des problèmes repérés, avec deux moments clés : les conditions préalables à tout démarrage de processus (en vue d'une culture plus urbaine), et le démarrage du processus (en accordant l'importance et les moyens nécessaires à la définition de la qualité de la ville et de l'habitat).

c. Une meilleure connaissance des outils à disposition de chaque système et une utilisation plus judicieuse permettraient de gagner en efficience – même sans changement légal majeur – en tout cas dans un premier temps.

Ceci concerne tout à la fois le niveau de précision des plans, leur articulation, ainsi que les liens à tisser avec d'autres politiques publiques déterminantes comme la politique foncière.

Et cette question renvoie alors au rapport entre la règle (le droit du sol) et le projet urbain et territorial : jusqu'où le plan et son règlement doivent-ils laisser la place à un « corridor de possibles » dans lequel le projet peut évoluer en tenant compte des intérêts collectifs et de sa contextualisation, ou déterminer précisément les limites de son développement ? Les trois systèmes étudiés ont

bien montrés les deux attitudes envisageables, mais la qualité des résultats permet de clairement trancher en faveur de la seconde posture :

- la règle se précise au fur et à mesure de l'avancement du processus en espérant ainsi « garantir » un niveau élevé de qualité mais ne laisse in fine plus beaucoup de marge de manœuvre au promoteur pour s'adapter au marché ni à l'architecte ;
- ou la règle est large (voire adaptable en temps réel), et l'accompagnement du processus par le pilote du projet urbain vient – par la négociation – contrôler le niveau qualitatif des projet et réalisations des bâtiments et équipements.

d. Et *in fine* reprenant les principes de la simplexité, il est ainsi possible d'affirmer que le « projet » est à la fois produit et producteur du processus. Et du point de vue de ses modes d'élaboration, l'anticipation probabiliste et la redondance (par les mandats d'études parallèles et la concertation) contribuent à sa qualité et cherchent à créer du sens pour les différentes parties en présence.

Troisième partie

Etude de cas n°1 : L'agglomération franco-valdo-genevoise

C. L'agglomération franco-valdo-genevoise

Ce chapitre entend compléter le précédent en abordant une étude de cas de manière approfondie : l'agglomération franco-valdo-genevoise, c'est à dire le bassin de vie transfrontalier centré sur la ville de Genève.

L'analyse repose sur plusieurs démarches et expériences de la part de l'auteur : la connaissance approfondie du territoire exposée en C1 découle d'années de pratique, incluant plusieurs rapports de recherche, articles scientifiques, projets d'urbanisme et expertises. L'analyse des méthodologies aux différentes échelles développée en C2 a pu être élaborée progressivement grâce à plusieurs expériences d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), permettant à la fois de pouvoir concevoir à l'avance les processus d'élaboration des projets, et d'appuyer les administrations dans leur mise en œuvre, puis leur évaluation.

La prise de recul par rapport à l'implication professionnelle et citoyenne dans ce territoire a été favorisée par la contribution – avec d'autres – à la rédaction d'un livre présentant « l'aventure » du Projet d'agglomération paru en 2010 et de la candidature au Grand prix européen de l'urbanisme, également obtenu en 2010.

Cette partie de la thèse permettra d'approfondir – par des exemples analysés de réussites et d'échec – la compréhension des dynamiques de projet à leurs différentes échelles et des dynamiques d'acteurs, avec leurs blocages et les leviers d'actions qu'ils proposent pour en sortir. Le cadre transfrontalier présente un niveau de complexité intéressant, qui permettra à la fois de préciser l'hypothèse H3 qui assimile l'urbanisme à un processus de production urbaine, et d'aborder la H4 qui développe les évolutions en cours – et à promouvoir – dans les méthodes en l'urbanisme.

Et à ce stade, la signification des termes suivants mérite d'être rappelée : le « Projet d'agglomération » recouvre la production de l'équipe transfrontalière (voir C2.2), le « projet urbain » fait référence à l'échelle du quartier dans la ville (dans la continuité des textes de Devillers, Panerai ou Ingallina) et le « projet territorial » invoque la grande échelle, avec l'apparition d'autres thématiques et acteurs.

C1. Un territoire sous forte pression

C1.1 La situation actuelle

L'agglomération transfrontalière centrée sur Genève est d'abord caractérisée par son extrême attractivité. Genève est une « ville-monde » dont la notoriété n'est pas à démontrer, malgré sa taille relativement faible en comparaison internationale (800'000 habitants « transfrontaliers »). Le territoire genevois caractérisé par son exiguïté a longtemps été géré de manière centralisée par le canton (l'un des 26 Etats de la Confédération suisse) et les résultats se lisent aisément dans le territoire : la ville-centre est compacte, entourée d'une zone agricole qui joue le rôle d'enceinte verte à l'usage des agriculteurs et des urbains, et la forte croissance de ces dernières décennies s'est principalement reportée à l'extérieur des frontières, dans le canton de Vaud – autre Etat de la même Confédération – et en France.

La spécificité de l'agglomération

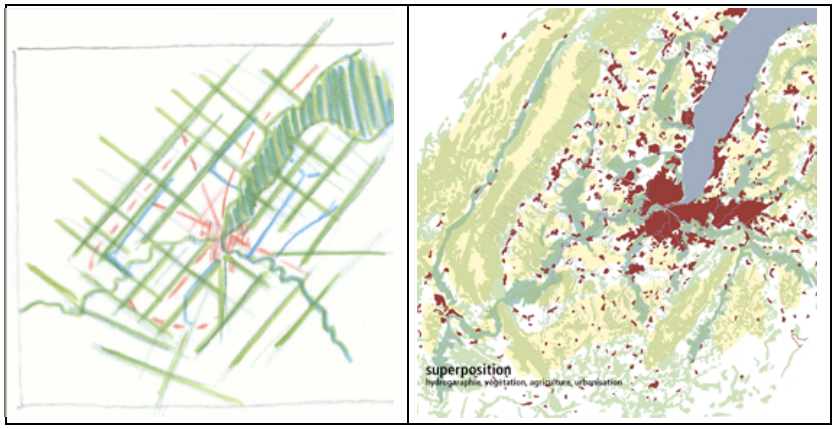
Source : montage de l'auteure sur MNT

Le site de l'agglomération est tout à fait particulier : la frontière héritée de l'histoire est distincte du bassin physique délimité par les crêtes des chaines de montagne environnantes, Jura, Salève et Vuache, et nettement en deçà de ces limites lisibles dans le grand paysage.

La frontière n'est ainsi pas immédiatement perceptible.

Figure C1. Le site de l'agglomération, entre topographie et frontière

Les lignes de force de la topographie, constituées des reliefs et des rives du lac, constituent un paysage d'une exceptionnelle beauté, mais elles n'ont que partiellement conditionné la géométrie de l'implantation humaine qui s'est développée classiquement, à la fois en tenant compte du micro relief façonné par l'hydrographie, et de manière radioconcentrique le long des voies d'accès à la ville.

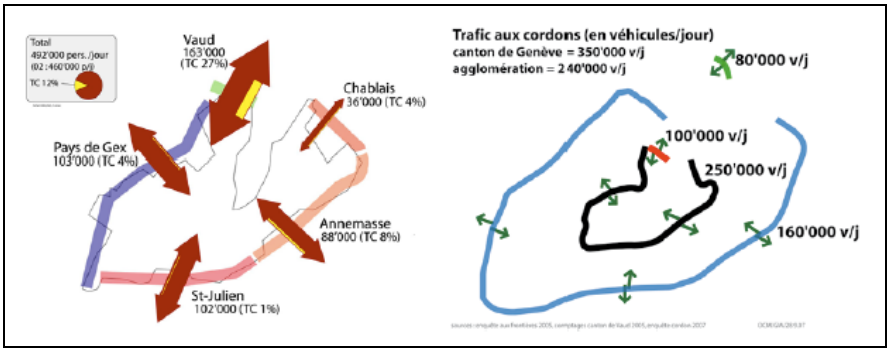


Source ar-ter

Source : Projet d'agglomération FVG

Figure C2. L'urbanisation dans son site agricole et naturel

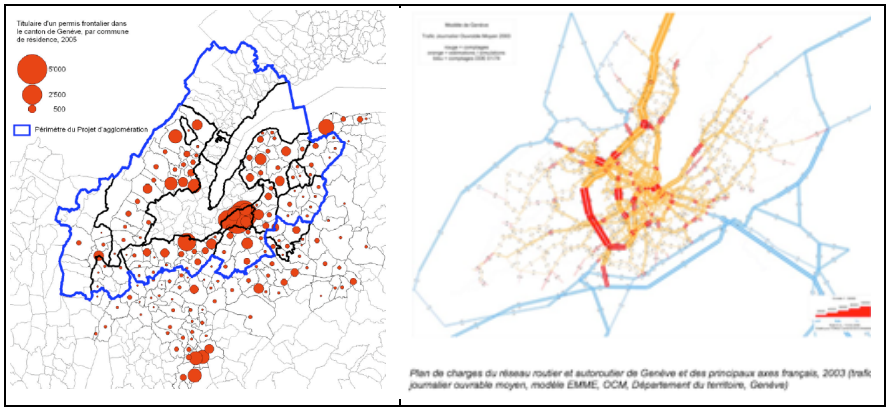
Le territoire genevois (250 km²) inséré à l'intérieur de ses frontières, nationale avec la France (105km) et cantonale avec le Pays de Vaud (5km) est caractérisé par son exiguïté. Le périmètre de l'agglomération – telle que politiquement constituée autour de son « Projet d'agglomération » – comprend désormais environ 800'000 habitants et 400'000 emplois, inégalement répartis sur environ 2'000 km² : 60% de la population et 75% des emplois sont situés dans le canton de Genève. L'ensemble correspond au bassin de vie des habitants, au territoire du quotidien, repérable par la mobilité domicile / travail trans-cantonale et trans-frontalière.



Source : Projet d'agglomération FVG

Figure C3. Les flux quotidiens constitutifs de l'agglomération transfrontalière

Le « centre » est ainsi clairement genevois, et la « périphérie » française et vaudoise. Le gouvernement du Canton de Genève a longtemps géré son développement de manière centralisée, dans une relative ignorance de ses voisins, malgré des expériences intéressantes conduites par le Comité régional franco-genevois (CRFG) depuis 1973 (voir C1.2).



Sources : Projet d'agglomération FVG

Figure C4. La mobilité domicile / travail

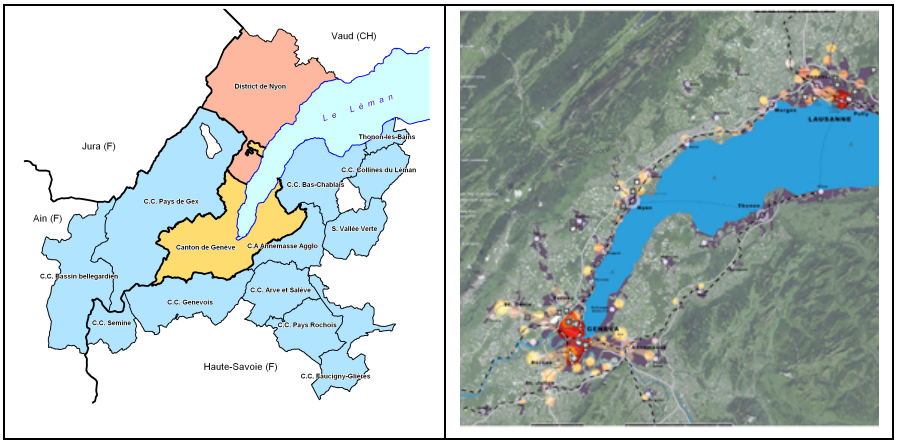
Aujourd'hui l'hyper-centre compact (plus de 10'000 habitants/km^2) détient un poids économique prépondérant comparativement à d'autres villes européennes (2,5 emplois pour 3 habitants), et il est entouré d'une zone agricole intangible depuis 1970 et de secteurs naturels le plus souvent protégés, qui couvrent ensemble plus de 65% de la superficie du canton, et jouent le rôle d'enceinte verte à l'usage des agriculteurs et des urbains.

Selon les domaines, les acteurs ont suivi des logiques de localisation qui les ont conduit à privilégier l'une ou l'autre partie de l'agglomération : Genève continue à accueillir des emplois en raison de sa notoriété et de ses conditions cadres fiscales et juridiques très favorables, mais elle ne produit pas suffisamment de logements pour répondre à ses besoins. La pénurie dure ainsi depuis environ 30 ans et a été exportée depuis quelques décennies chez les voisins vaudois et français. Cette fragmentation fonctionnelle de l'espace a logiquement entrainé des flux de mobilité quotidienne ingérables qui enveniment de manière récurrente la vie locale, permettant à certains de stigmatiser « les frontaliers automobilistes » qui n'ont pour l'instant pas d'autre choix pour se déplacer entre leur logement à leur lieu de travail. Et ce n'est pas la nationalité de ces frontaliers qui change quoi que ce soit aux comportements : les 2'200 genevois qui quittent chaque année le canton pour s'établir en France n'ont pas d'alternative, et obéissent aux mêmes logiques de déplacement.

Du point de vue de l'économie, la notoriété mondiale de Genève permet au territoire de globalement bien résister aux crises. Mais cette réalité favorable à vaste échelle occulte ce qui ressort clairement si l'on observe le territoire plus en détail : la présence de fragmentations sociales et spatiales importantes, comme les disparités

de salaires ou de quotas de logements sociaux. La nature de ces différences n'est pas spécifique à Genève, les quartiers riches et pauvres coexistent dans toutes les métropoles et agglomérations, mais leur amplitude est partiellement renforcée par les frontières qui fonctionnent comme limites entre des systèmes distincts.

Aujourd'hui, le territoire de l'agglomération franco-valdo-genevoise ne serait probablement pas fondamentalement différent si la frontière n'existait pas (peut être un peu plus étendu), mais l'amplitude des phénomènes constatés serait peut être atténuée.



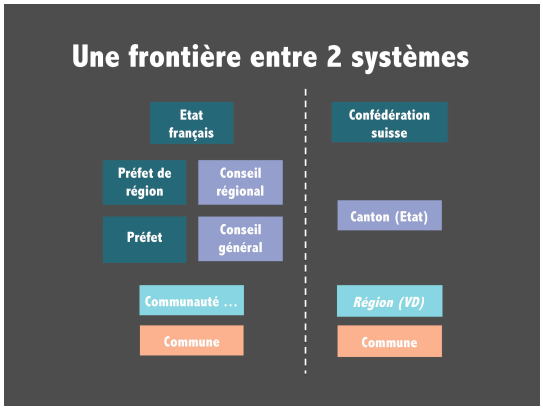
Sources : Projet d'agglomération FVG

Figure C5. L'agglomération et son contexte lémanique

Ce périmètre du quotidien est lui-même compris dans un territoire plus vaste – le Bassin lémanique – également trans-cantonal et trans-frontalier, mais plutôt confronté à des problématiques métropolitaines de rayonnement international, d'image et de connexion à des réseaux mondiaux. Cette explication est bien entendu réductrice si l'on pense à la banque (essentiellement localisée à Genève), mais pour le reste des activités à forte notoriété, que ce soit la bio-technologie ou les grandes écoles, le périmètre pertinent est clairement le plus vaste des deux.

Les acteurs en présence

L'agglomération franco-valdo-genevoise étant située aux confins de deux pays – la France et la Suisse – avec des frontières nationales relativement stables, il n'y aura jamais (à vues humaines) un gouvernement local unique, ni même un seul système de régulation pour l'ensemble de ce territoire du quotidien.



Source : schéma de l'auteure

Le morcellement politico-administratif constitue ainsi un cadre d'action spécifique et déterminant, qui a profondément marqué – et continuera à le faire – le développement de l'agglomération transfrontalière.

Figure C6. L'impossible symétrie des acteurs

Côté français (et jusqu'à la prochaine réforme), l'Etat déconcentré, la Région Rhône-Alpes, les deux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, une association de 10 structures intercommunales constituée en syndicat mixte depuis janvier 2010 (l'ARC – Association régionale de coopération des collectivités du Genevois) et un nombre important de communes interagissent dans la gestion territoriale.

Côté suisse, la République et canton de Genève (échelon étatique) jouxte le district de Nyon (intercommunalité intitulée « région » dans le canton de Vaud – autre Etat de la même Confédération), chacun fonctionnant selon ses propres règles. Les compétences administratives et les pouvoirs attribués aux différents niveaux institutionnels diffèrent en effet profondément d'un canton à l'autre, comme dans toute structure fédérale : les compétences en urbanisme (aménagement du territoire selon la terminologie helvétique) sont essentiellement cantonales à Genève, alors que l'autonomie communale caractérise la constitution du canton de Vaud et s'applique ainsi à la région de Nyon.

Le tableau suivant synthétise les enjeux clés de l'agglomération transfrontalière, dans son fonctionnement interne (spatial et politique), comme dans ses relations avec son environnement.

Forces_	Faiblesses (internes)
Territoire globalement très attractif à l'échelle internationale : image, savoir-faire, qualité, …	Territoire peu durable dans son développement : Fort étalement urbain et faible réseau TP transfrontalier (celui de 1950 était plus vaste) Fortes disparités socio-économiques internes (salaires, niveaux de vie) Fragmentation de la gouvernance (bien qu'en net progrès) avec faible coordination de décisions majeures pour l'agglomération
Longue pratique de coopération transfrontalière, avec des acquis indéniables, stratégiques et au quotidien	Forte dépendance de la coopération vis-à-vis des personnes qui la « portent » : risque de rupture de dynamique en cas de changement d'acteur
Vécu quotidien ayant souvent intégré la frontière	Subsistance de représentations négatives de « l'autre » (voire parfois de procès d'intentions)
Opportunités (de l'extérieur)	**Contraintes (de l'extérieur)**
Politique des agglomérations CH comme incitation au travail en commun avec des échéances régulières	Impacts localement forts d'évolutions incontrôlables (taux de change, prix de l'énergie) ou de politiques décidées ailleurs (fiscalité, droit du travail)
Possibilité de financements Interreg européens (déterminant pour le CRFG et les collectivités F)	Effet d'image négatif du changement de politique CH sur Interreg (stagnation relative des moyens et changement des critères d'éligibilité)
Accords bilatéraux et accords de Schengen favorables à une meilleure intégration locale	Difficulté de mise en œuvre locale d'accords négociés sans toujours tenir compte des spécificités des régions frontières
Évolution continue des outils de coopération pour faciliter la gouvernance transfrontalière	Difficulté de positionnement locale face à ces outils en raisons de la non appartenance de la CH à UE

Figure C7. L'essentiel des enjeux locaux

Ainsi, une agglomération transfrontalière est un lieu spécifique qui constitue un point de rencontre – et parfois de confrontation – des politiques nationales, ce qui exclut a priori tout mécanisme de régulation ou de solidarité commun qui n'ait pas fait l'objet d'une négociation préalable entre les parties : chacun de ces accords est ainsi « à inventer » (hormis dans les domaines réglés par le droit international). Ceci induit au quotidien une « obligation de bricolage » pour résoudre des problèmes communs (p.ex. urbanisation, transports urbains ou préservation du patrimoine naturel), mais que chacun traite habituellement à sa manière.

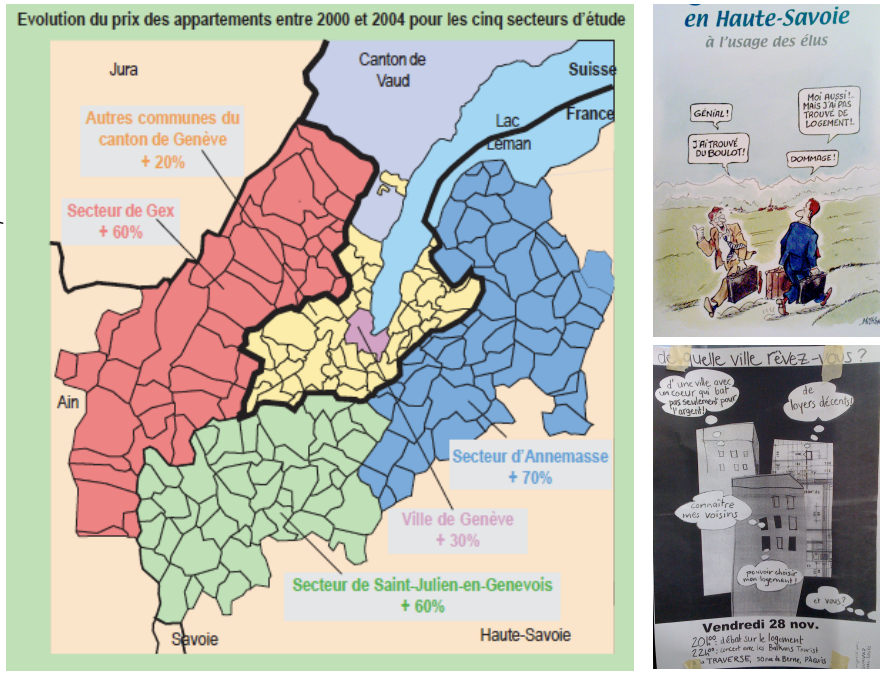
Ces territoires – véritables « laboratoires d'expérimentation » pour ceux d'entre eux qui parviennent à dépasser ce handicap de la différence irréductible des systèmes en présence – incitent le plus souvent leurs acteurs à se poser des questions sur leurs a priori, leurs automatismes, leurs implicites, et permettent – par la négociation – d'aboutir à l'enrichissement progressif et réciproque des pratiques.

Pour chaque thème de coopération, les acteurs concernés sont différents de part et d'autre de la frontière, et il s'agit toujours de chercher à regrouper des compétences similaires (et non des acteurs symétriques) : ceci peut donner lieu à des réunions de travail pour les impôts associant Etat (F) et Confédération (CH), ou pour l'urbanisme collectivités locales (F) et canton (CH) ou encore pour l'exploitation des RER Région (F) et Confédération et cantons (CH). C'est dans ce sens qu'une agglomération transfrontalière constitue un terrain d'observation particulièrement riche d'enseignements.

L'enjeu particulier du marché du logement

Le marché actuel du logement constitue l'un des grands débats transfrontaliers de fond, dans la mesure où il ne répond pas à la demande de manière satisfaisante : la pénurie est récurrente (0,2% de taux de vacance à Genève depuis des années) et exportée. Quant au niveau des prix, il pose problème à une partie non négligeable de la population, ainsi qu'aux entreprises.

Les accords bilatéraux signés en 2000 entre l'Union européenne et la Confédération suisse ont produit des modifications importantes clairement lisibles dans les statistiques : forte augmentation des travailleurs frontaliers d'origine communautaire, nette augmentation de la localisation résidentielle des Suisses en territoire français, forte augmentation des prix du foncier et de l'immobilier en France.



Sources : INSEE – Conseil Général de Haute-Savoie et photo de l'auteure

Figure C8. La difficile question du logement

Le processus d'intégration de l'agglomération est ainsi en marche, et à un rythme relativement rapide, ce qui a induit une mutation forte et rapide du marché immobilier et foncier, induisant des impacts sociaux non négligeables :

- Les prix de l'immobilier (neuf et ancien) décroissent proportionnellement à l'éloignement du centre, mais sont globalement très élevés : calculés de manière comparable par l'INSEE, le prix de vente de l'ancien à Genève s'élevait en 2004 à 3'600 €/m2, contre 2'100 €/m2 en zone frontalière proche (montant jusqu'à 2'300 €/m2 dans le Pays de Gex) ;
- L'évolution des prix tend à atténuer les différences, avec des augmentations nettement plus fortes dans la périphérie française : + 70% de 2000 à 2004 à Annemasse ou + 60% à Gex (impact immédiat des bilatérales), contre + 28% en ville de Genève et + 16% dans les autres communes du canton pendant la même période.

Le marché actuel du logement – pour partie transfrontalier (pour ceux qui ont le choix) et pour partie national (pour les autres) – ne répond pas à la demande de manière satisfaisante. Le moteur de la dynamique est le canton de Genève. C'est lui – à la fois de taille très petite et dans une situation récurrente de pénurie – qui

entraîne l'ensemble : une forte attractivité induisant une forte demande matérialisée par un double phénomène de concentration / desserrement qui s'étend depuis longtemps au delà des frontières. Et à l'interne de ce moteur genevois, la situation tend à s'aggraver : les besoins en logements (tous types confondus) croissent plus rapidement que la construction, ce qui fait que le déficit s'accroit, et les nouveaux logements aidés ne compensent pas ceux qui sortent du système de subventionnement limité dans le temps (sous la barre des 10% aujourd'hui contre 14% du parc en 1996).

Si l'on arrêtait un instant le raisonnement aux frontières du canton, il serait possible d'affirmer que le fonctionnement genevois n'est pas si problématique puisqu'il satisfait tout de même un certain nombre de protagonistes qui réalisent – de manière non formalisée – une alliance objective entre intérêts contradictoires. Les prix étant très élevés et en croissance, les propriétaires et les promoteurs ne prennent aucun risque (ni à la construction, ni à la vente, ni à la location) ; les protecteurs de la zone agricole et de l'environnement sont satisfaits de l'absence d'extension de l'urbanisation ; et la population résidente est tout à fait satisfaite de son sort et refuse tout projet de densification soit en faisant opposition à chaque projet d'urbanisation, soit par l'intermédiaire de ses élus communaux qui détiennent peu de compétences en urbanisme, hormis un « pouvoir de blocage » efficace.

Le problème se pose en réalité à l'échelle du bassin de vie – celle de l'agglomération transfrontalière – en prenant en compte les territoires qui subissent les conséquences de la pénurie voisine par la hausse continue de la pression immobilière et des prix. Et à cette échelle, le marché dysfonctionne puisqu'il ne répond pas aux critères de la durabilité, dans le sens d'un « compromis » propre au lieu entre intérêts environnementaux, économiques et sociaux.

C1.2 Les origines de la situation actuelle

Une petite remontée dans le temps associée à une mise en perspective à plus vaste échelle permettront de mieux saisir les dynamiques à l'œuvre dans ce territoire.

L'émergence progressive de l'agglomération transfrontalière

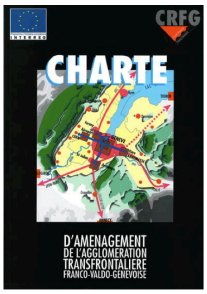
La gouvernance transfrontalière dans l'agglomération franco-valdo-genevoise est ancienne et a connu des alternances de dynamismes et de replis. La succession des étapes de cette coopération essentiellement conduite par le CRFG (Comité régional franco-genevois) depuis 1973 est reprise dans le tableau suivant

Date	Intitulé de l'accord	Contenu de l'accord	Partenaires
Janvier 1973	Accord sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève	Reconnaissance de l'apparition d'un marché du travail transfrontalier	Gouvernement de la République française et Conseil fédéral (au nom du Canton de Genève)
Juillet 1973	Commission mixte consultative franco-suisse créée par échange de lettres (se réunissant 1 fois par an)	Volonté de gestion des problèmes de voisinage entre le canton de Genève et les Départements limitrophes de l'Ain et de la Haute-Savoie	Confédération Suisse et République Française
Juin 1974	1ère réunion du CRFG	Création d'un comité plus proche du terrain pour mettre en œuvre la volonté de gestion du voisinage	Etat français et Confédération suisse, Départements de l'Ain, de la Hte-Savoie et Canton de Genève
Décembre 1994	Protocole de coopération entre CRFG et Conseil du Léman (échelle plus vaste)	Concertation et une collaboration sur tous les sujets d'intérêt commun et à caractère transfrontalier	CRFG et Conseil du Léman
Avril 2000	Création de l'Observatoire statistique transfrontalier	Procéder au suivi des effets des accords bilatéraux	CRFG et OCSTAT, SCRIS et INSEE Rhône-Alpes

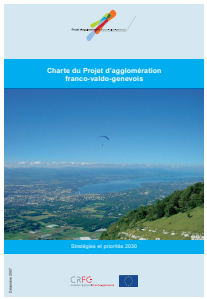
2004	Élargissement n°1 du CRFG	Adhésion	Conseil régional de Rhône-Alpes
2006	Élargissement n°2 du CRFG	Adhésion	Association régionale de coopération des collectivités du Genevois (ARC – F)
2006	Nouvelle commission du CRFG : structure de pilotage du projet d'agglomération (PA)	Intégration du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois	Entités membres du CRFG
2007	Élargissement n°3 du CRFG	Adhésion	Canton de Vaud (au titre de la Région de Nyon)
Décembre 2007	Charte du projet d'agglomération	Signature du dossier de PA	Entités membres du CRFG

Les principaux temps forts suivants ont été visibles et médiatisés dans la vie locale :

- Le démarrage du CRFG en 1973, avec l'accord sur la rétrocession des fonds frontaliers, ce qui a consisté pour le Canton de Genève à prélever l'impôt à la source aux frontaliers (sur leur lieu de travail), puis à rétrocéder une partie de cette masse financière aux collectivités françaises lieux de résidence de ces frontaliers (à l'inverse de la règle usuelle en Europe qui consiste à lier domicile fiscal et lieu de résidence) ;
- La publication de la Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise en 1996, après plusieurs années de travail technique (dont le Livre Blanc franco-genevois de l'aménagement du territoire en 1993, et différentes études thématiques en 1994 - 1995) ;



– Et désormais, le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, avec la création en 2005 de l'équipe du Projet d'agglomération et la signature de la première Charte en décembre 2007 (voir C2.2).

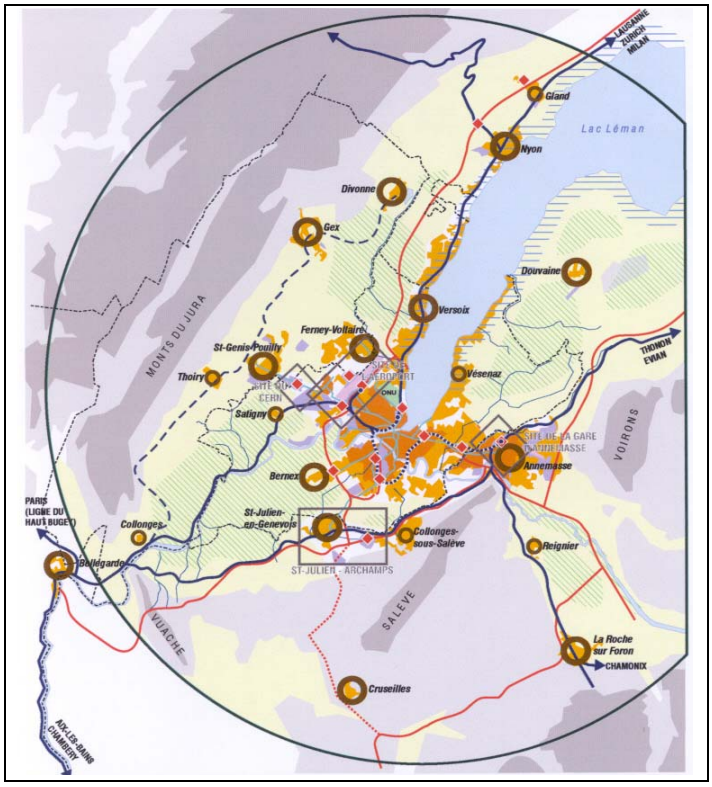


Les études conduites par le CRFG dans le courant des années 90 ont mis en évidence la première vision officielle de l'agglomération transfrontalière :

– Un « réseau vert-bleu » pour préserver et valoriser le paysage et la nature de l'ensemble du périmètre ;

– Des polarités urbaines réparties des 2 cotés de la frontière, dans une vision polycentrique affirmée pour la 1ère fois ;

– Des réseaux de transports publics à renforcer et individuels à structurer (ce thème comprenant encore de nombreuses incertitudes à l'époque).



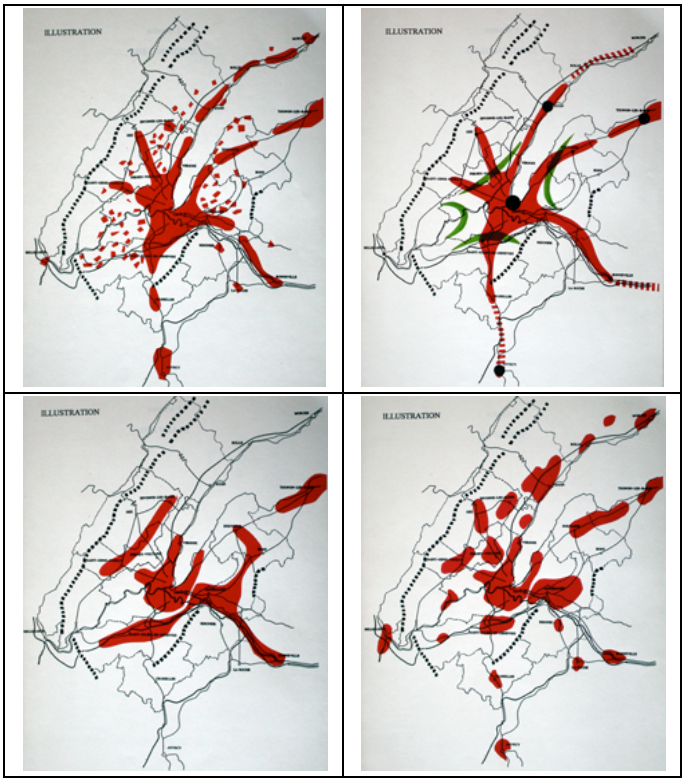
Source : CRFG

Figure C9. La synthèse de la 1ère Charte du CRFG (ed. 2001)

En outre, la Charte mentionnait 10 sites stratégiques (comme l'aéroport de Genève ou la Gare d'Annemasse) qui ont donné lieu à des études ultérieures. Mais cette dynamique s'est progressivement essoufflée au fil des années, ne parvenant pas à rassembler durablement les acteurs concernés.

Entre ces évènements saillants et la période actuelle, des temps importants d'échanges avec la société civile ont également eu lieu, et en particulier la publication en 1990 par l'INTERASSAR (inter-association des associations d'architectes) du premier schéma transfrontalier « Pour un projet régional ». Ce projet élaboré rapidement par quelques architectes développait et évaluait quatre scénarios de développement transfrontalier (chronologiquement les 1ers) qui ont longtemps été implicitement ou explicitement au centre des débats locaux :

a. le laisser-faire et l'étalement urbain,
b. l'urbanisation le long des axes principaux,
c. la ville linéaire parallèle à la frontière,
d. et le réseau de polarités.

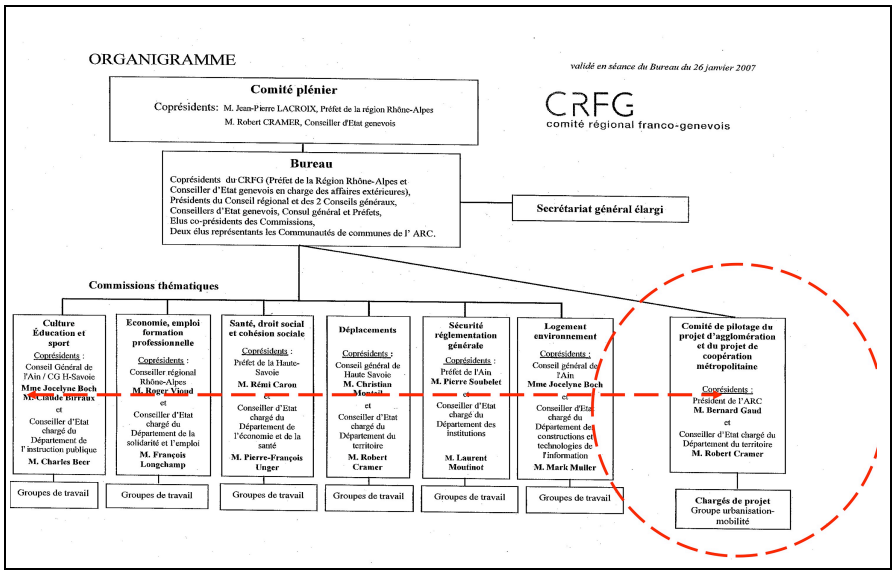


Source : INTERASSAR

Figure C10. Les scénarios de l'INTERASSAR (1990)

Les instances de coopération et leurs acteurs

A l'échelle du bassin de vie franco-genevois, le CRFG est le seul organisme regroupant des collectivités et il fonctionne toujours aujourd'hui sur la base de l'accord international initial, selon l'organigramme ci-dessous. Outre la rétrocession financière du Canton de Genève aux collectivités françaises (86 M€ en 2003), le CRFG conduit nombre de travaux thématiques. Les commissions instituées à l'origine ont été modifiées en 2007 pour inclure la structure porteuse du Projet d'agglomération, assimilée depuis lors à une Commission thématique.



Source CRFG

Figure C11. L'organisation du CRFG

Les groupes de travail agissent parallèlement et de manière relativement sectorielle. Ils sont constitués de membres des différentes administrations qui ont pour objectif l'harmonisation progressive des politiques publiques de part et d'autre de la frontière. Ces techniciens prennent note des demandes politiques et rendent compte régulièrement en retour de leurs travaux aux commissions thématiques. Ce travail est donc par nature plutôt un travail patient et de longue haleine. En outre, les membres actifs des groupes de travail assument ces tâches en plus de leurs missions habituelles, ce qui conduit à un rythme global de production relativement lent.

Pour des tâches plus opérationnelles, trois groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) ont été créés en complément : le téléphérique du Salève, les lignes transfrontalières de transports publics et une galerie d'eaux souterraines.

Par contraste, la structure porteuse du projet d'agglomération mise en lace progressivement depuis 2005 fonctionne sur un mode projet (donc intersectoriel), avec des personnes engagées spécifiquement pour ce dossier : elle a reçu une commande politique en 2005, renouvelée début 2007 de rendre fin 2007 un premier Projet à la Confédération dans le cadre de la politique des agglomérations, puis un second en juin 2012 en parallèle avec le début de mise en œuvre du projet défini. Le rythme et les objectifs de travail sont ainsi fondamentalement différents de ceux des commissions du CRFG.

De plus, la double nature de l'action sur la ville se retrouve dans la tension perceptible entre ces deux modes de fonctionnement : la réalité complexe de l'urbain implique-t-elle une vision intersectorielle avec une fonction de coordination des politiques sectorielles – correspondant au mode projet – ou peut-elle se satisfaire d'un mode sectoriel ? Une réponse privilégiant l'intersectoriel induit de fait une hiérarchie (l'urbanisme coordonne), alors qu'une réponse inverse est synonyme d'une réalité plus segmentée. La réponse locale à cette question a été longuement murie et âprement négociée : l'équipe du Projet d'agglomération privilégiait logiquement l'urbanisme en position de coordination, alors que les membres des commissions du CRFG le concevaient comme l'une des politiques publiques, sans mission transversale. La solution en cours d'aboutissement confère au acteurs du Projet d'agglomération une position particulière, symétrique à celle du Secrétariat général, afin de lui permettre de jouer son rôle d'appui à la mise en cohérence transversale.

Cet ensemble produit une gouvernance peu limpide soumise aux aléas réguliers des changements de personnes, ce qui produit des effets parfois importants (s'il s'agit de Préfets ou Conseillers d'Etat) :

- Certains « anciens » du CRFG sont déroutés par la nouvelle organisation du Projet d'agglomération, venue remplacer la Commission aménagement, environnement qui s'occupait des dossiers issus des sites stratégiques de la Charte de 1995, que ces sites aient donné lieu à des études (Porte sud de Genève), à des opérations en cours de montage depuis plusieurs années (Annemasse Gare), ou encore à un blocage (Rectangle d'Or) voire à l'abandon ;
- Les « nouveaux » du projet d'agglomération ne comprennent pas la lenteur des travaux du CRFG, la différence n'étant objectivement pas facile à faire entre le travail de fond nécessaire pour permettre à une balayeuse ou à un promeneur

piéton de passer la frontière dans les deux sens sans risquer d'amende, et le manque d'enthousiasme, le manque d'intérêt ou le découragement ;

– Et les nouveaux membres arrivés dans ce vaste mécanisme de gouvernance « semi-formalisé » ne perçoivent pas clairement les relations entre Projet d'agglomération et CRFG, certains se posant la question de l'efficacité de cette « grosse machine ».

Malgré ces « flottements » de gouvernance, les différentes actions conduites (voir C1.3) démontrent une réelle dynamique de cette agglomération, qui a choisi d'avancer d'abord par projets. Et comme l'expérience européenne le rappelle, plus une coopération est avancée, plus elle rencontre de difficultés : il est en effet nettement plus facile d'organiser une rencontre entre scolaires pour apprendre à se connaître, que de construire un tram transfrontalier, ou encore de demander à l'autre de réduire sa croissance (urbaine ou économique) afin de mieux la partager.

L'ensemble fonctionne pour l'instant sans formalisation juridique, comme toutes les structures F / CH, dans l'attente à la fois d'une vision plus partagée des apports d'une telle formalisation, et une meilleure connaissance des avantages, limites et faisabilités respectives des GLCT (groupement locaux de coopération transfrontalière) et GECT (groupements européens de coopération transfrontalière incluant les Etats comme partenaires).

L'insertion dans un contexte à plus vaste échelle

Les territoires traversés par l'ensemble de la frontière franco-suisse sont constitués d'une alternance de vastes territoires urbains ou métropolitains (Genève et Bâle), de sites naturels habités d'exception (Mont-Blanc), et montagneux structurés par des réseaux de villes moyennes (Jura). Tous ont développé des coopérations transfrontalières depuis de nombreuses années : dès 1963 pour la plus ancienne (Regio Basiliensis) et 1793 (Genève, 1ère coopération inter-étatique), jusqu'aux années 80 pour les autres.

Ce vaste territoire a connu de fortes évolutions depuis le début de ces échanges, en termes institutionnels (concernant la possibilité légale de coopérer), comme en termes démographiques et de flux.

De 1990 à 2000, la population a subi comme partout un double phénomène de concentration dans les aires métropolitaines et d'étalement urbain, avec des zones dynamiques de peuplement connues :

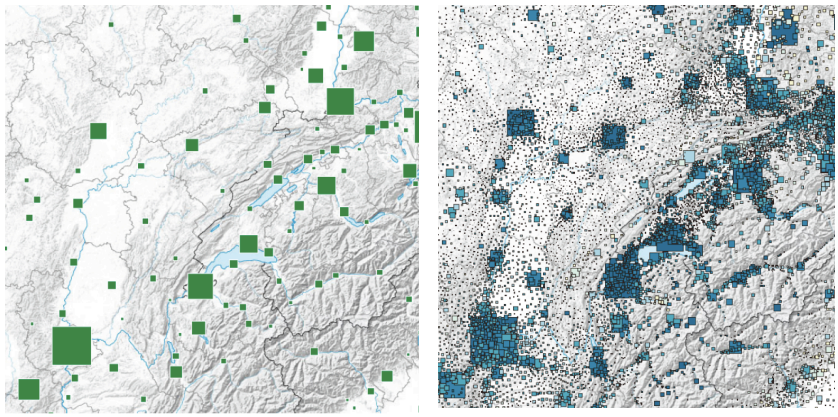
- le Plateau suisse en prolongement du Sillon alpin, avec le point de contact de l'agglomération franco-valdo-genevoise,
- le couloir rhénan aboutissant à l'agglomération transfrontalière de Basel et rejoignant Zürich,
- la métropole lyonnaise.

En 2000, les emplois tertiaires montrent une structure très polarisée autour des grands centres (dont Genève), avec une forte densité sur le Plateau suisse et des prolongements dans certaines vallées alpines suisses. La polarisation du territoire français est différente, caractérisée par des pôles de taille moyenne plus éloignés les uns des autres, à l'exception de la métropole lyonnaise.

En 2006, les flux de frontaliers mettent en évidence une claire dissymétrie : les flux partent de la France pour aller vers ses voisins. Et le nombre des échanges a fortement augmenté depuis la mise en application des Accords bilatéraux entre l'UE et la Suisse, pour s'élever :

- à plus de 35'000 passages / jour pour les agglomérations de Bâle et Genève,
- et de 5 à 10'000 pour les différents passages à travers le massif du Jura,
- ou de 2 à 4'000 autour du Léman.

Aujourd'hui, cette agglomération est reconnue par les deux pays comme une entité particulière, dépassant clairement l'espace national et nécessitant une coopération de voisinage.



Sources : SITL

Figure C11. Le contexte élargi : démographie et emplois tertiaires (2000)

Sources : Atlas MOT

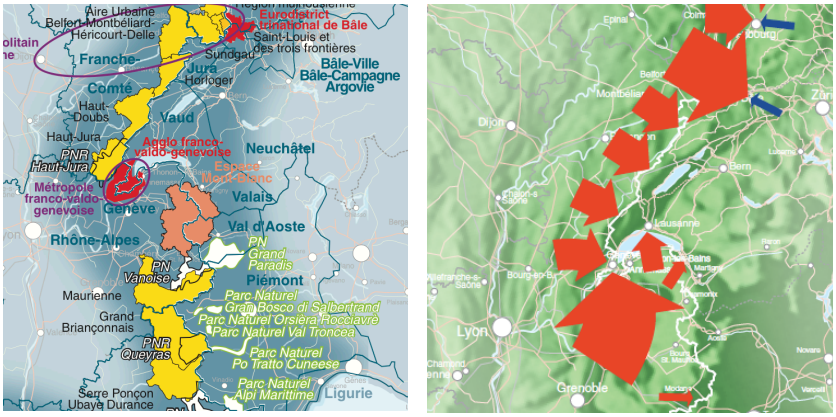
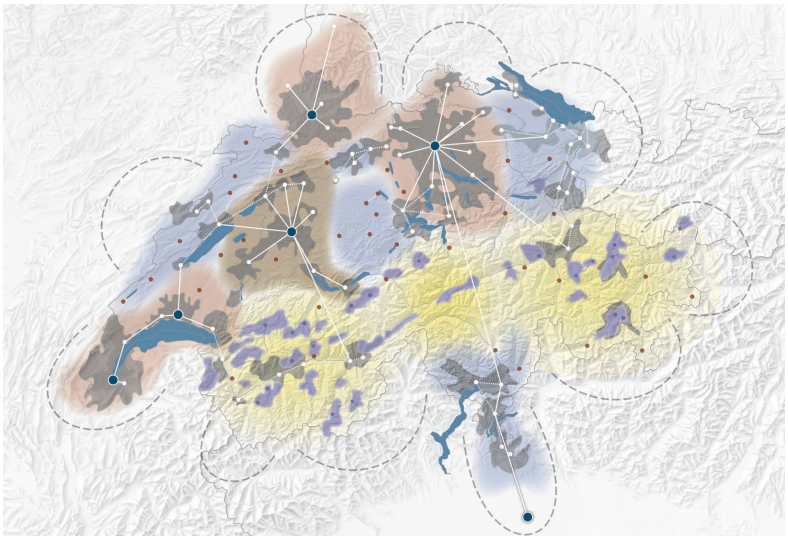


Figure C12. Le vaste contexte géographique de l'agglomération FVG

Source : ARE – Projet de territoire suisse



Source : DTA Alpes du Nord (F)

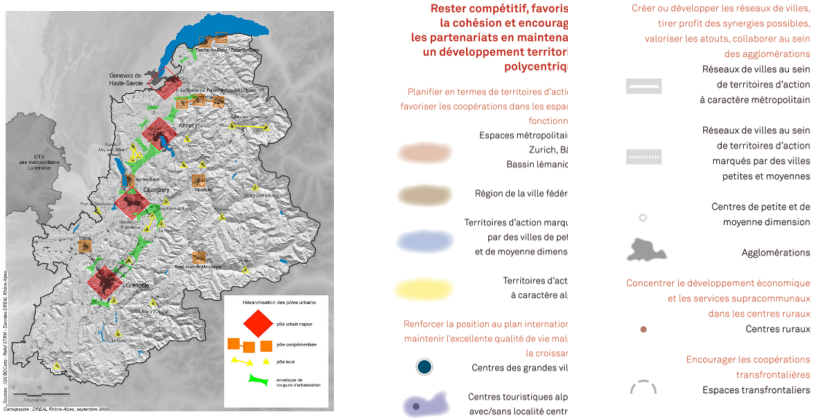


Figure C13. Les représentations de la Confédération suisse et de l'Etat français

C1.3 La nécessaire coopération transfrontalière

C'est dans ce contexte spécifique que l'agglomération se doit de gérer son développement, à l'échelle à laquelle il se produit dans les faits, c'est à dire de part et d'autre des frontières nationale et cantonale : dans les 2'000 km^2 de la région transfrontalière et non les 250 km^2 du seul canton de Genève. Et l'enjeu est aujourd'hui de savoir si le Projet d'agglomération initié en 2007 peut constituer un levier suffisant pour inverser la tendance de frilosité face au développement urbain héritée des années 70 et parier sur le rééquilibrage transfrontalier du développement, dans une optique d'intérêts partagés à moyen et long terme. Seul l'avenir dira si l'illusion de l'insularité genevoise est irréductible, car trop profondément ancrée dans son identité, ou si ce territoire privilégié sait faire le pari de l'ouverture et de la solidarité qui lui ont pourtant si bien réussi au cours de l'histoire.

Cherchant à élaborer des réponses concertées à leurs problèmes actuels et futurs, les acteurs et principaux décideurs de l'aménagement et du développement de ce territoire se sont rassemblés à plusieurs reprises depuis la création du Comité régional franco-genevois (CRFG) en juillet 1973, pour orienter de manière concertée – voire coordonnée – l'avenir de l'agglomération franco-valdo-genevoise (voir C1.2). En réponse à la politique fédérale des agglomérations initiée en 2001 en Suisse, et à la coopération métropolitaine lancée par l'Etat français à la même époque (mais abandonnée depuis), ils ont décidé d'élaborer un projet urbain et territorial qui intègre plusieurs thématiques de développement, dont l'urbanisation, les transports et le logement. Et c'est cet engagement franco-suisse qui a été formalisé fin 2007 par une Charte et un « Projet d'agglomération franco-valdo-genevois » centrés sur un accord politique pouvant se résumer schématiquement – et politiquement – en ces termes : Genève s'engage à réaliser 50% des futurs logements nécessaires à l'agglomération – ce qui est nettement plus qu'aujourd'hui et qui reviendrait à cesser l'exportation de sa pénurie – et la France voit sa demande de rééquilibrage acceptée en obtenant la promesse de recevoir au moins 30% des emplois durant la même période, y compris des emplois qualifiés – ce qui revient à renverser l'autre tendance lourde de la dynamique territoriale en cours actuellement. Au delà de la limite inhérente à ce que maîtrise – et ne maîtrise pas – la puissance publique en matière de localisation d'entreprises, cet accord a consacré la volonté politique d'une véritable inflexion de tendance.

Depuis, cette démarche d'agglomération connait un double approfondissement spatial et thématique (voir C2.2 et C2.3).

C2. La recherche de méthodes adaptées au contexte

C2.1 Des démarches à échelles multiples

Depuis 2001, date du lancement de la Politique fédérale des agglomérations, différentes étapes se sont succédées, dans l'agglomération genevoise comme dans toutes les autres agglomérations helvétiques. La première phase de prise de connaissance de ce nouvel outil a provoqué un certain apprentissage. Puis au fur et à mesure, les différentes agglomérations ont mis en route des démarches partenariales permettant de réponde aux exigences de la Confédération.

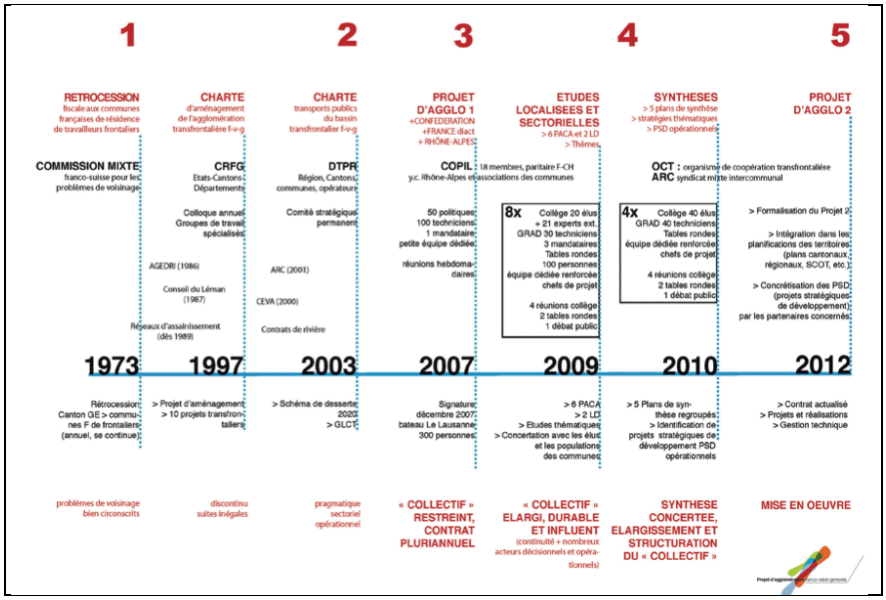
Genève a débuté en 2005 par un large débat avec les acteurs locaux concernés (élus et associations principalement), puis a véritablement entrepris d'élaborer son « projet » - au sens spatialisé du terme – début 2007.

Les chapitres suivants développeront et analyseront les différentes démarches conçues et mises en œuvre localement :

- fin 2007 – l'accord politique (la Charte) et le premier projet de territoire à l'échelle de l'agglomération transfrontalière (le Projet d'agglomération) ;
- 2008 / 2010 – des approfondissements thématiques (études) et des zooms spatiaux (les Périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération – PACA) ;
- 2011 / 2012 – le Projet d'agglomération de deuxième génération, et en parallèle les premiers projets à l'échelle des quartiers (les Projets stratégiques de développement – PSD) qui tentent de surmonter les difficultés locales pour « passer à l'acte », c'est à dire en passant de la planification à la réalisation de véritables quartiers répondant aux critères actuels de durabilité et qualité.

L'imbrication des échelles et la combinaison des approches thématiques et des projets de territoires constituent une première caractéristique intéressante de ce cas d'étude, et la combinaison des savoirs experts avec ceux de la société civile une seconde. La compréhension approfondie de ces diverses démarches – et de leurs interrelations – permettra de mieux saisir la complexité des processus de production urbaine, ainsi que les mécanismes de régulation publique esquissés.

Le tableau ci-après donne une vision d'ensemble qui sera progressivement affinée par les descriptions des pages suivantes.



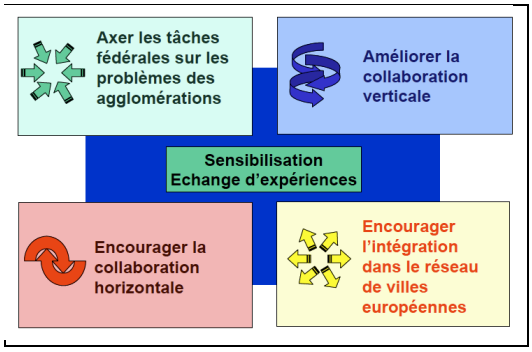
Source : Genève 2030, un projet pour dépasser les frontières

Figure C14. Les principales étapes de la construction de l'agglomération

C2.2 A l'échelle de l'agglomération

Les acteurs à l'origine du Projet d'agglomération

La maturité des acteurs était acquise grâce à ces longues années de coopérations sectorielles, le déclencheur de cette nouvelle phase de travail en commun à l'échelle de l'agglomération – plus active que les précédentes – a été la conjonction de plusieurs politiques nationales, en particulier la Politique des agglomérations de la Confédération suisse qui a émis un certain nombre d'exigences essentielles.



Source : Projet d'agglomération

Dans la logique fédérale, le financement des infrastructures de transport public – y compris sur territoire français – est conditionné par la cohérence du Porjet de territoire (urbanisation, mobilité et environnement).

Figure C15. La politique des agglomérations de la Confédération suisse

Et c'est cette exigence de qualité de la vision territoriale commune qui a fait office de « réveil » de la gouvernance d'agglomération. Les projets de la 1ère génération (dont le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois) ont ainsi été transmis à Berne en décembre 2007. Mais le mécanisme engagé n'est pas terminé, puisque la Confédération a mis en place un système quadriennal qui fait que le Projet d'agglomération n°2 est attendu en juin 2012, incitant ainsi les acteurs à poursuivre leur dynamique, et à surmonter les difficultés inhérentes à toute démarche transfrontalière.

En effet, la dissymétrie des compétences et des fonctionnements institutionnels est une réalité intangible de la coopération (voir schéma p 185), et l'oublier peut être problématique si les acteurs disposant du pouvoir de décision sont absents des négociations. Il est fréquent que « l'illusion de symétrie » remplace une réflexion fine sur les protagonistes : ce n'est pas parce qu'un canton (CH) a à peu près la même taille (géographique et démographique) qu'un département (F) qu'ils se ressemblent, l'un est un Etat et l'autre pas, avec l'ensemble des différences de compétences que cela engendre. Le simple exemple des outils d'urbanisme déclinés en fonction de l'échelle de territoire et de l'acteur considéré permet de mesurer le degré de complexité du système (voir description approfondie p 112 et glossaire).

En outre, la complexité de chaque système se révèle à une échelle différente : la France de l'agglomération franco-valdo-genevoise est institutionnellement plus morcelée que le canton de Genève et elle a dû s'organiser en association de communautés de communes / d'agglomération (l'ARC) pour négocier avec son puissant voisin, alors qu'à d'autres échelles comme celle du massif du Jura, c'est la Suisse qui doit s'organiser en association de cantons pour dialoguer d'une seule voie avec la Région de Franche-Comté, représentée par son Conseil régional et son Préfet.

Toutefois, cette spécificité doit être considérée avec précaution, car si l'on observe les dynamiques en cours à Genève et Lausanne, il faut reconnaître que l'agglomération transfrontalière ne « fonctionne » pas visiblement plus mal que sa voisine simplement intercommunale (et infra-nationale). L'ancienneté de la coopération franco-suisse – et/ou la conscience de devoir surmonter un handicap (celui de la dissymétrie des compétences) – sont peut-être à l'origine du relatif « bon fonctionnement » transfrontalier. Il est aussi possible qu'a contrario, la fragmentation institutionnelle suisse tout aussi poussée que la française (la taille relativement petite – en comparaison internationale – des communes des deux pays) soit responsable du relatif « mauvais fonctionnement intercommunal ».

Cette dissymétrie des systèmes – qui implique que les acteurs à considérer ne sont jamais semblables de part et d'autre de la frontière si l'on veut réunir les compétences de décision – induit nécessairement un temps long de compréhension et d'appropriation du système de l'autre, et de sa logique sous-jacente, par chaque nouvel acteur.

Il ne faut pas non plus nier la présence de blocages culturels, souvent sous-estimés du fait de la « presque même langue ». L'histoire des deux pays a produit des implicites très différents (indépendants des positions politiques), qu'il est souvent nécessaire d'expliciter pour débloquer les situations : par exemple la valeur positive a priori accordée à l'action publique (valeur clairement française) ou aux acteurs privés (valeur très helvétique).

Le fonctionnement franco-valdo-genevois actuel est issu du croisement des représentations et des stratégies des acteurs en présence, résumées dans le tableau ci-après.

Acteurs	Perception des enjeux	Stratégies
Canton GE	**Conseil d'Etat** Pour certain le projet d'agglomération est une réelle opportunité de construire un territoire fonctionnel à la bonne échelle dans un intérêt partagé à long terme, après une succession de coopérations sectorielles Pour d'autres, ce n'est pas un sujet **Grand Conseil** Majoritairement favorable, mais présence de courants non favorables au financement CH en F (minorité) **Administration GE** Même dualité que pour le CE	Mettre les moyens nécessaires (en personnes et finances) pour le Projet d'agglomération considéré comme une pierre angulaire de la coopération à moyen et long terme et voter la loi GE sur les groupement de coopération Ou (selon les acteurs) Freiner toute tentative de coopération, l'idée de devoir partager à court terme avec la France pour être plus attractif ensemble à long terme n'étant pas admise

Etat Français	**Préfectures (Région et départements)** Partage entre la volonté de ne pas laisser un territoire périphérique « partir » dans l'aire d'influence de son voisin riche et puissant Et La nécessité de négocier en vue d'un partage plus équilibré des charges et des richesses (logements, économie, infrastructures, santé)	Fixer plus clairement les attentes de l'Etat français dans les registres posant problème et les négocier fermement (logement avec monitoring des résultats, financement équitable des TP avec reprise de la question des impôts, formation en matière sanitaire, développement économique)
Collectivités CH	**Communes GE** Compétences réduites en AT et développées pour le social ou les services à la population : faible perception des enjeux à vaste échelle et réaction en fonction de leur situation propre (ex. circulation frontalière) **Communes VD / Région VD** Compétences importantes en AT et structuration en région depuis longtemps pour faire face à la pression de Genève (mais conflit entre Nyon et les autres communes)	A part quelques exceptions notables, oscillation entre - au mieux - participation hésitante et - au pire - refus des démarches de planification transfrontalière Organisation en région et participation depuis peu au CRFG / PA (comme observateurs d'abord, puis formellement depuis 2007) et établissement d'un PD Régional

Collectivités F	**Région Rhône-Alpes** Reconnaissance de la région frontalière comme stratégique à l'échelle régionale, avec des enjeux forts auxquels des réponses doivent être apportées (logement, infrastructures) **Conseils généraux Hte Savoie (74) Ain (01)** Hésitations entre la satisfaction de pouvoir disposer des fonds frontaliers, la crainte « d'aspiration » des territoires frontaliers dans la zone d'attraction du voisin puissant et les problèmes sociaux à gérer au quotidien **ARC (association des Communautés)** Prise de conscience des enjeux communs à la « couronne française » et organisation à cette échelle pour être reconnu comme interlocuteur Besoin des financements INTERREG **Communautés de communes / d'agglo** Problèmes de voisinage : logement, emplois, transports, induits par l'attractivité du centre et le différentiel de revenus	Application du label « grands projets » au PA par la Région et affectation de fonds financiers importants Hésitations entre rétention d'information et participation active aux projets initiés par le CRFG / PA Participation active et motivée aux travaux CRFG / PA et lancement d'un projet de territoire de la couronne Etablissement de projets de territoires et de SCOT (schémas de cohérence territoriale)
Entreprises (milieux de l'économie)	**Entreprises françaises** Faible connaissance du marché CH pour les PME **Entreprises suisses** Faible attractivité de la France pour des raisons de fiscalité et de droit du travail	
Syndicats	Différentiel important des conditions de travail de part et d'autre de la frontière (salaires / social) et difficultés pour les frontaliers en cas de changement conjoncturel	Coopération intersyndicale transfrontalière depuis longtemps Défense des travailleurs frontaliers

ONG / Associations	90' : Manque de prise de conscience du monde politique de la réalité transfrontalière (AGEDRI) Aujourd'hui groupements de moindre ampleur	Mise en route de la force de proposition de la société civile Au repos
Universités	Intérêts liés aux personnes : appui au montage initial des organismes de coopération, puis atlas à une époque, identité locale ou aménagement de la ville diffuse aujourd'hui	

Figure C16. Stratégie des acteurs locaux

Le Projet de territoire

Les chapitres précédents ont démontré que le territoire d'agglomération fonctionne sur la base de ses spécialisations résidentielles et économiques, et que ce type de ségrégation socio-spatiale a des conséquences déterminantes sur les attentes économiques et sociales des différents partenaires en présence.

Sachant que l'essentiel du développement du logement se fait depuis plusieurs années dans la périphérie (et non à Genève), et que la plupart des emplois qualifiés nouvellement créés se localisent à l'inverse plutôt à Genève (et pas dans la périphérie), l'agglomération transfrontalière fait face à un double défi :

- Une vision commune qui passe par une répartition plus équitable du développement des emplois et des nouveaux logements, afin de maîtriser la mobilité et de construire une agglomération plus durable (en particulier dans ses composantes sociales et environnementales qui ne se réalisent pas « spontanément ») ;
- Une gouvernance d'agglomération à même d'affronter ces défis complexes à la bonne échelle.

Le risque – en l'absence de coopération – est de parvenir à une agglomération à la fois non durable et ingérable du point de vue de la mobilité.

Source : Projet d'agglomération FVG (Metron auteur)

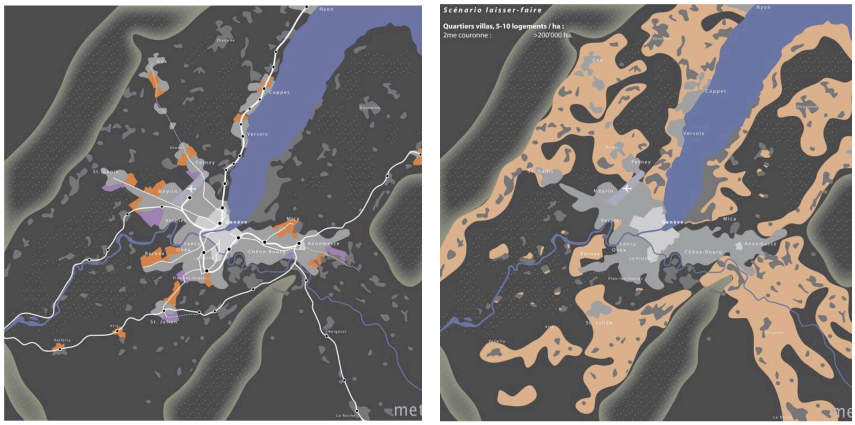


Figure C17. Les scénarios de développement à la base de la réflexion

Source : Projet d'agglomération FVG

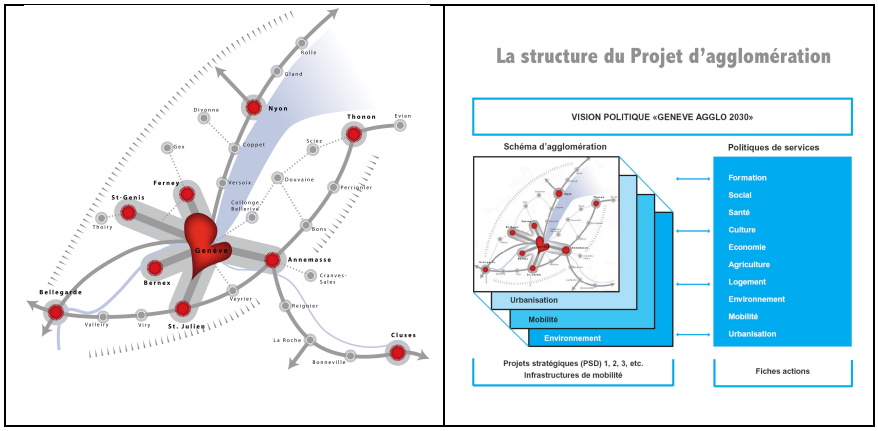
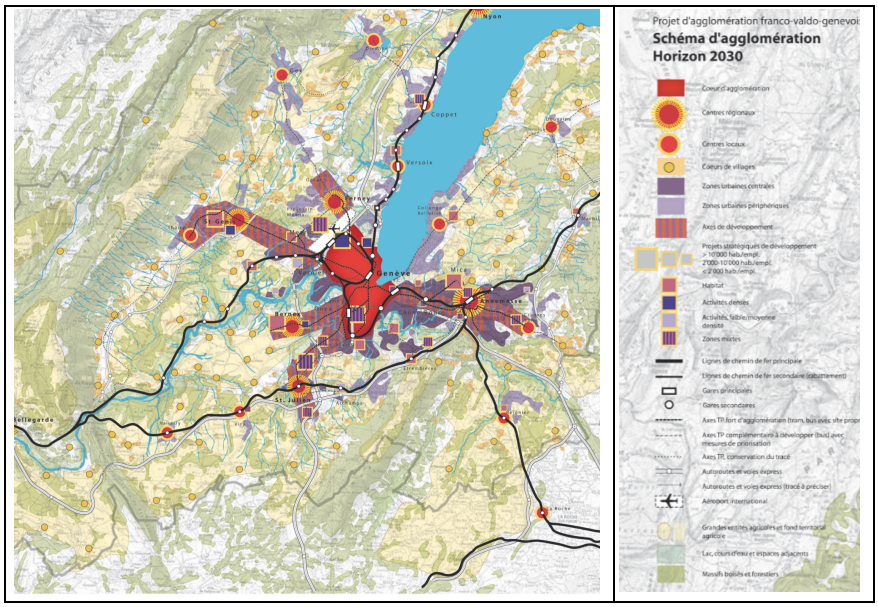


Figure C18. Le choix des acteurs : une approche spatiale et thématique

Démarré en 2005 par une première étape de concertation, puis ayant pris fermement en main les questions territoriales depuis début 2007, la Charte du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois a été signée par l'ensemble des partenaires politiques concernés en décembre 2007.

Ce dossier a été évalué courant 2008 par l'administration fédérale (comme ceux de toutes les autres agglomérations), et celui de Genève a été particulièrement apprécié (avec obtention de la notation maximum donnant droit à 40% de subventions pour le financement des infrastructures de transport d'agglomération). La volonté exprimée dans cet accord est celle de construire une agglomération durable « compacte, multipolaire et verte » organisant l'accueil de 200'000 habitants et 100'000 emplois à l'horizon 2030, avec l'engagement genevois de

réaliser 50% des futurs logements (mais engagement non tenu en 2008), et la promesse à la France d'obtenir 30% des nouveaux emplois (y compris qualifiés).



Source : Projet d'agglomération FVG

Figure C19. Le Schéma d'agglomération de 2007

Ce projet représente aujourd'hui l'étape la plus stratégique et la plus intégrée de la coopération à l'échelle de l'agglomération, même s'il ne s'agit encore que d'un « projet » et que les tensions ne sont pas absentes. En poussant les acteurs publics et ceux issus de la société civile à réfléchir à leurs inter-dépendances et aux actions nécessaires à moyen et long terme, il a réussi un changement d'échelle et de rythme. Depuis, les travaux ont été orientés vers la consolidation du premier projet commun, et la dynamique débutée début 2007 se maintient en s'élargissant et en approfondissant les registres suivants :

- Un élargissement thématique : le traditionnel triptyque de l'aménagement du territoire (urbanisation, transports, environnement) est complété progressivement – à la demande express des partenaires français – par les « politiques de services » (logement et économie dans un premier temps) ;
- Un élargissement spatial : de nouvelles communautés de communes françaises demandent à rejoindre l'ARC et le projet d'agglomération (d'où certaines évolutions du périmètre du projet) ;

– Et un approfondissement spatial : le « Schéma d'agglomération » (projet spatialisé) accompagnant la Charte du projet d'agglomération (accord politique) a donné lieu à la mise en route de projets à l'échelle de ses axes de développement : les PACA (périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération) qui constituent une échelle intermédiaire entre le Projet d'agglomération et les futurs projets urbains des quartiers. Chaque PACA est localisé le long d'un axe structurant de transports publics et la démarche de projet en cours a consisté à vérifier par le projet à grande échelle la faisabilité spatiale des hypothèses démographiques et économiques de développement.

Ces démarches ont abouti courant 2009 l'établissement d'une palette de projets urbains et territoriaux transfrontaliers visant à la fois à produire des images, à faire mûrir les acteurs, et à conduire les partenaires locaux vers un projet commun à grande échelle. Elles renouvellent ainsi le projet de territoire à une échelle intermédiaire entre celle de l'ensemble de l'agglomération et celle de chaque opération urbaine, en articulant de manière intéressante les savoirs experts et la concertation.

Le croisement de ces deux directions de travail spatiale et thématique est relativement classique. Par contre les méthodes utilisées dans les différentes démarches entreprises sont innovantes, et elles ont pris corps dans un ensemble en mouvement, y compris dans ses composantes organisationnelles.

Chaque entité est aujourd'hui en train de transcrire les éléments du projet commun dans son système propre (PDC, Plan de zones, PDQ, PLQ pour Genève, PDR, PGA, PPA ou PDL pour Vaud et SCOT et PLU pour la France – voire glossaire en annexe). Et l'ensemble de l'agglomération est en train de construire son projet de seconde génération pour 2012, par le biais de la démarche des « plans guide » inspirée des expériences françaises.

Les points clés de la démarche

Les acteurs (Tranda-Pittion 2010)

Le cercle des acteurs impliqué jusqu'en 2007 était restreint. Une partie importante des efforts a donc consisté à l'élargir afin de partager les fondamentaux du projet, dans le sens des points clés qui permettront à chacun de trouver au moins un avantage à participer plutôt qu'à se tenir en retrait. Des approches participatives ont été organisées à l'occasion de chaque étude – spatiale ou thématique – et les méthodes ont été choisies en fonction des publics apparus comme les plus

pertinents. Les échanges avec les élus et la société civile ont été privilégiés dans les zooms spatiaux, le long des axes de transport public qui correspondent aux « périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération », pour permettre aux communes et à leurs citoyens de s'intégrer progressivement dans la démarche de projet. Dans les approches thématiques, ce sont souvent les professionnels et les associations qui ont été préférés en première étape, de manière à pouvoir tirer parti de leur connaissance du terrain. Et ces nouveaux savoirs ont été ensuite repris dans des séminaires et conférences destinés à un public plus large, comme lors du Séminaire d'agglomération sur la Politique des pôles de développement économique qui a regroupé 350 participants en 2008.

Pour mettre en œuvre ce vaste projet, la question des ressources est vite apparue comme déterminante : comment, en effet, conduire de nombreuses démarches parallèles en conservant la cohérence de l'ensemble – avec le même sérieux que le premier projet – si les effectifs et budgets avaient dû rester inchangés ? Les signataires de la Charte de 2007 en ont parfaitement eu conscience et ont accordé à l'équipe du Projet d'agglomération les renforcements humains et financiers nécessaires.

L'équipe du projet d'agglomération s'est ainsi agrandie en s'adjoignant de nouvelles compétences, et les budgets ont été augmentés de manière notable, grâce aux financements conjoints du Canton de Genève, de la Région Rhône-Alpes et du programme Interreg. Dans l'attente de la création d'un outil de mise en œuvre transfrontalier opérationnel, les personnes affectées à la conduite du Projet ont été mises à disposition par les différentes administrations, l'équipe française assumant plutôt les tâches liées à la participation et à la communication, tandis que les équipes genevoise et vaudoise se concentraient pour leur part sur les métiers de l'urbanisme. L'ensemble codirigé par trois chefs de projet est ainsi passé en quelques mois de 6 à 12 personnes, coopérant en outre régulièrement avec les chargés de missions des différentes collectivités engagées dans la démarche. Dans le même temps, les budgets se sont élevés à hauteur d'environ 2 M€/an permettant ainsi dès 2008 de véritablement approfondir et consolider le Projet d'agglomération.

Dernier point – et non des moindres – un territoire transfrontalier doit forcément dépasser le handicap de données de base originaires de systèmes différents. Le dépassement de ces dissymétries – allant des nomenclatures statistiques à la déclinaison magnétique du nord sur les cartes – est le lot quotidien des

Observatoires ou autres structures de ce type, et les harmonisations progressent au rythme d'un travail de longue haleine.

A Genève, l'équipe du Projet d'agglomération a cherché en premier lieu à renforcer les outils existants : la cartographie géoréférencée sous forme de système d'information du territoire transfrontalier (http://etat.geneve.ch/geoportail/geo agglo/default.htm) et l'Observatoire statistique transfrontalier (http://www.statregio-francosuisse.net), créé à l'origine pour suivre l'évolution des effets des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne. Cette connaissance transfrontalière est développée simultanément au projet de territoire, de manière à pouvoir prioriser les acquisitions de données en fonction des besoins de la démarche d'ensemble.

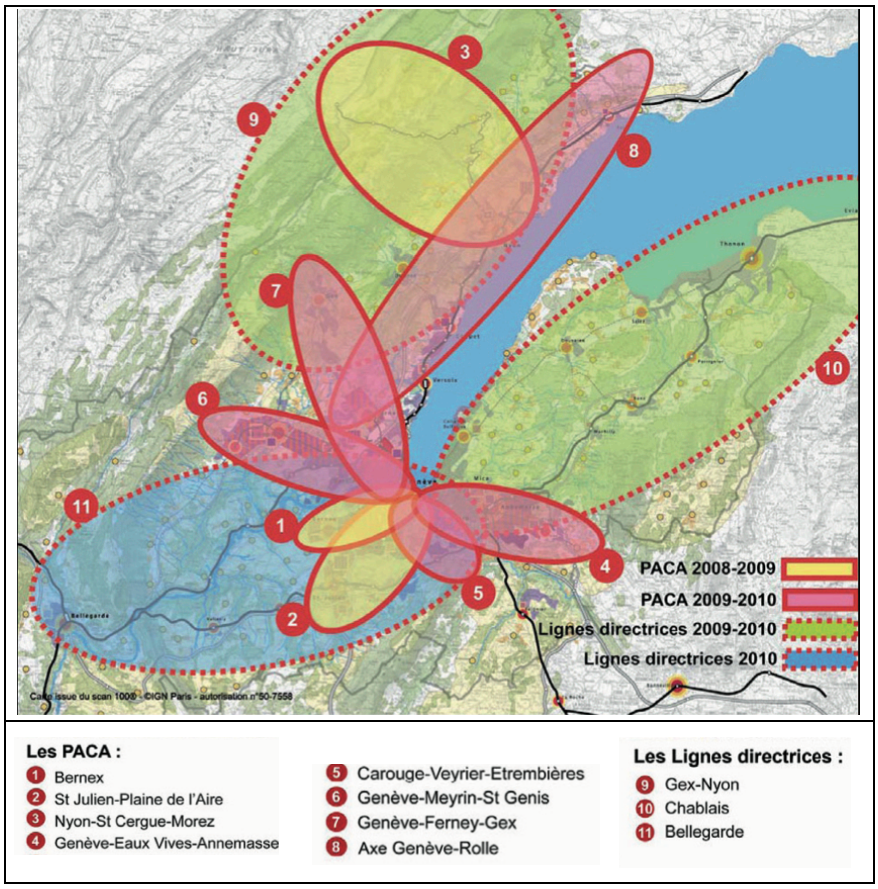
Dans le même temps, un certain nombre de thèmes ont été identifiés comme nécessitant des approfondissements : tissu économique, sites d'accueil potentiels pour entreprises, processus de production des logements et du foncier, agriculture, corridors biologiques, énergies renouvelables, transports de marchandises et logistique, etc. Ces différentes études achevées ou en cours poursuivent un double but : connaître au delà de la frontière – pour chacun des deux côtés – et mettre les acteurs en réseau afin de créer des milieux professionnels transfrontaliers. Les acteurs des trois systèmes français, vaudois et genevois impliqués dans la mise en œuvre de chaque thème ont ainsi été associés aux démarches chaque fois que cela était possible : les associations de protection de la nature pour les corridors biologiques, les promoteurs et bailleurs sociaux pour le logement, les milieux agricoles pour l'agriculture, etc.

Les projets de territoire

L'essentiel de l'approfondissement spatial du premier Projet d'agglomération s'est fait par le biais de projets de territoire aux dimensions plus modestes : les PACA (périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération) qui constituent de véritables zooms pour la plupart localisés le long des axes structurants de transport en commun long de 5 à 10 km. Le choix de changer d'échelle pour élaborer ces projets plus proches du terrain avait pour ambition de construire pour les points clés du développement urbain futur des visions partagées par les acteurs locaux.

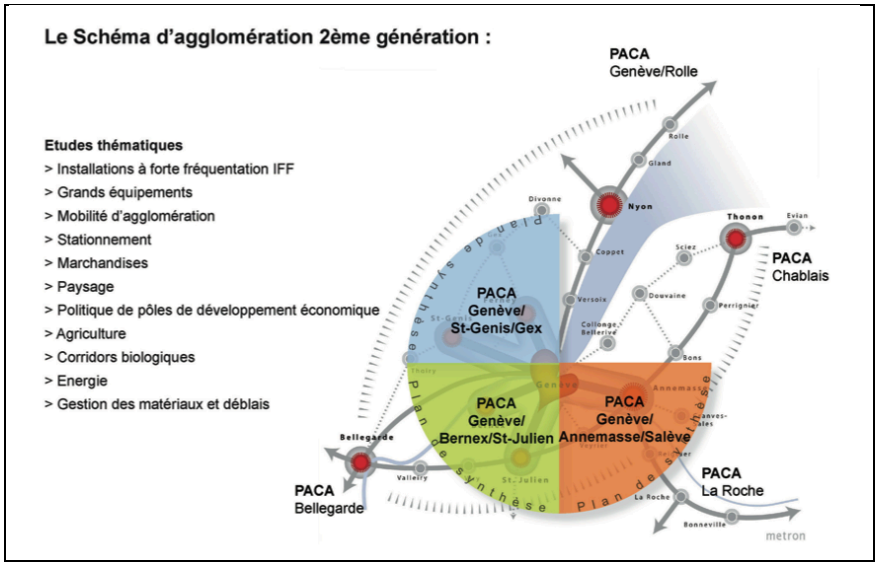
Cette succession et confrontation des échelles dans le projet en est l'un des constituants essentiels. Le premier schéma de 2007 couvrait l'ensemble des 2'000 km2 de d'agglomération transfrontalière. Les premiers zooms – les lignes directrices – ont été dessinés à grands traits développant plusieurs scénarios pour chacun des grands secteurs du territoire. Ces esquisses ont servi de base au

lancement des démarches de projet sur ces mêmes périmètres sous la forme d'une procédure suisse proche de l'esprit des anciens « marchés de définition simultanés français » : les « mandats d'études parallèles » qui permettent de créer une émulation entre équipes travaillant en simultané. Une fois les différents projets élaborés, le recollement des choix opérés par le Collège mixte professionnel et élus se fait à une échelle intermédiaire, celle des plans de synthèse. Et ces nouveaux plans renseignent à leur tour deux échelles complémentaires : celle du Projet d'agglomération de seconde génération à établir d'ici juin 2012 et celle de secteurs plus localisés anticipant les phases opérationnelles : les Projets stratégiques de développement (PSD).



Source : Projet d'agglomération FVG

Figure C20. Les périmètres d'aménagement concertés (PACA)



Source : Projet d'agglomération FVG

Figure C21. Le Schéma d'agglomération de juin 2012

Du point de vue du contenu, le premier projet avait été élaboré par le croisement de trois grandes thématiques : le paysage naturel et agricole, le réseau des déplacements et l'urbanisation, de manière à fonder le développement de l'agglomération sur les interdépendances entre ces trois registres en s'inspirant des approches systémiques. Les itérations d'une échelle à l'autre ont successivement permis de vérifier la faisabilité spatiale et la pertinence fonctionnelle des concepts à l'occasion des approfondissements par zoom, puis de revérifier la cohérence globale par l'assemblage des projets de secteur. Le croisement avec les approches thématiques a, dans le même temps, contribué à la consolidation de l'ensemble, avant le retour à l'échelle du terrain avec les secteurs opérationnels (les projets stratégiques de développement).

A chaque échelle, le travail par scénarios a eu pour ambition de préciser le potentiel d'accueil des sites, la taille des bassins de clientèle pour les transports publics, les choix de localisation et de densité des habitants et emplois, l'insertion de l'urbanisation dans le paysage et la micro-topographie, et les arbitrages à opérer entre le développement urbain et les besoins de l'agriculture et de la biodiversité. Du point de vue de la démarche, ces différentes étapes successives ont entraîné de fait l'élargissement de la scène d'échanges aux différents acteurs communaux et à la société civile, facilitant par là même la vérification de la faisabilité institutionnelle et politique des propositions successives.

Le choix de cette démarche en apparence complexe – mais réalisée en un temps record de 4 ans – présente un certain nombre d'atouts.

Elle vise tout d'abord une cohérence d'ensemble – un « fil rouge » – entre la vaste échelle de l'agglomération et l'ensemble de ses enjeux politiques et spatiaux, et l'échelle locale du quartier à laquelle des logements, des locaux d'activités, des infrastructures de transports et des espaces publics seront réalisés. La durabilité d'un territoire est à ce prix.

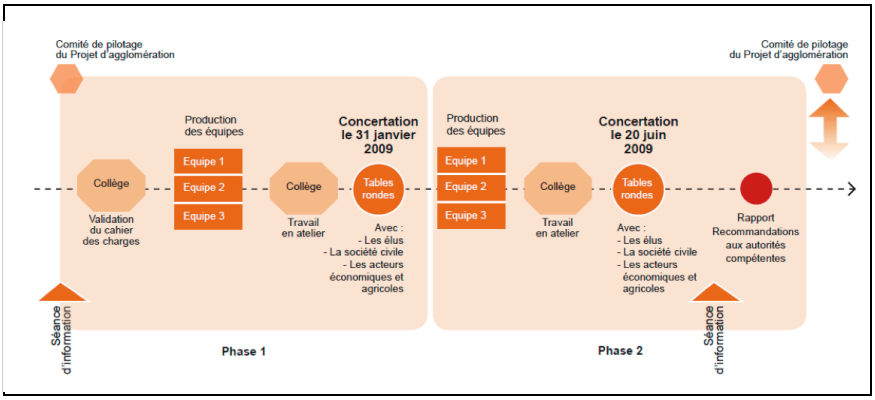
Elle permet ensuite de révéler l'aptitude de chacun des sites par le projet de territoire. Le fait de concevoir à plusieurs, par le croisement des regards et l'hybridation des lectures et des méthodes, constitue un gage de qualité. L'intelligence collective qui résulte des confrontations des représentations et avis – particulièrement évidente dans l'expérience transfrontalière – empêche toute routine ou automatisme de la pensée, et n'aboutit à un accord entre les parties – compromis ou consensus selon les cas – qu'une fois que les implicites ont tous été levés et que le projet de territoire est suffisamment convainquant.

Or la qualité du projet et des réalisations futures est nécessaire pour assumer le défi d'une urbanisation de très grande ampleur à l'échelle de l'agglomération transfrontalière qui a pour ambition d'accueillir à l'horizon 2030 les 200'000 habitants et 100'000 emplois nouveaux induits par l'attractivité exceptionnelle de l'agglomération. Ce défi s'exprime par la volonté commune - et formalisée par la Charte de 2007 – de concevoir puis réaliser une ville durable « compacte, multipolaire et verte » en réaction à la tendance actuelle de l'étalement urbain, et en réponse à la crainte légitime des élus du « comment construire – demain mieux qu'hier – de nouveaux quartiers d'habitation ? »

Cette démarche permet enfin d'impliquer fortement les acteurs dans le projet de territoire, et par voie de conséquence dans le territoire de projet. Or ceci est indispensable pour, plus tard, permettre à certains de prendre des décisions dans des registres complexes, et à d'autres de les accepter en les soutenant. Au travers de ce jeu d'acteurs, le projet se développe par étapes, avec des croisements de regards et de paroles de différentes origines, qui permettent de faire évoluer les représentations : l'occasion est donnée à chacun de se forger sa propre vision, de la confronter à celle des autres, puis de trouver sa place et les bénéfices à son niveau. Cette possibilité de « rêver »ensemble, tout en restant éveillés, permet la constitution progressive d'un récit commun, et renforce la volonté des parties de construire un devenir différent du simple prolongement des tendances passées. Ce changement d'échelle de la scène des débats par rapport aux processus ordinaires

permet également de débloquer certaines situations, par l'introduction de nouvelles paroles et représentations : un maire français intervenant par exemple et faisant appel à la solidarité d'agglomération pour contredire un maire genevois peu enclin à voir sa commune doubler de population en 20 ans, permettant ainsi de sortir du débat récurrent et souvent sans issue entre Canton et communes genevoises. Et cet apprentissage entraîne même parfois l'acceptation des inévitables interdépendances, en dépassant chacun à son rythme les procès d'intention ou les malentendus, fréquents dans les situations de confrontation culturelle doublées de relations centre / périphérie, la seconde reprochant systématiquement au premier sa domination et son manque de considération à son égard, qu'il y ait frontière ou non.

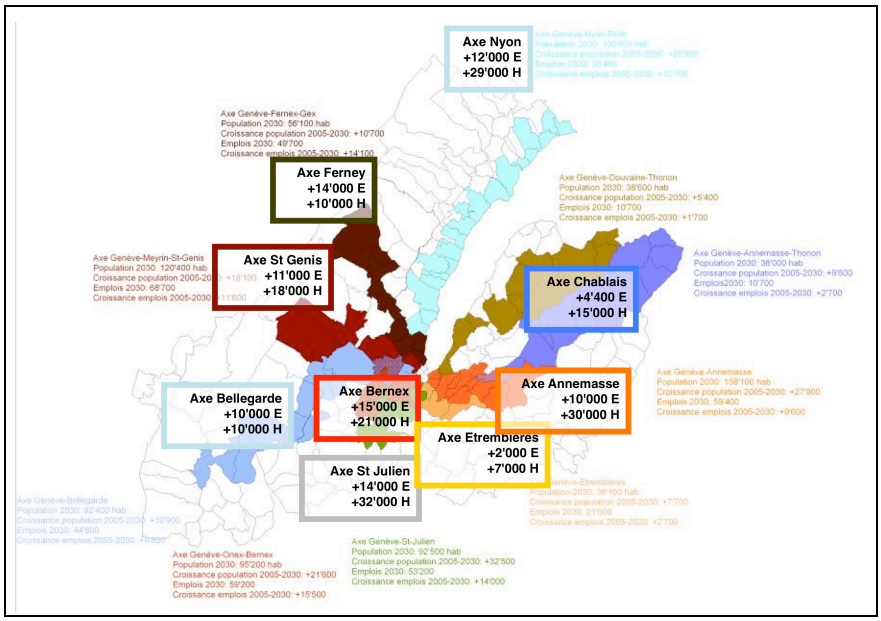
Cette maturation des acteurs est d'une grande importance, et l'apport des équipes de projets constitue un ingrédient déterminant : les propositions, discours et illustrations sous forme de photos d'ailleurs donnent à voir ce que pourrait et devrait être une ville durable du XXI^{ème} siècle, parfois en décalage complet avec les pratiques locales. Ces dernières sont en effet susceptibles de progression. Genève construit peu, en tout cas bien en deçà de ses propres besoins, et il s'agit le plus souvent de petites opérations qui émergent plus lentement qu'ailleurs. Le canton de Vaud réalise des opérations immobilières en plus grand nombre, mais celles-ci ne constituent pas automatiquement de la ville, dans le sens d'un lieu favorisant le « vivre ensemble ». Quant aux collectivités françaises, elles construisent beaucoup, mais une part importante des réalisations se situe dans le périurbain, avec des densités trop faibles pour permettre des dessertes en transports publics, créant ainsi une « ville » de la voiture n'offrant aucun choix de mobilité à ses habitants.



Source : Projet d'agglomération FVG

Figure C22. Le déroulement des PACA

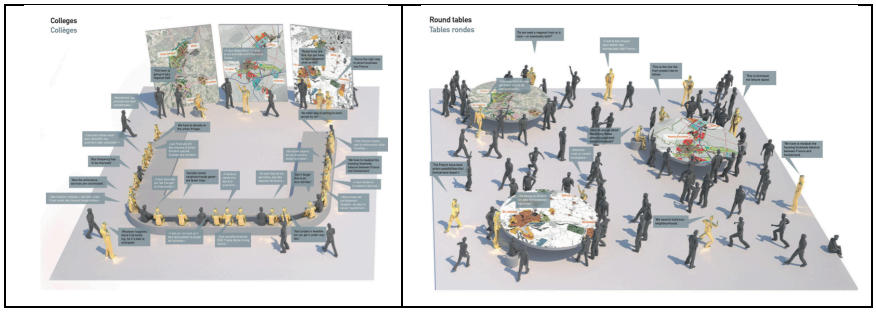
En entrant dans le détail du déroulement, la démarche des PACA débute par la constitution d'un Collège composé d'élus et d'experts locaux et internationaux faisant office de jury et présidé par un professionnel, selon la réglementation suisse édictée par la Société des ingénieurs et architectes. Ce groupe suit l'ensemble des travaux en commençant par choisir trois équipes pluridisciplinaires à l'issue d'un appel d'offres international. Les équipes se composent d'urbanistes, d'ingénieurs transports, de paysagistes et/ou d'ingénieurs environnement (voire d'économistes). Les prévisions de croissance des habitants et emplois à l'horizon 2030 établies par les services statistiques français et genevois servent de base à la commande qui consiste en une vérification par le projet de territoire de la pertinence et de la faisabilité de ces hypothèses dans les différents secteurs de l'agglomération.



Source : Projet d'agglomération

Figure C23. Les premiers objectifs de développement

Les équipes retenues se mettent alors au travail et produisent en 2 à 3 mois un premier projet qu'elles réorientent en fonction des demandes du Collège et des suggestions des élus et de la société civile au cours d'un temps d'échanges intermédiaire. La seconde étape de travail est tout aussi intense que la première et aboutit à un second débat. Chacun des moments d'échange se déroule sous la forme d'une journée complète de travail du Collège avec les trois équipes réunies, suivie le lendemain de Tables rondes avec les élus locaux territorialement concernés, et la société civile au sens des associations transfrontalières et locales.



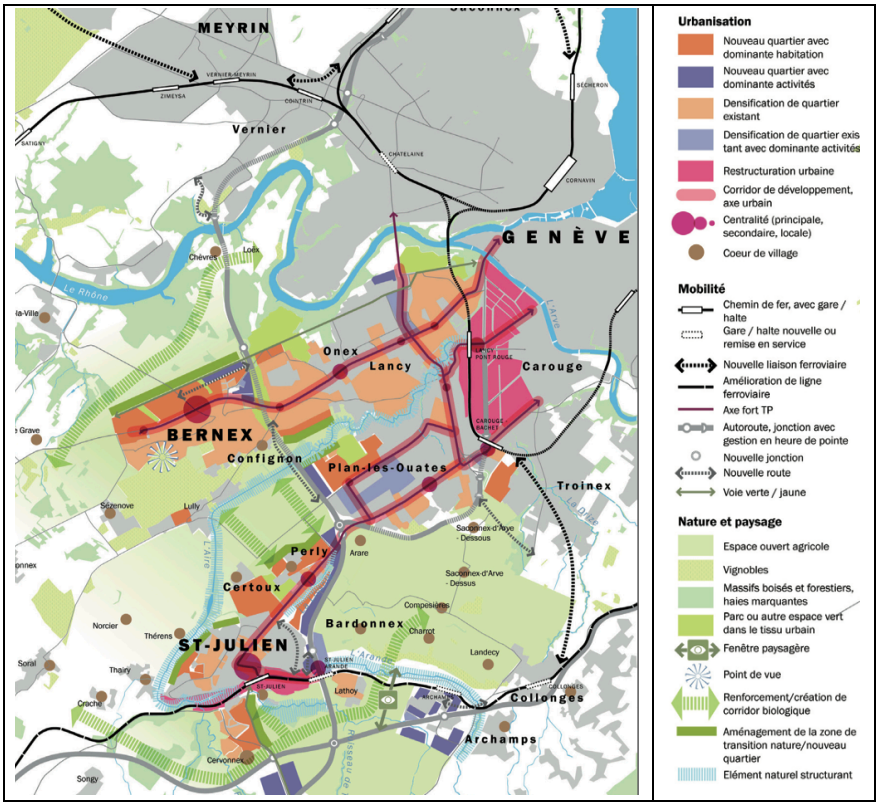
Source : Projet d'agglomération

Figure C24. La participation dans les PACA

Le premier temps de débat, en cours de démarche, vise à prendre connaissance des réactions et à enrichir le projet en intégrant les propositions qui contribuent à sa cohérence d'ensemble et à son adaptation au terrain. Le second, à l'issue de l'étude test, permet au Collège de formaliser les recommandations aux collectivités, certaines faisant déjà consensus et d'autres nécessitant approfondissement en raison de leur importance, puis de rendre compte de ces décisions prises en leur conférant une certaine « traçabilité ». La rapidité du passage de l'information entre les élus et la société civile garantit sa transparence, ne laissant matériellement pas le temps à qui que ce soit de « trier » l'information pertinente. Et la structuration du questionnement – longuement murie – constitue un point clé de la réussite des échanges : il s'agit à ce stade de déconstruire les idées reçues.

L'équipe du Projet d'agglomération pilote ce processus : chaque urbaniste ou ingénieur est chargé du suivi global d'un territoire, intégrant les différentes politiques sectorielles, et partage ce travail avec les responsables techniques des intercommunalités françaises et vaudoises engagées. Et d'une certaine manière, l'élaboration progressive d'une légende transfrontalière pertinente formalise la maturation du Projet de territoire commun.

La démarche et ses résultats – bien que bousculant nombre d'idées préconçues et de pratiques – ont été dans l'ensemble bien reçus. Le renouvellement du partenariat entre le canton de Genève et les communes – qui disposent institutionnellement de peu de compétences en urbanisme – a permis d'ouvrir un champ de négociations prometteur. La plupart des élus locaux français ont reconnu et apprécié la grande qualité des visions fournies par les équipes – « je n'avais jamais vu ma commune comme ça » – et les intègrent progressivement dans leurs réflexions propres, même si d'aucuns craignent encore le « grand voisin genevois fin négociateur ».



Source : PAFVG / auteur TOPOS, Wettering, MRS, ASDZ, Ecotec

Figure C25. Le premier « plan guide », première étape du Projet pour 2012

En parallèle, les autres acteurs institutionnels français (Région Rhône-Alpes, Direction départementale du Territoire et Communautés de communes) se sont engagés activement et ont enrichi les réflexions par des contributions écrites de qualité. La région de Nyon, dans le canton de Vaud, a déjà introduit les résultats de « son » PACA dans ses documents régionaux portés par les élus locaux. Quant aux associations, elles ont su saisir l'opportunité des plateformes d'échanges pour jouer les porte-paroles systématiques de leur message à l'échelle transfrontalière, à l'image des milieux agricoles.

Aujourd'hui le travail se poursuit – en parallèle au projet pour juin 2012 – dans deux directions de mise en œuvre :

- Le passage à l'opérationnel (la construction des quartiers), et l'enrichissement des pratiques par la confrontation des méthodes respectives françaises et suisses constitue dans ce registre un avantage certain ;

– La réflexion sur la structure pertinente pour gérer la suite des études et projets (GLCT, GECT, association ou *statut quo*), ainsi que les partenariats public - privés à envisager.

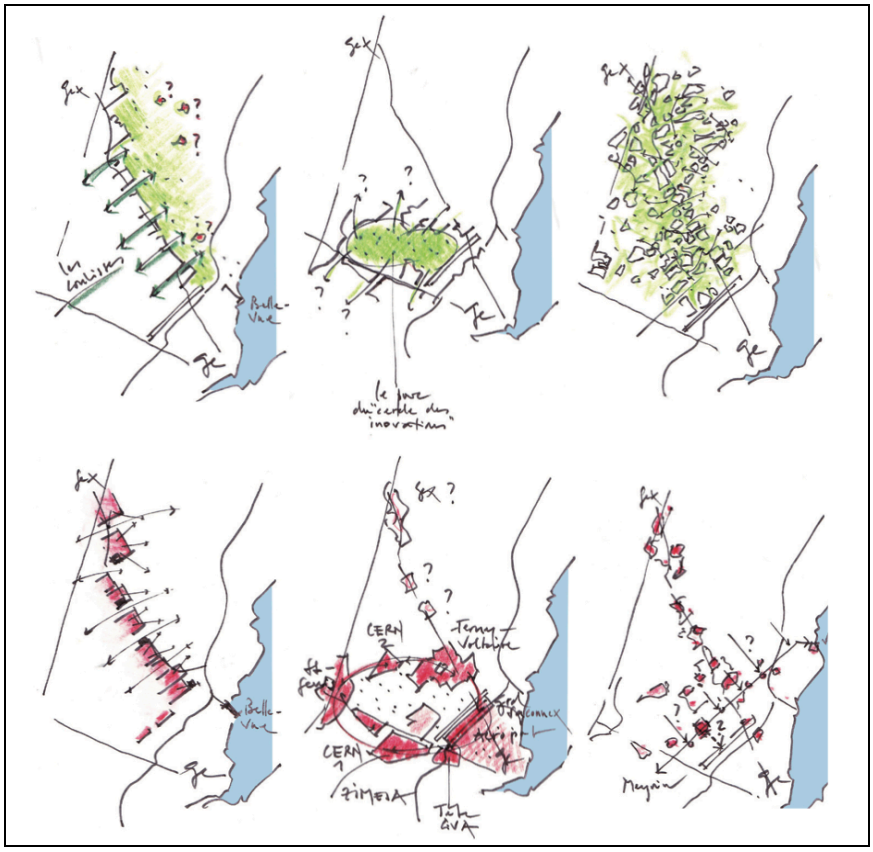
Ces sujets donnent « naturellement » lieu à quelques conflits, par exemple sur les priorités – transports publics pour les uns, développement économique plus équitable pour les autres – ou sur l'inévitable « flou » des limites de compétences : la Confédération suisse demande aux communes françaises de mettre un terme à l'étalement urbain et accepte en contrepartie de financer les lignes de transport public en territoire français.

La contribution des PACA au projet de territoire

La multitude des propositions émises par des équipes pluridisciplinaires de cultures et d'horizons divers constitue un matériau d'une très grande richesse. Un détour par les problématiques abordées et les propositions pour contribuer à façonner la ville du XXI^{ème} siècle permettra de mieux juger de l'intérêt de la méthode choisie. Le fait que les projets aient été engagés à des échelles intermédiaires, par des équipes mises en situation d'émulation plus que de concurrence (puisqu'il n'y avait pas de lauréat à l'issue des démarches) a donné lieu à un foisonnement d'idées particulièrement riche et intéressant.

Les problématiques qui ont émergé développent ainsi plusieurs visions de la ville durable du XXIe siècle. Pour certains, la ville compacte est la seule réponse défendable, alors que pour d'autres, l'enjeu essentiel consiste plutôt à reconnaître la ville diffuse comme celle de notre époque et à la « recoudre ».

Dans un autre registre, certaines propositions développent la qualité de vie dans la proximité, alors que d'autres se centrent plutôt sur la valorisation des atouts métropolitains de Genève. Mais tous s'accordent pour reconnaître que le projet à cette échelle doit permettre de préparer une « structure d'accueil » pour 2030, et que cette structure doit être plus que la simple juxtaposition de quelques écoquartier, en offrant dans sa globalité des choix d'usages et de modes de déplacement, a contrario de la ville peu dense caractérisée par des usages monofonctionnels.



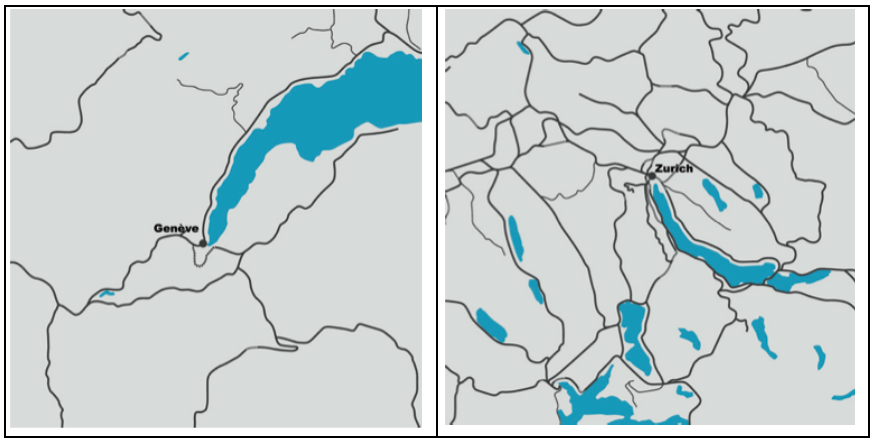
Source : PAFVG / auteur P. Feddersen en synthèse des trois projets des PACA

Figure C26. Les différentes visions de la ville durable

À la vaste échelle de l'agglomération transfrontalière, les éléments constitutifs de la fonctionnalité et de la qualité urbaine ressortent comme des thématiques récurrentes : le système des déplacements comme squelette de la ville, les relations entre le bâti et les espaces ouverts naturels et agricoles comme facteur de qualité de l'insertion du projet urbain dans l'écrin paysager genevois, et la forme urbaine avec ses lieux d'intensité comme cadre de vie des habitants actuels et futurs.

Le système des transports publics est systématiquement mis en avant comme un structurant majeur de la forme urbaine, et son efficacité est au centre des débats. La situation actuelle de la mobilité est en effet déjà relativement tendue aux heures de pointe, l'accroissement prévu de la population et des emplois nécessite une modification en profondeur du système des déplacements et, à terme, des comportements de mobilité. Pour desservir de manière satisfaisante une majorité de la population résidente et des emplois, les lignes de transport public actuelles et futures doivent traverser et desservir des quartiers présentant un certain niveau de

densité, de manière à ce qu'ils fonctionnent comme les bassins de clientèle de ces infrastructures. L'ensemble doit permettre de rejoindre les centralités principales dans des temps acceptables pour les usagers : la notion de « distance temps » est ainsi au centre de la conception de la hiérarchie du système. Les équipes ont en particulier proposé de nouveaux maillons ferroviaires visant la mise en place progressive d'un véritable réseau à l'échelle de l'agglomération, pour parvenir à un niveau de desserte RER comparable aux autres agglomérations suisses.

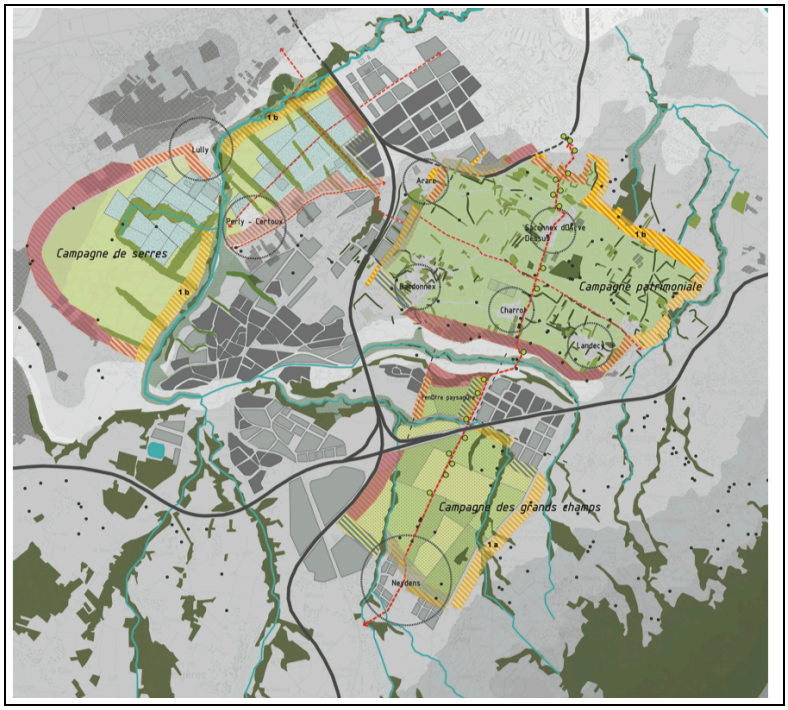


Source : Projet d'agglomération FVG

Figure C26. La comparaison des densités de réseaux RER (Genève et Zürich)

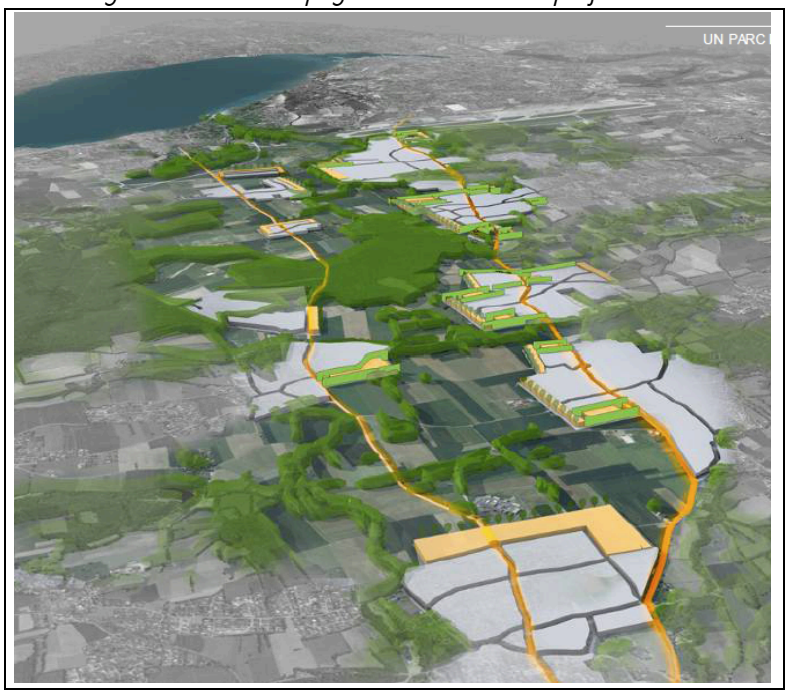
En complément de ces propositions, des études thématiques ont été développées sur les transports de marchandises, la logistique et les grands générateurs de trafic. La mise en cohérence de toutes les propositions (zooms locaux et approches thématiques) se réalise à l'échelle de l'agglomération avec le Schéma de 2ème génération prévu pour juin 2012, en passant par quelques itérations. C'est également là que sont discutés les changements fondamentaux de géométrie à l'étude, comme la traversée du lac.

L'insertion de la ville actuelle et future dans le paysage constitue le second grand thème récurrent. La qualité du paysage étant reconnue par tous comme un atout indéniable de l'agglomération, l'un des enjeux majeurs du Projet d'agglomération consiste à gérer son évolution dans la durée, pour maintenir son niveau qualitatif élevé. De nombreux projets se sont centrés sur les espaces ouverts agricoles et naturels – les « campagnes » genevoises – parce que ce sont les paysages les plus fragiles et les plus susceptibles de mutations profondes. Ces projets sont partis de la compréhension des logiques et des besoins des espaces ouverts, et ont travaillé les limites, franges, seuils ou lisières.



Source : PAFVG / auteur Mayor, Beusch & Frei

Figure C27. Les campagnes au centre d'un projet de ville dense



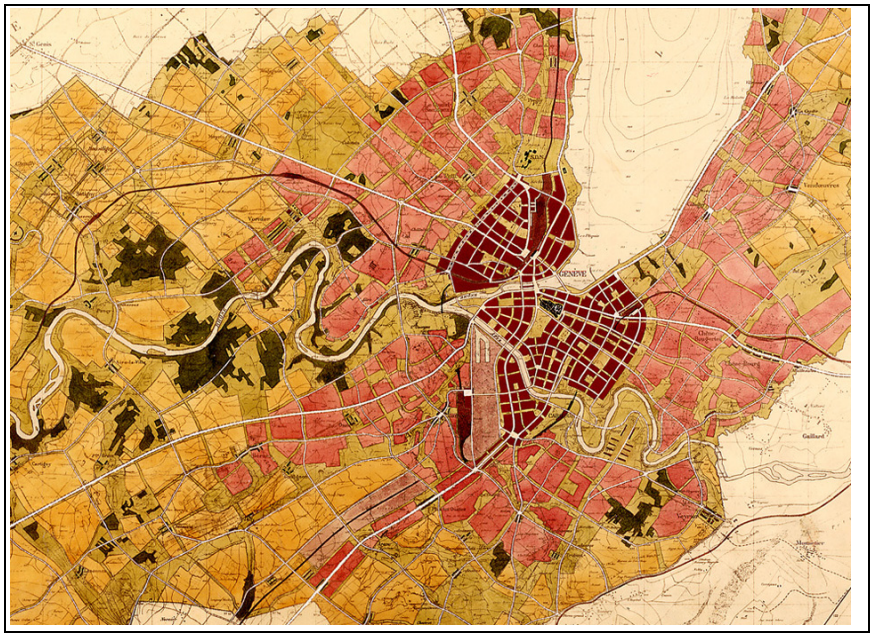
Source : PAFVG / auteur Farra & Fazan

Figure C28. La campagne pour donner forme et sens à la ville diffuse

Les maillages constitués par le réseau hydrographique et végétal ont également été utilisés par les équipes comme des éléments de projet permettant de préserver et renforcer la biodiversité, tout en délimitant et protégeant de l'urbanisation de vastes espaces agricoles, fonctionnant comme supports pérennisés de production. La recherche de relations de voisinage apaisées avec les vocations de loisirs de ces mêmes espaces a également longuement occupé le centre des débats : les attentes dans ce domaine étant proportionnelles à la densité de la ville, l'un des enjeux consiste à trouver les moyens de canaliser les usages urbains de ces espaces très convoités. Certaines équipes – dans la ligne des milieux agricoles et écologistes – ont plutôt développé des visions de nature cernant la ville, afin de limiter son extension. D'autres propositions ont plutôt insisté sur l'importance de la nature dans la ville. Des échanges approfondis ont ainsi eu lieu sur les arbitrages à opérer entre la compacité de la ville qui permet de préserver la nature et l'outil de travail de l'agriculture, et la présence d'espaces ouverts importants en son sein – fonctionnant comme des respirations et répondant à des attentes sociales indéniables – mais repoussant d'autant les limites d'urbanisation.

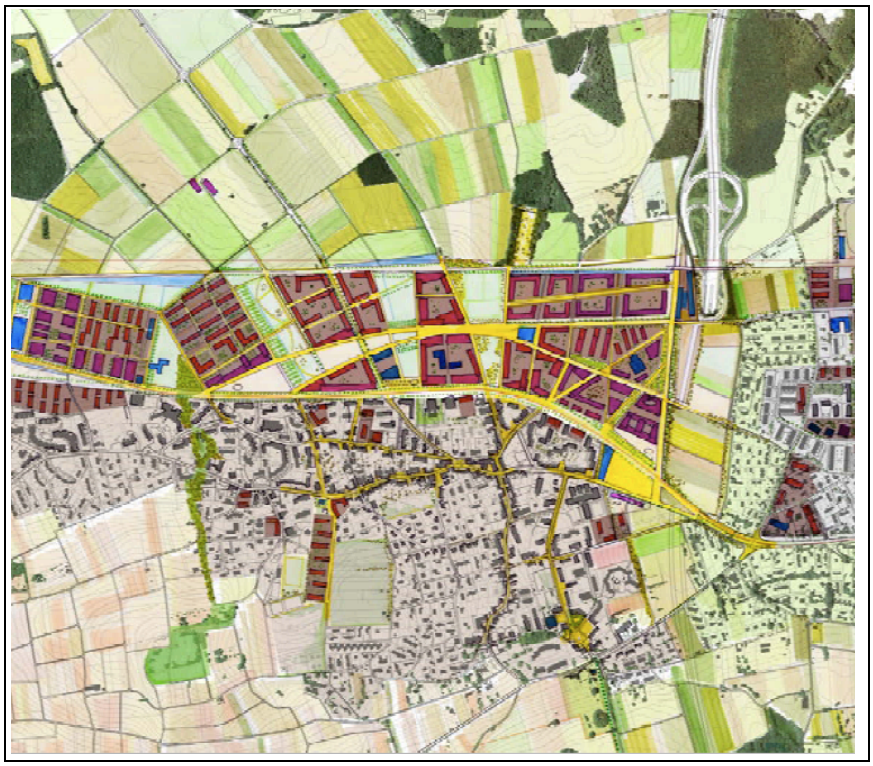
Des approfondissements thématiques sur le projet agricole transfrontalier et la connaissance fine des corridors biologiques ont permis d'affiner les premières hypothèses du projet des espaces ouverts et du paysage. Ces études ont développé la connaissance des différentes fonctions de ces espaces, cherchant à renouveler les raisons de les protéger contre l'étalement urbain : par la révélation des tailles critiques en deçà desquelles la préservation est inutile, la recherche de circuits commerciaux courts pour la production locale, etc.

À l'intérieur de ses limites, la forme urbaine a donné lieu à de multiples propositions : à la fois multipolaires – avec la création de véritables centres secondaires atteignant une masse critique suffisante pour permettre l'implantation des équipements publics nécessaires – et compactes, en recherchant une densité de qualité pour vaincre les inquiétudes des élus et de la population. La ville maillée a souvent été prise en référence, explicite ou implicite, dans la droite ligne des planifications genevoises des années 30. Ces visions prémonitoires – jamais véritablement réalisées – développaient un vaste réseau d'espaces verts publics reliant la ville à la campagne : seuls quelques grands parcs publics en constituent aujourd'hui l'héritage.



Source : Alain Léveillé /AUG

Figure C29. La référence locale fondamentale du « Plan Braillard » de 1936

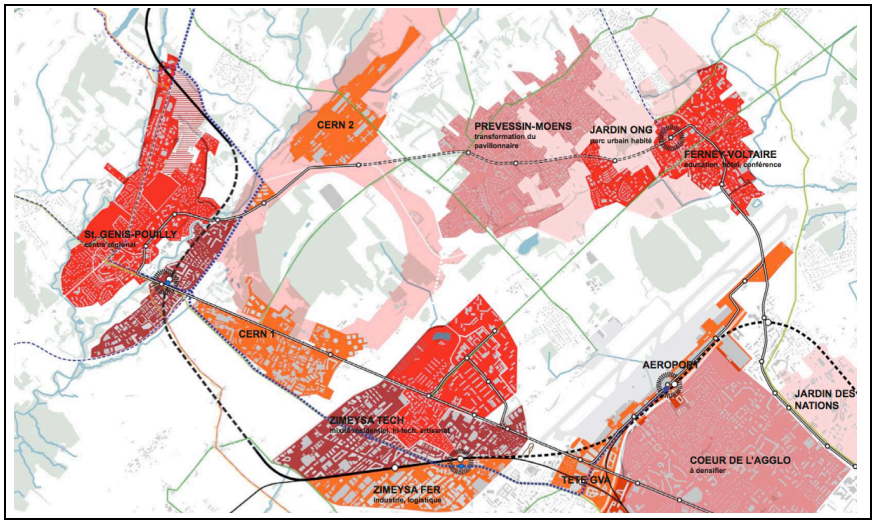


Source : PAFVG / auteur ar-ter

Figure C30. La ville maillée dans sa version contemporaine

Dans les pôles de l'agglomération identifiés par le schéma d'agglomération de 2007, la recherche de capacité d'accueil a conduit les équipes à prévoir des changements d'échelle importants à l'horizon 2030 (doublements et plus), et la hiérarchie entre eux se verra modifiée avec la montée en puissance de centralités aujourd'hui périphériques, notamment en France. En d'autres lieux, les axes de transport public donneront corps à des séquences de ville linéaire, scandées par des centralités de quartier et articulant extension et renouvellement urbain ou densification. La question de l'articulation à trouver entre la mise en avant de l'identité et de la spécificité de chaque quartier et leurs interrelations par un vaste maillage viaire a été esquissée dans certains projets, mais sans discours véritablement consolidé.

En complément, la thématique des besoins en équipements publics a été développée à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération, de manière à élaborer une programmation permettant de structurer les centralités, en combinant les besoins de proximité avec ceux visant la notoriété de la métropole.



Source : PAFVG / auteur Güller & Güller

Figure C31. Les polarités régionales et/ou métropolitaines

Toujours à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération et d'un point de vue plus stratégique, le développement économique a donné lieu à deux grandes catégories d'approches, qu'il s'est agi de combiner, sans pour autant nier les conflits potentiels qu'elles recèlent. Les vocations métropolitaines qui permettent la visibilité de l'agglomération à l'échelle monde sont spontanément attirées par Genève, mais en

parallèle, l'ambition de rééquilibrage France/Suisse suppose de trouver des moyens efficaces pour inciter des entreprises à se localiser en France.

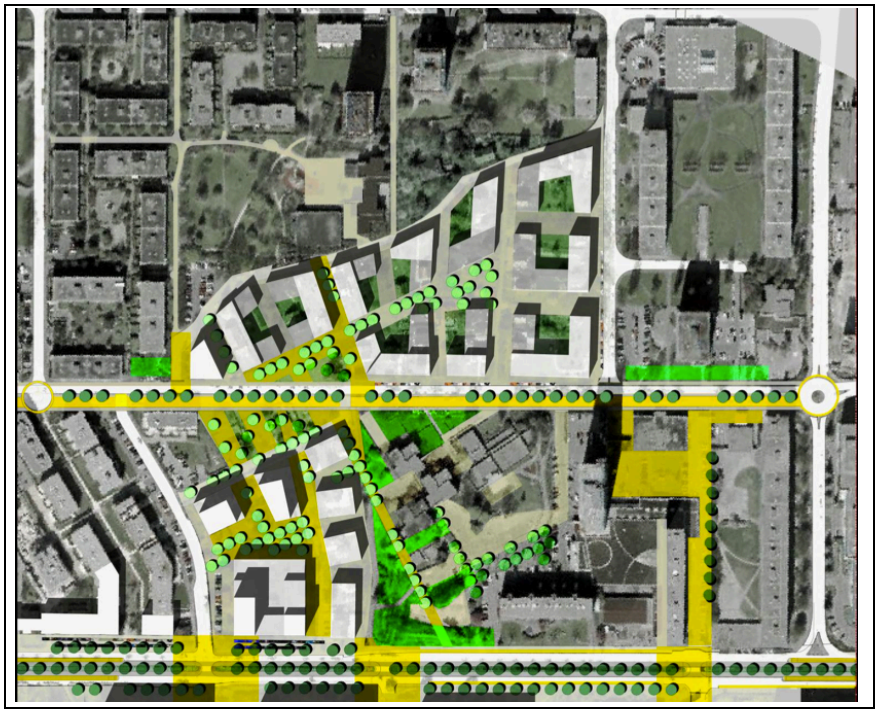
Dans ce registre, les études tests ont apporté peu de réponses, car centrées sur la spatialisation des projets de territoire. Au-delà du repérage des effets vitrine et des lieux de notoriété, en particulier à proximité des organisations internationales et du CERN, ce sujet fondamental pour la réussite à terme du Projet d'agglomération a donné lieu à trois études thématiques approfondies. La Politique des pôles de développement économique (PPDE) a tout d'abord permis de croiser les logiques de l'offre et de la demande en foncier et immobilier d'entreprise. Les sites d'accueil actuels et projetés ont été recensés et évalués du point de vue qualitatif (selon les critères d'implantation des entreprises) et quantitatif (surfaces de foncier et de plancher). Cela à court, moyen et long terme, en fonction de la situation actuelle et du Projet d'agglomération à l'horizon 2030. La demande des entreprises a ensuite été évaluée, selon les différentes branches de l'économie. Et même si la combinaison des qualités de localisation exigées par chaque entreprise est unique, des groupes aux caractéristiques d'implantation homogènes peuvent aisément être formés, comme l'accessibilité par route, rail ou avion, ou la présence de services de proximité, du caractère urbain du site ou encore la disposition de l'entreprise à payer un prix maximum pour son installation.

Une seconde étude a approfondi l'analyse des conditions-cadres (fiscalité, droit du travail) dans les trois territoires et mis en lumière les avantages comparés, en tendant à dépasser les a priori tenaces, comme l'infériorité structurelle supposée du système français. Il en ressort que le marché de destination des produits de la firme est un critère déterminant pour le choix de localisation (Europe ou Suisse). Et enfin, la piste de la bilocalisation, c'est-à-dire la possibilité pour une entreprise de s'établir facilement en France et en Suisse, présentant un intérêt pour certaines entreprises, elle a été analysée du point de vue juridique, et a donné lieu à des accords entre le Canton de Genève et le Ministère de l'économie français visant à faciliter ces implantations.

À l'intérieur de ces différentes thématiques repérables dans la multitude des dessins, plans, coupes, et schémas produits, les équipes ont également proposé différents zooms, dans lesquels d'autres problématiques sont repérables à l'échelle des quartiers, relatives à la morphologie urbaine, mais aussi à certains nouveaux domaines en lien étroit avec le développement durable.

Les propositions de composition urbaine à l'échelle des quartiers ne tranchent pas véritablement entre l'îlot et la barre, malgré une certaine prédominance de l'îlot,

alors que Genève est l'une des villes européennes à avoir particulièrement développé le système des barres, d'abord dans ses plans au cours des années 30, puis dans ses réalisations depuis les années 50.



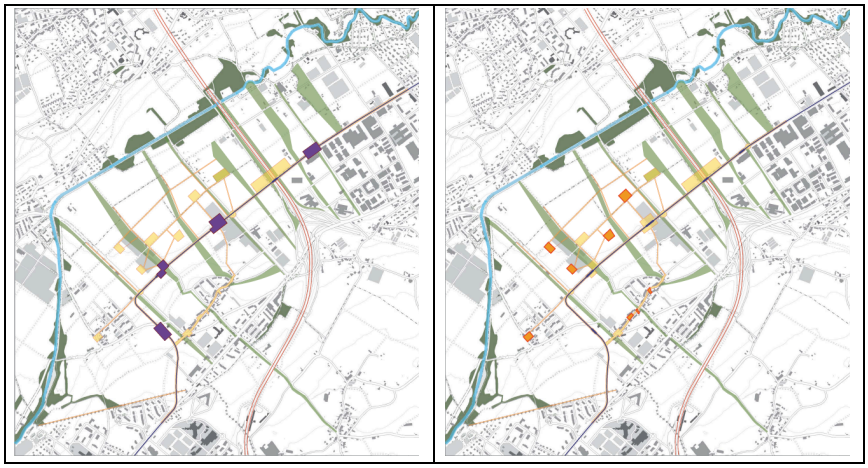
Source : PAFVG / auteur Arbane

Figure C32. Forme urbaine et densification

Mais dans les projets des PACA, l'îlot a souvent été présenté comme une solution répondant de manière renouvelée à différents aspects importants de la qualité de vie en ville, comme la protection contre le bruit, ou la mise à disposition d'espaces communs préservés en centre d'îlots. Par contre, la mixité fonctionnelle entre lieux d'activités, habitat et équipements publics est une constante, et certains projets l'ont développé de manière systématique, à l'échelle des quartiers comme le long des axes urbains.

Mais ce qui ressort avant tout de la masse des propositions, c'est la problématique des espaces publics : ces « oubliés » de la ville moderne sont mis en avant comme une clé de l'attractivité de la vie en ville, agissant en quelque sorte à la manière d'une compensation de sa nécessaire compacité. Il est vrai que des marges de progression existent localement dans ce domaine : soit les approches techniciennes sectorielles ont développé d'excellents projets d'infrastructures, mais déconnectés

du tissu urbain ; soit la puissance publique a insuffisamment encadré les réalisations privées ; mais dans les deux cas de figure, la production urbaine de ces dernières décennies a engendré de nombreux « non-lieux » au sens de Marc Augé.



Source : PAFVG / auteur DeLaMa

Figure C33. Les espaces publics à l'origine de l'urbanité des futurs quartiers

Dans ce domaine fondamental, les équipes de projet ont développé de multiples postures intéressantes. Certaines ont articulé leurs propos autour d'espaces publics emblématiques de l'agglomération, avec pour ambition de renforcer son rayonnement métropolitain, pendant que d'autres mettaient plutôt en avant l'importance de la qualité de ceux du quotidien et de la proximité. À plus vaste échelle, les propositions d'espaces publics sont allées de parcs étendus structurant les compositions urbaines à des espaces-rues conviviaux délimités par des fronts bâtis, en passant par des réseaux fins de mobilité douce tissant des liens entre le bâti existant ou futur et la nature proche. Cette bibliothèque de possibles a déjà permis d'accélérer la prise de conscience de l'importance du sujet, et même de modifier l'insertion urbaine d'un tracé de tram peu avant le démarrage du chantier.

Dans ce domaine, le Projet d'agglomération a lancé en parallèle un projet de « voie verte d'agglomération » traversant la ville transfrontalière d'est en ouest, et contribue à une recherche sur la typologie des espaces publics esquissés dans les différentes propositions.

Au-delà de ces registres relativement classiques en urbanisme – même si les projets ne le sont pas forcément – de nouveaux questionnements émergent en lien avec le développement durable, dans le sens d'une recherche de cohérence allant du concept au détail. Quelle énergie renouvelable devrait-on envisager pour chauffer

quel quartier ? Quel traitement des eaux de surface privilégier, avec quel impact sur la forme urbaine dès l'amont des réflexions ? Quels circuits agricoles de proximité organiser à quelle échelle pour renforcer la pérennité de l'agriculture locale ? Ou encore quelle forme urbaine pour véritablement permettre de favoriser l'usage des transports publics et de la mobilité douce ? Chacune de ces pistes va dans le sens de la conception d'un « écosystème urbain » – sans référence explicite à l'écologie industrielle, mais dans sa droite ligne – en visant une répartition des activités et de l'habitat sur le territoire qui permet à la fois d'optimiser les flux et de limiter au maximum les « intrants », dans le sens des ressources nécessaires au fonctionnement urbain (eau, énergie, matériaux de construction, aliments, etc.).

Dans ce domaine émergent, une étude approfondie de la thématique énergie a permis d'identifier toutes les sources locales potentielles d'énergie renouvelable.

Une ville durable, c'est aussi un processus durable, ce qui a conduit l'équipe du Projet d'agglomération à aborder ce vaste sujet de différentes manières, mais en premier lieu dans la conception même de la démarche de projet : c'est tout le mécanisme décrit plus haut d'échanges et d'approfondissements successifs entre les auteurs, les décideurs, la société civile, et les constructeurs ou les propriétaires. Et ce mécanisme s'inscrit lui-même dans un cadre stimulant défini par la Confédération, avec des rendez-vous tous les quatre ans, et des financements d'infrastructures de transport urbain soumis à conditions : toute contribution de la Confédération à la réalisation d'un projet – qu'il soit sur le territoire suisse ou français – dépend du respect d'un certain nombre de critères de durabilité, par exemple l'inscription du frein à l'étalement urbain dans les documents d'urbanisme contraignants.

Face à la difficulté récurrente de construire à Genève, les responsables du projet ont cherché à mieux comprendre les freins et à identifier les leviers organisationnels dans les processus actuels de la production de la ville. Les différents dysfonctionnements mentionnés plus haut ne sont dus ni au manque de projets de qualité, ni au manque de moyens, mais plutôt au mode de fonctionnement actuel des acteurs et organismes qui peinent à dépasser leur logique interne et leur rentabilité individuelle. L'enjeu à l'échelle de l'agglomération est ainsi d'investir à long terme dans le registre de la gestion de projet complexe, développant des modes de faire plus transversaux qu'aujourd'hui.

Une étude approfondie des leviers en faveur de la construction de logements durables dans les trois systèmes français, vaudois et genevois a permis d'identifier

la question du foncier comme l'un des grands potentiels d'amélioration, puis de l'approfondir à son tour (voir C2.3).

Quant aux équipes de projet, elles ont également contribué de manière intéressante à cette réflexion sur les processus, en identifiant au sein de leurs propositions des opérations plus stratégiques que d'autres, ayant le pouvoir de déclencher des dynamiques susceptibles d'être reprises en main par le privé. Le public interviendrait alors en tant que déclencheur, en jouant son rôle de manière différenciée selon les lieux, agissant directement là où sont les « points d'acupuncture » de la ville, et passant ailleurs le flambeau à d'autres (privés ou mixtes), après avoir défini avec attention le cadre d'intervention.

Source : PAFVG / Lieux-Dits

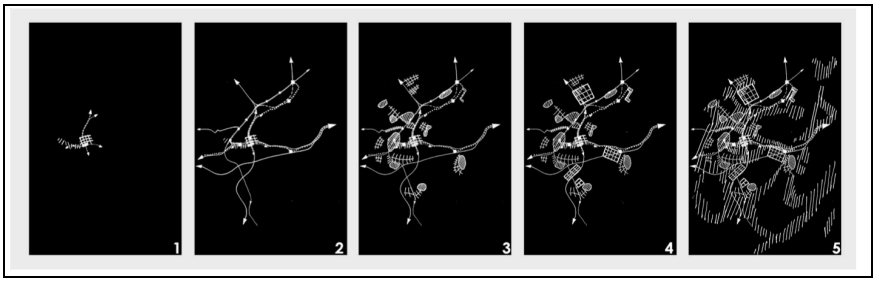


Figure C34. Le pouvoir d'entraînement de certains projets

Dans cette optique d'un urbanisme plus dynamique que statique, la construction de trams a été identifiée comme l'un de ces projets moteurs, tant du point de vue des acteurs que de la forme urbaine et des espaces publics. Mais la construction d'une ligne transfrontalière ne va pas sans poser question. Les procédures très formelles dans les deux pays ont nécessité tout un travail de compréhension réciproque, afin de pouvoir identifier les deux logiques et rythmes de progression des dossiers, ainsi que les passerelles nécessaires à la réalisation d'une ligne continue à travers la frontière.

Une nouvelle lecture de l'agglomération ?

Au-delà de la difficulté inhérente au fait de devoir repérer les phénomènes émergents, l'expérience de l'agglomération franco-valdo-genevoise permet de mettre en lumière quelques éléments à verser au débat.

Tout d'abord, le fait de nommer un territoire transfrontalier aussi vaste et de le considérer comme un lieu pertinent pour un projet permet déjà de lui conférer une

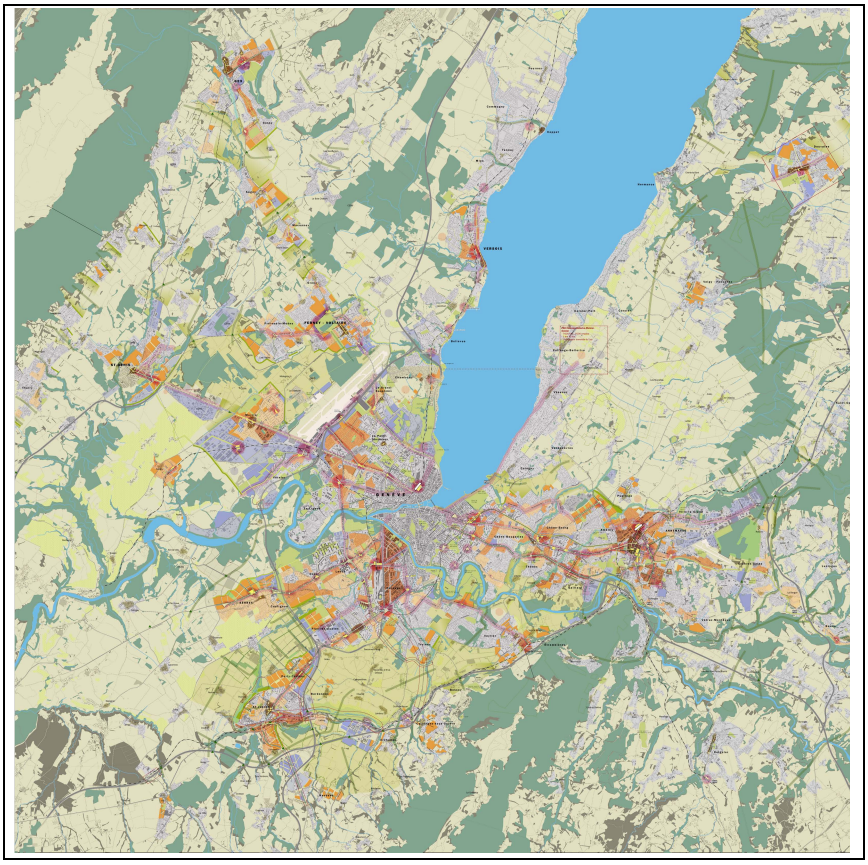
première existence, et cette réalité – pourtant encore virtuelle – prend corps au fur et à mesure de l'avancement du travail.

Cette attitude de projet à l'échelle de vastes territoires constitue le deuxième point d'importance : l'échelle des axes de développement – les PACA – est venue s'insérer entre celle de la notoriété métropolitaine ou du fonctionnement quotidien de l'agglomération et celle de la proximité des quartiers. Et à cette échelle intermédiaire, le projet ne doit pas tout dire, bien au contraire : il s'agit pour ses différents auteurs d'être capable d'aller à l'essentiel, de faire ressortir les points fixes pour le développement du territoire, en les distinguant des souhaitables et des possibles. Le travail par scénario dans différentes scènes d'échanges successives favorise le renforcement du niveau d'ambition des élus, permettant ainsi de sortir par le haut de la difficulté inhérente au transfrontalier.

Ce fonctionnement des acteurs à l'échelle des axes de développement de l'agglomération transfrontalière vient à son tour s'insérer dans un fonctionnement plus global et partiellement formalisé, liant décision, réflexion et actions. Emergés progressivement du foisonnement des démarches et des propositions, trois niveaux complémentaires coexistent, initiés successivement, mais qui devront à terme évoluer en constante interaction : l'engagement politique, sa traduction spatiale globale, et les projets plus ponctuels réalisant sa concrétisation.

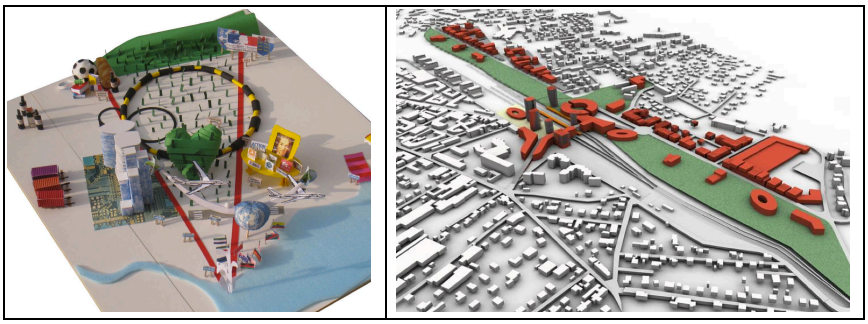
- L'engagement politique du rééquilibrage France / Suisse des logements et emplois et la volonté de réaliser une ville durable constituent les fondements de la charte de 2007, et par là même la référence explicite des multiples études et actions : c'est en quelque sorte le cap à tenir pour l'ensemble des acteurs.
- La spatialisation de cet engagement à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération a donné le projet de territoire qui se précise par paliers successifs, d'abord le premier Projet d'agglomération de décembre 2007, puis les zooms sur les axes de développement à ces échelles intermédiaires, et le second projet d'agglomération prévu à l'horizon 2012, qui visent tous la mise en acte progressive des résolutions politiques.
- Et enfin les projets stratégiques, d'échelle plus réduite, choisis en raison de leur importance structurante pour le futur de l'agglomération, à l'exemple des projets urbains autour des infrastructures lourdes comme les trams et le RER, ou de leur caractère emblématique. Dans ce dernier registre, pour ne citer que quelques exemples, le Cercle des particules propose de tirer parti du CERN et de sa notoriété pour nommer et réaliser une place publique d'ambition

métropolitaine (entre St-Genis et Genève), le quartier de l'Etoile-Gare à Annemasse pourra fonctionner en France comme la gare TGV rive gauche de l'ensemble de l'agglomération, ou encore le quartier transfrontalier de Certoux/St-Julien fournira l'occasion de tester les rapports de proximité à travers une frontière nationale.



Source PAFVG / auteur Güller

Figure C35. L'état d'avancement du Projet d'agglomération de 2ème génération



Source PAFVG / Güller / Rollinet

Figure C36. Deux projets emblématiques : CERN et Annemasse gare

Renforcer la ville en la rendant plus attractive pour tous, y compris les familles qui sont aujourd'hui les occupants privilégiés du périurbain, constitue d'une certaine manière l'essentiel de la recherche de ces premières démarches de projet. Cette démarche consiste en particulier à offrir différents modes de vie possibles, jouant de mixités et de porosités, et la multitude des propositions émises par les équipes pluridisciplinaires permettra de réaliser une grande variété de formes urbaines intéressantes. Parallèlement, certaines problématiques restent encore très ouvertes et constituent les chantiers d'avenir du projet d'agglomération : c'est en particulier le cas de la ville diffuse et de la question sociale, deux registres majeurs à approfondir.

La ville diffuse – celle qui s'est implantée ces dernières décennies dans le périurbain le plus éloigné de la ville compacte – nécessite des approches plus systématiques. La mesure de son importance et de son fonctionnement, tout comme la vision claire du développement souhaitable de ces territoires, méritent plus et mieux que ce qui est actuellement dit à leur propos. Certaines approches paysagères fournissent déjà des pistes qualitatives intéressantes, proposant un jeu entre végétal et bâti permettant de donner forme et sens à ces lieux rarement supports de projet. Mais la question importante de leur devenir dans une optique de durabilité nécessite de mieux connaître et faire connaître les coûts directs et indirects de la mobilité qui les caractérise, afin de dépasser la passion qui s'empare souvent des débats à ce propos.

La question sociale est également peu explorée dans les différentes études et projets. Il sera certes difficile de faire disparaître les fragmentations sociales comme celles dues à la disparité des salaires entre France et Suisse, mais l'intégration de ce pilier important du développement durable doit encore être travaillée à l'échelle du projet d'agglomération.

C'est en articulant différentes approches complémentaires – certaines déjà abordées et d'autres non – que les acteurs du projet réussiront ce second chantier ; par les logements, les espaces et équipements publics, les « politiques de service », sans parler d'autres registres hors du champ de compétence de ce projet, mais néanmoins déterminants comme des péréquations générales ou thématiques.

C2.3 A l'échelle des quartiers

Dans cette étude de cas franco-valdo-genevoise – comme dans les autres – il est impossible de suivre un processus complet des premiers instants de sa vision chez son initiateur jusqu'à sa réalisation complète à différentes échelles : les temporalités urbaines sont trop longues pour ce faire. Cette difficulté par rapport à d'autres domaines de la connaissance dans lesquels une « expérience » se délimite facilement dans le temps a été contournée en analysant dans le détail le processus en cours – ici le projet à l'échelle de l'agglomération – et les processus de production de quartiers également en cours dans le même territoire, bien que n'ayant pas été initiés par le projet global. La limite de ce « contournement » est malgré tout de ne pas pouvoir profiter à coup sûr des innovations en train de se concevoir aux échelles infra-agglomération.

Toutefois, la réflexion sur le passage de l'échelle macro (l'agglomération) à l'échelle méso (les PACA) puis micro (les PSD) est en cours d'élaboration par les responsables du projet d'agglomération, et les réflexions sont présentées et analysées ci-dessous, avant de revenir sur l'étude approfondie – à l'échelle des quartiers – des différentes filières de production des logements de l'agglomération transfrontalière.

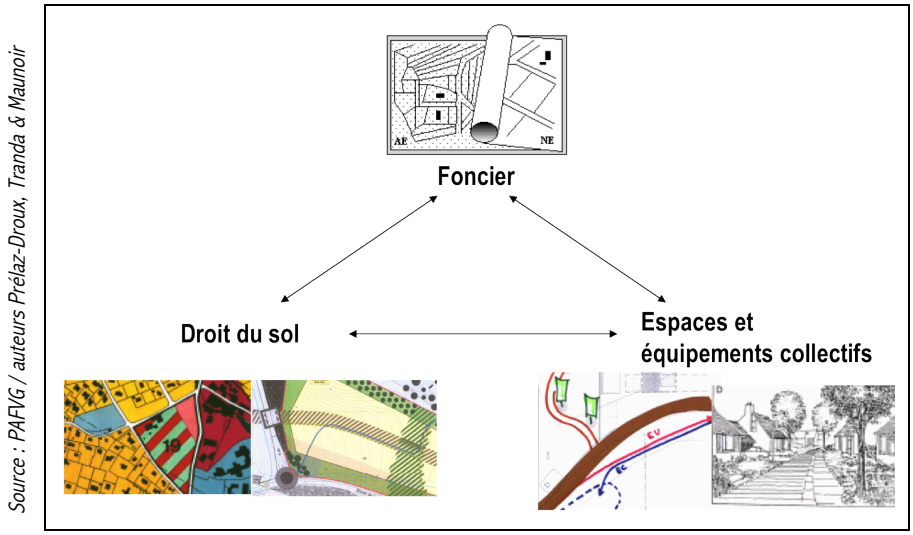
Cette articulation des échelles présente un double intérêt : à la fois – comme dans toutes les agglomérations – pour analyser la manière de conserver la cohérence globale lors du passage de la conception stratégique à sa mise en œuvre sur le terrain, mais aussi – dans le cas spécifique de l'agglomération genevoise – pour mieux saisir le pourquoi des blocages récurrents à la réalisation de quartiers d'une certaine ampleur, et surtout de logements. La présentation du territoire a en effet mis en évidence la pénurie systématique dans ce registre, et la reprise des premiers enseignements tirés de l'analyse comparative des quartiers européens pris comme exemples de « bonnes pratiques » permettra de vérifier leur pertinence – ou non – comme leviers d'action.

Les Projets stratégiques de développement (PSD)

Cette étape du Projet d'agglomération est en cours d'élaboration, et là comme dans le chapitre suivant, aucune expérience aboutie n'existe, permettant d'évaluer la pertinence des propositions de méthodes. Les réflexions actuelles se fondent néanmoins sur des études approfondies concernant le contexte règlementaire local, et sa particularité dans le domaine foncier.

De manière générale en Suisse, les mesures coercitives envers les privés étant réduites au minimum, certains cantons – comme le canton de Vaud – ont cherché à maximiser les outils de la négociation à l'amiable et de la contractualisation avec les propriétaires fonciers, sur la base des outils définis par le droit fédéral.

En amont des processus, l'accent est ainsi mis sur la coordination entre les démarches de planification, d'équipement et foncière, en partant du principe que ces trois éléments constituent un même système, et qu'une marge de manœuvre importante réside dans ce simple fait de dépasser la tradition sectorielle de l'administration. Utiliser le levier de la faisabilité financière permet alors d'agir sur les liens entre la plus-value foncière et le coût des équipements collectifs.



Source : PAFVG / auteurs Prélaz-Droux, Tranda & Maunoir

Figure C37. Les trois éléments d'un même système (d'après Villemin)

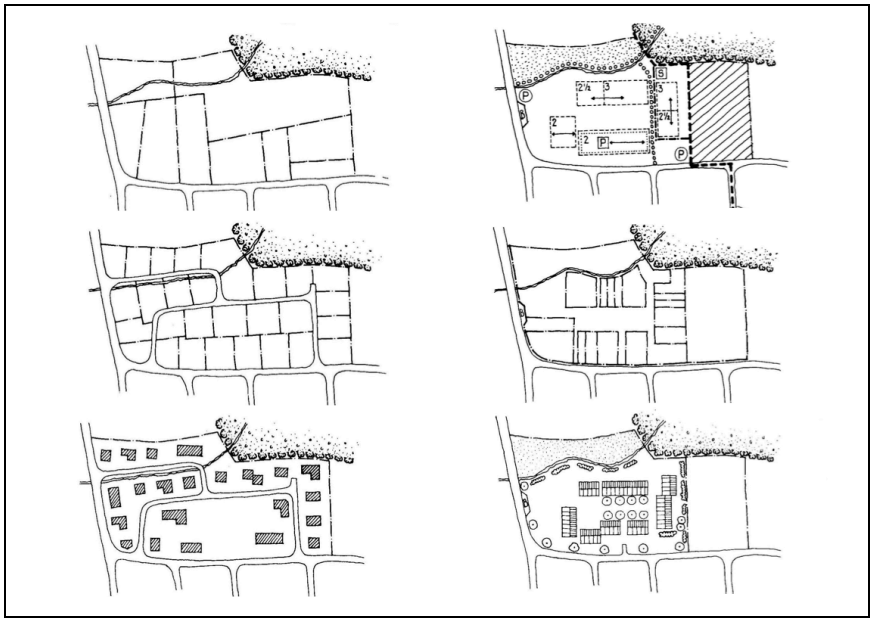
Ensuite, deux cas de figures de présentent : soit les propriétaires privés concernés sont peu nombreux et d'accord de se lancer dans l'opération, soit la situation s'avère plus complexe, avec un grand nombre d'acteurs concernés ou la présence de propriétaires récalcitrants.

Dans le 1er cas, la démarche conventionnelle est la plus adaptée. Elle consiste alors à négocier puis à signer une « convention » qui doit porter sur les aspects structurants du projet (changement des limites et répartition des obligations et coûts). Cette convention est réalisée sous forme de promesse sous seing privé ou sous forme authentique, mais elle doit être négociée AVANT la mise à l'enquête publique du plan fixant le droit du sol. Le déroulement dans cet ordre est le seul

moyen de disposer d'un argument convainquant vis-à-vis des propriétaires : c'est à ce moment précis du processus que sont signées les promesses de vente conditionnées par la mise en zone constructible.

Dans le 2nd cas, le droit fédéral permet d'instituer un Syndicat d'amélioration foncière qui fonctionne alors à la majorité des membres et des surfaces (et non à l'unanimité). Mais ce type de démarche est relativement lourd à conduire, et aucun expérience n'a été tentée à Genève (disposant du même droit fédéral). Et dans ces deux cas de figure, les investissements doivent être faits par les privés avant la possibilité de vendre leur bien avec la plus-value résultant du changement de zone et de l'équipement : ceci implique donc le recours à l'emprunt. Ce qui fait que dans les cas où le terrain est déjà constructible, voire déjà construit, la plus-value est nettement moindre, et l'utilisation de ces outils devient alors moins attractive.

L'exemple suisse présente ainsi un double intérêt : à la fois en montrant comment la négociation / le conventionnement avec le privé peut permettre de résoudre de nombreux cas simples, mais aussi en révélant son talon d'Achille. En effet, travailler avec la négociation convient bien pour la création d'une ville en extension sur un terrain agricole aux mains de propriétaires peu nombreux, mais pose problème dans la plupart des autres cas, soit en raison de la complexité du montage à mettre en place, soit parce que la plus value attendue ne permet pas de financer l'opération.

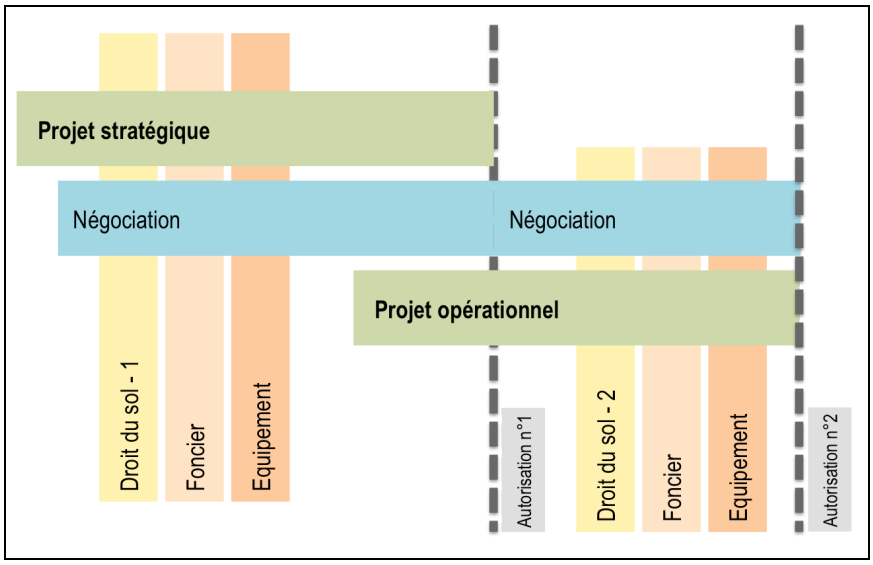


Source : ASPAN 1990

Figure C38. L'impact déterminant du parcellaire sur la forme urbaine

L'issue au premier cas de blocage consiste à diminuer le nombre de protagonistes pour espérer sortir le projet, ce qui produit essentiellement des opérations urbaines de toute petite taille (quelques immeubles sur quelques parcelles). Dans le second cas de figure, comme la rénovation urbaine, soit le public compense l'absence de plus-value, (par exemple pour assainir le terrain en cas de contamination) soit le programme ou la densité acceptée est modifié pour récupérer de la plus value, soit l'opération ne démarre pas.

C'est sur cette base que les responsables du Projet d'agglomération cherchent à développer une méthode pour passer de l'échelle méso (les PACA) à la micro (les PSD). Mais la spécificité genevoise mérite à nouveau quelques explications : un PAE ou une ZAC permettent de gérer assez aisément ces questions en France, les vaudois utilisent les démarches décrites rapidement ci-dessus depuis maintenant quelques années, mais Genève qui dispose depuis 1965 d'une loi sur le « remembrement foncier urbain » (la LRFU) ne l'a jamais utilisée. Au départ, la raison en était politique, aujourd'hui elle est également technique, puisque cette loi n'est plus applicable en l'état, les autres textes avec lesquels elle est structurellement en lien (comme la loi fédérale) ayant considérablement évolué depuis.



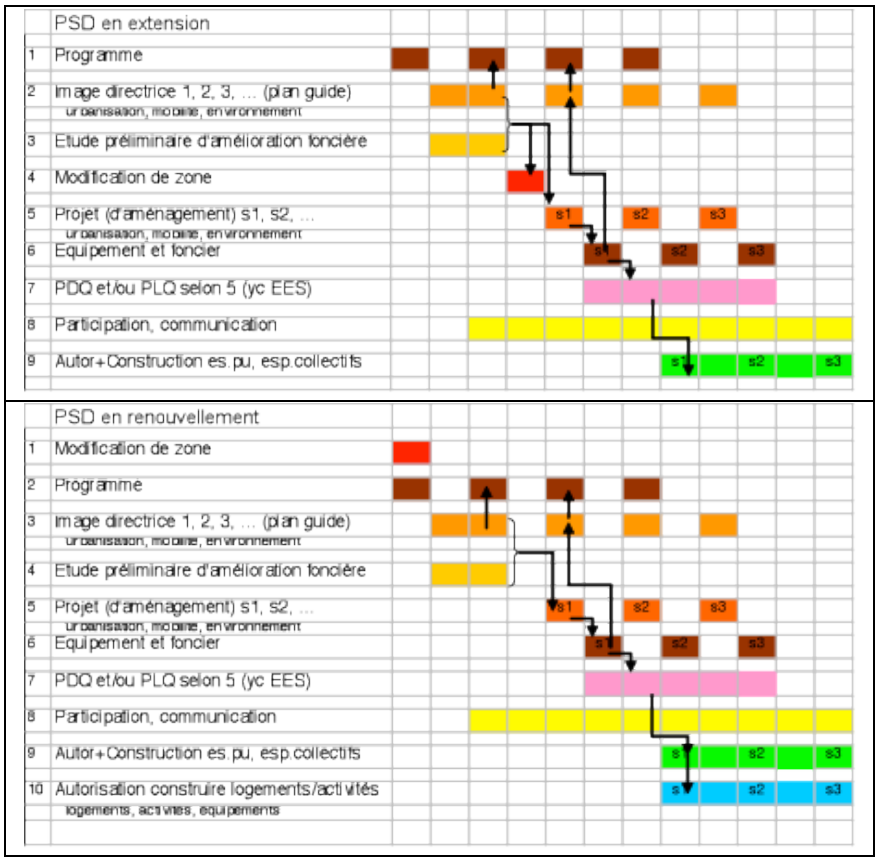
Source : schéma de l'auteure

Figure C39. Stratégie de passage de la stratégie à l'opérationnel

Aujourd'hui – si le canton veut respecter son engagement vis-à-vis de la France de construire 50% des futurs logements – le passage aux PSD nécessite un changement considérable de pratiques. La durée moyenne à Genève entre les

premières esquisses d'urbanisme à l'échelle des quartiers et l'achèvement des premières réalisations est de l'ordre de 10 ans, alors qu'elle est d'environ 4 à 5 ans dans les systèmes français et vaudois.

Ainsi, les urbanistes responsables des PSD ont mis au point une « démarche type » cherchant à accélérer la réalisation des projets tout en conservant les acquis du contrôle démocratique propre à la Suisse. Deux types de PSD sont envisagés : ceux en extension sur la zone agricole, et ceux en renouvellement urbain.



Source : DCTI – Office de l'Urbanisme

Figure C40. Les déroulements types prévus (en cours de mise en œuvre)

Une possibilité d'itération est annoncée entre les phases de planification et opérationnelle, mais elle apparait peu visible dans les schémas ci-dessus. De plus, les études préalables avaient mis en évidence l'intérêt de conserver une marge de manœuvre déterminante pour le public, en ne modifiant pas le droit du sol avant la conclusion des négociations avec les propriétaires fonciers. Or cette prise en compte de la « dureté foncière » – au sens du niveau d'intérêt des propriétaires vis-

à-vis du projet – comme argument nécessaire à la négociation ne conditionne visiblement plus le déroulement de la démarche.

Pourtant, le choix de la temporalité des différentes actions – en particulier le moment opportun de l'intégration des propriétaires fonciers dans le processus – et le maintien de marges de manœuvre le plus longtemps possible conditionnent la nécessaire progression genevoise vers plus d'efficience (voir chapitre suivant). Et ces marges de manœuvre sont de deux ordres : d'abord l'échelle du projet qui détermine les péréquations possibles entre les différentes parties du programme (les rentables et les moins rentables), puis la programmation et la densité qui conditionnent les coûts et les plus-values possibles. Les arguments avancés aujourd'hui concernent la nécessaire validation politique dès l'amont du processus, et les garanties ainsi offertes aux développeurs du projet. Un doute subsiste encore sur le succès de cette nouvelle procédure.

C2.4 Les enseignements de l'étude de cas

L'échelle de l'agglomération vient compléter en les confirmant les enseignements tirés de l'analyse à l'échelle des quartiers : la plus vaste échelle ne modifie ni l'intérêt de concevoir le design du processus en même temps que le design de l'espace, ni la nécessité d'un pilotage continu conduit par des acteurs professionnels, ni l'importance de la maîtrise des outils et de leur juste niveau de précision. Mais elle a démontré de manière encore plus nette la pertinence des démarches de projet.

Le « projet » au centre du processus de production urbaine

Ainsi, pour travailler avec – et non contre – la complexité objective de sa situation transfrontalière, l'agglomération franco-valdo-genevoise revendique explicitement le « projet » comme méthode de travail, ainsi que le précise le titre du livre récemment paru à ce propos : « Un projet pour dépasser les frontières ». Mais de quel « projet » s'agit-il ?

Ce terme revêt des sens très différents d'une discipline ou profession à l'autre, tout comme d'une langue à l'autre. Son étymologie latine et grecque renvoie à l'idée d'une situation problématique qui entraîne un questionnement, et dont la résolution fait appel à des interventions qui permettront de modifier l'état actuel, afin de l'amener, dans un futur plus ou moins proche, vers un état supposé préférable.

Pour leur part, les sciences de la conception – que ce soit l'architecture ou le paysagisme – entendent aujourd'hui réhabiliter le principe « un site - un projet », en opposition à l'universalisme du mouvement moderne. Elles tendent dés lors à intégrer différentes dimensions, dont la symbolique : « interroger le paysage revient à en identifier les valeurs, lesquelles valeurs, matérielles ou immatérielles, sont toujours multiples et souvent contradictoires. Comment mettre de l'ordre dans ce chaos apparent sans vouloir à tout prix reconstituer l'harmonie du passé, sans artifice ni camouflage, sans pastiche ? » (Aubert, 2008).

L'enjeu central de cette approche par projet consiste ainsi à préparer l'évolution du territoire dans le sens souhaité – le « cap à tenir » – en adaptant le niveau de précision et d'exhaustivité à l'échelle et à la spécificité du territoire. Une agglomération, un territoire rural, ou un quartier – qu'ils soient en croissance ou en décroissance – ne connaîtront en effet ni les mêmes priorités, ni les mêmes types de partenaires à associer.

La capacité de contextualisation inhérente au projet – dans le sens de l'adaptation au et de l'influence sur le contexte – en est l'un des atouts essentiels. La possibilité d'articuler le certain et le flou vient en second. Le projet doit en effet intégrer les éléments de régulation à long terme et à l'échelle de l'ensemble du territoire concerné pour à la fois encadrer son évolution, et laisser les marges de manœuvres nécessaires à la réalisation de futures opérations plus ponctuelles. Celles-ci nécessiteront au moment voulu des alliances spécifiques et limitées dans le temps. La recherche de pertinence doit alors se faire en tension entre les points qui peuvent et doivent être décidés par la collectivité (exécutif et/ou législatif), et qui concernent l'intérêt public ou collectif à long terme – sur la base des connaissances actuelles – et ceux qui seront du ressort d'autres partenaires, en vérifiant leur marge de manœuvre réelle. Typiquement les infrastructures qui structurent fortement les territoires nécessitent des démarches de longue haleine (20 à 30 ans) et doivent être définies longtemps à l'avance, alors que la conception des quartiers à vocation mixte dépend en partie du marché quasi momentané de l'immobilier.

Bien que partiellement contre-intuitive, la pensée complexe – telle qu'évoquée plus haut (chapitre A) – conclut clairement en faveur de la stratégie, c'est à dire d'un cadre réglementaire fixant les limites de l'intérêt commun, mais permettant au projet d'évoluer dans une tension entre ses intentions (le « cap ») et les opportunités du moment de son élaboration. Mais pour que ceci fonctionne de manière satisfaisante, il doit y avoir accompagnement du processus par un « pilote de projet urbain » afin de venir – par la négociation – contrôler le niveau qualitatif des projets et réalisations des bâtiments et équipements. Cette posture correspond aux pratiques courantes d'autres pays, tels que les Pays-Bas ou l'Allemagne avec des pilotages public / privés ou la France plus orientée vers des pilotages publics.

En conclusion, que peut-on dire de la spécificité de l'échelle de la ville ou du territoire pour le « projet » par rapport à celle du bâtiment ? Changer d'échelle implique de changer de méthodes, et celles de la ville et du territoire sont spécifiques : il ne s'agit ni d'un simple déplacement de curseur sur une quelconque règle, ni d'un clic de souris permettant de faire varier l'échelle du plan à l'écran. L'auteur d'un projet urbain / de territoire doit affronter un double défi, à la fois thématique et méthodologique.

L'enjeu thématique consiste à intégrer dès l'amont des processus – et pas une fois le projet de la forme abouti – d'autres savoirs métiers à contenu spatial (comme le paysage ou la mobilité), mais aussi des savoirs d'autres natures, et en particulier

ceux centrés sur la conduite des processus (comme le pilotage des projets complexes ou la conduite de la concertation), afin de prendre en compte le rapport particulier au politique qui caractérise la ville et les territoires.

L'enjeu méthodologique consiste quant à lui à intégrer la nécessaire transversalité de la conception : une décision en transports ou en environnement pouvant avoir un impact déterminant sur une qualité urbaine, ou une évolution en matière d'énergie sur la qualité de l'habitat, il est déterminant de savoir profiter des synergies entre les approches, tout comme de « faire avec » les conflits entre des visions parfois irréductibles, dans l'acceptation de la « dialogique » d'Edgar Morin. Et cet élargissement implique également de prendre en compte les temporalités de la ville, de ses acteurs et de ses auteurs : projeter parallèlement à plusieurs échelles, travailler la règle en même temps que le projet (plutôt que successivement) en sont des exemples parmi d'autres.

Le risque – en cas de non prise en compte de ces spécificités du projet urbain / de territoire – est double : le dysfonctionnement du processus peut entrainer soit l'absence de réalisation, soit la construction d'une ville sans urbanité, faite de juxtapositions d'objets distincts.

Quatrième partie

Etude de cas n°2 : L'agglomération de Montbéliard - France

D. L'agglomération de Montbéliard - France

Ce chapitre vient interroger l'exemple précédent de différentes manières : d'abord en raison de la différence des territoires – la première agglomération est transfrontalière et la seconde pas, et l'une est en croissance alors que l'autre gère tant bien que mal sa relative décroissance – mais surtout parce que la seconde pose la question de la « ville ordinaire » dans le sens noble et plein du terme. Que peut-on en effet imaginer comme méthodes de travail dans un territoire moins riche et moins attractif que Genève, dans lequel les enjeux de diversification économique priment encore aujourd'hui sur les autres ?

C'est sous cet angle de questionnement que la présente étude de cas – fondée sur une expérience d'assistance à maîtrise d'ouvrage – permettra de vérifier et de compléter l'analyse des modes de régulation publique de la production de la ville, en cherchant à utiliser la question de la relative limite des moyens (le pays de Montbéliard est tout de même le lieu historique du siège de Peugeot) pour favoriser un surcroit de créativité dans les manières de concevoir et d'agir.

Ce sont donc les mêmes hypothèses H3 et H4 qui seront discutées dans ce chapitre, avant de revenir à la modélisation des pratiques dans la dernière partie. Et pour ce faire, l'analyse approfondira encore le déroulement des processus de production des quartiers, en allant plus loin dans l'identification des rôles respectifs de chaque partenaire, afin d'en relever les limites structurelles et d'esquisser d'autres pistes.

D1. Un territoire en résistance

D1.1 La situation actuelle

L'agglomération de Montbéliard est marquée par la présence de l'usine Peugeot qui imprime fortement l'identité locale dans plusieurs registres : bien entendu en premier lieu l'économie – avec la problématique des mutations technologiques en cours – mais aussi le territoire – par l'emprise spatiale très importante des ateliers – et la population, les employés de l'usine (cadres et syndicalistes) constituant une part non négligeable des élus locaux. Cette spécificité fait que ce territoire connaît

une insertion dans les mécanismes de la mondialisation tout à fait particulière au regard de sa relativement petite taille.

La spécificité de l'agglomération

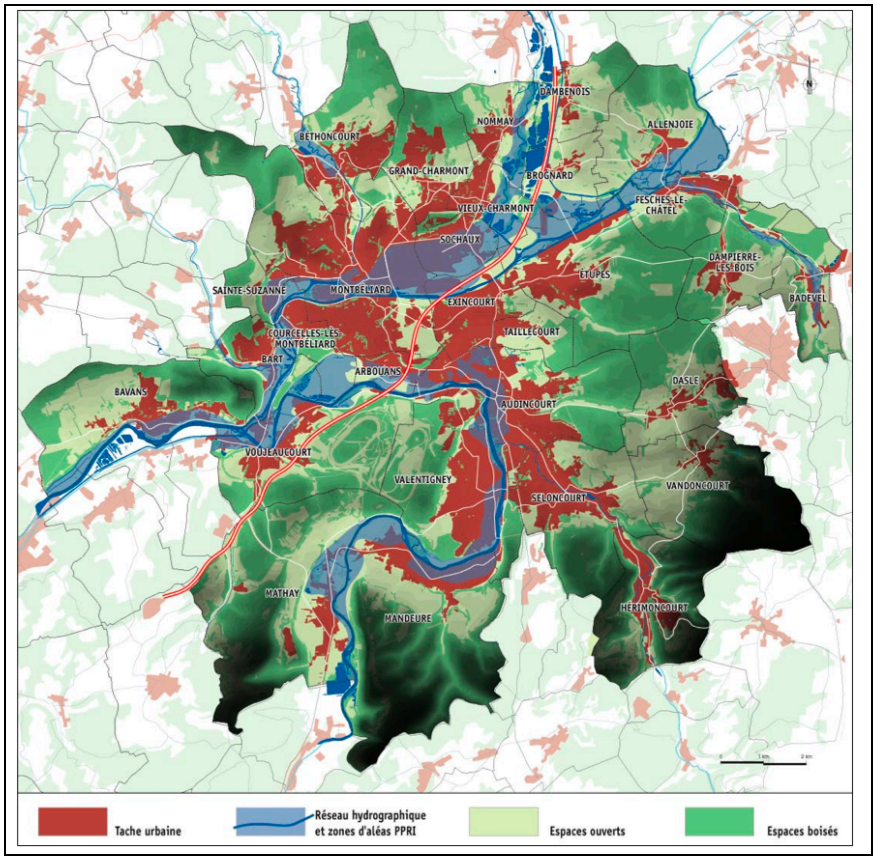
Le site de l'agglomération est marqué par la confluence de sept cours d'eau et autant de vallées, le long desquelles s'est progressivement installée l'urbanisation. Le « centre » correspond à la partie historique de la commune de Montbéliard, les vallées ressemblent à des faubourgs implantés le long des voies d'accès, et l'usine implantée sur la commune de Sochaux occupe une superficie très importante clairement lisible depuis les collines.

Source : Google

Source : CAPM

Figure D1. L'agglomération de Montbéliard et Peugeot

L'urbanisation, née de cette topographie complexe et d'une histoire industrielle singulière, a ainsi produit une agglomération multipolaire au développement extensif, se traduisant dans l'organisation des fonctions et des modes de vie.



Source : ADU

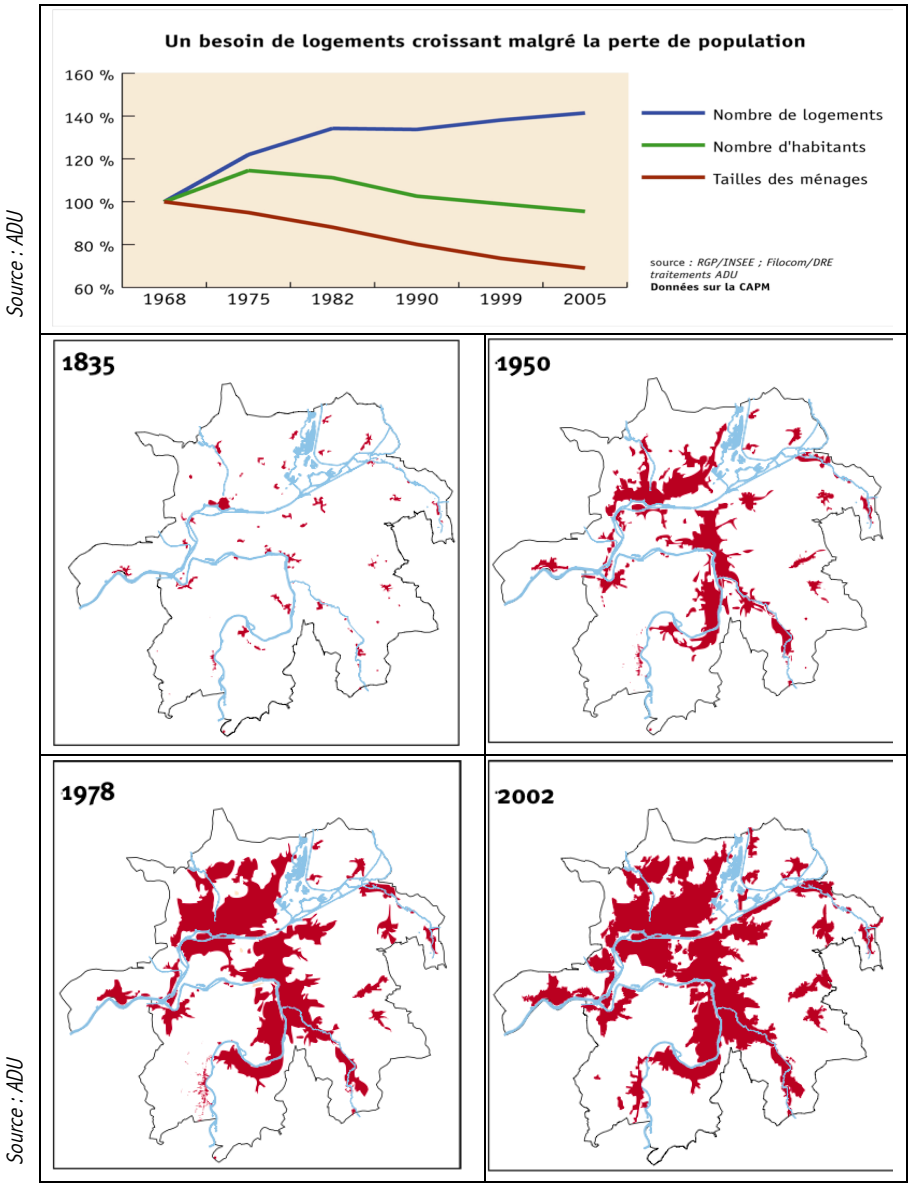
Figure D2. L'occupation spatiale d'une agglomération de 120'000 habitants

Trois tendances lourdes marquent depuis quelques années le Pays de Montbéliard.

Tout d'abord, la population décroit continuellement depuis 1980 – ce qui constitue un « décrochement » par rapport aux villes de sa catégorie – mais ce phénomène ne s'accompagne pas de la diminution parallèle du nombre de ménages, bien au contraire. L'évolution des modes de vie (vieillissement et familles recomposées) entraîne un besoin croissant en logements, ce qui induit une situation paradoxale en apparence, consistant à voir coexister une décroissance démographique et un besoin continu de logements.

Cette demande se traduit par la construction de logements surtout en périphérie, et la diffusion de la croissance urbaine se réalise ainsi sous forme de périurbanisation, induisant consommation de sol et mobilité en forte croissance. L'ensemble aboutit à un phénomène général de sous-densité, avec des centralités de villes et bourgs insuffisantes (en intensité, quantité, et qualité) et peu reliés entre elles.

Il découle de tout ceci un réel problème de fonctionnement et d'image à l'échelle de l'agglomération : les flux – essentiellement automobiles dans la ville de Peugeot – et la sous-densité constituent ensemble une ville non durable et de faible qualité.



Source : ADU

Source : ADU

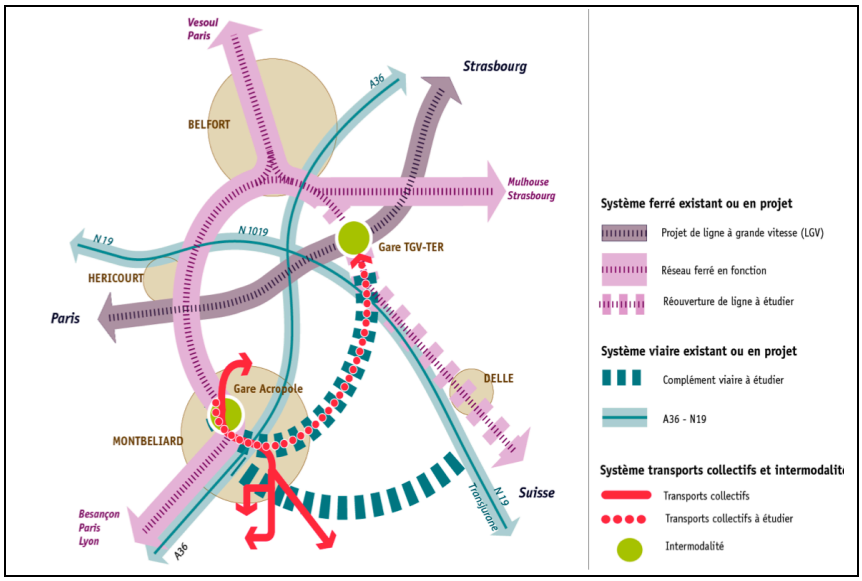
Figure D3. Le paradoxe de la décroissance et de l'étalement

En réaction à ces phénomènes, les collectivités regroupées en intercommunalité depuis plusieurs décennies ont élaboré successivement plusieurs documents

stratégiques (projet d'agglomération en 1999, puis SCOT – schéma de cohérence territoriale – en 2006, puis nouveau projet d'agglomération en 2009) qui tendent tous dans la même direction de l'amélioration conjointe de l'économie locale, du fonctionnement urbain et de l'image de l'agglomération.

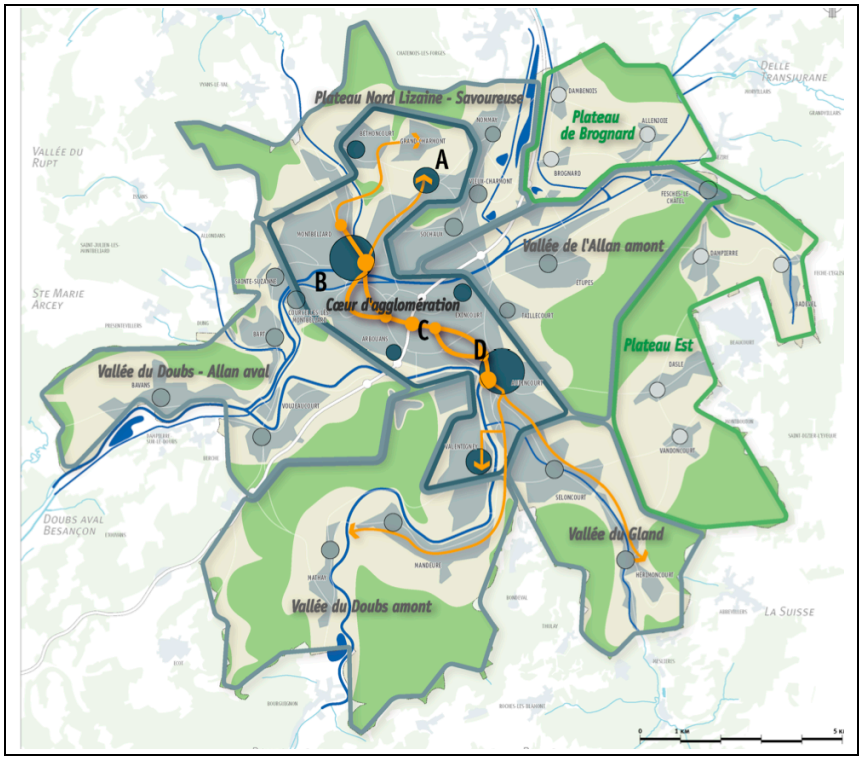
Le SCOT propose ainsi d'appuyer le développement sur les atouts importants du territoire pour tendre vers une configuration spatiale plus durable, qui s'oriente dans trois directions :

- Le respect et la valorisation du capital environnement, en postulant l'attractivité globale de l'agglomération par le paysage, la nature en ville, et la valorisation du patrimoine bâti ;
- L'amélioration de l'organisation fonctionnelle, en particulier par l'organisation de l'accessibilité intermodale et l'articulation cohérente entre transports et urbanisation. A ceci vient s'ajouter la diversité de l'Habitat de manière à permettre un rééquilibrage démographique offrant des lieux de vie à différentes catégories de populations ;
- Le renforcement de la position concurrentielle de l'agglomération, par une meilleure structuration spatiale des centralités, et leur organisation urbaine en trois niveaux (cœur, bourgs, villages) correspondant à des qualités différentes, et permettant de diversifier l'offre du cadre de vie.



Source : ADU

Figure D4. Le SCOT : insertion dans le voisinage



Source : ADU

Figure D5. Le SCOT : structuration spatiale interne

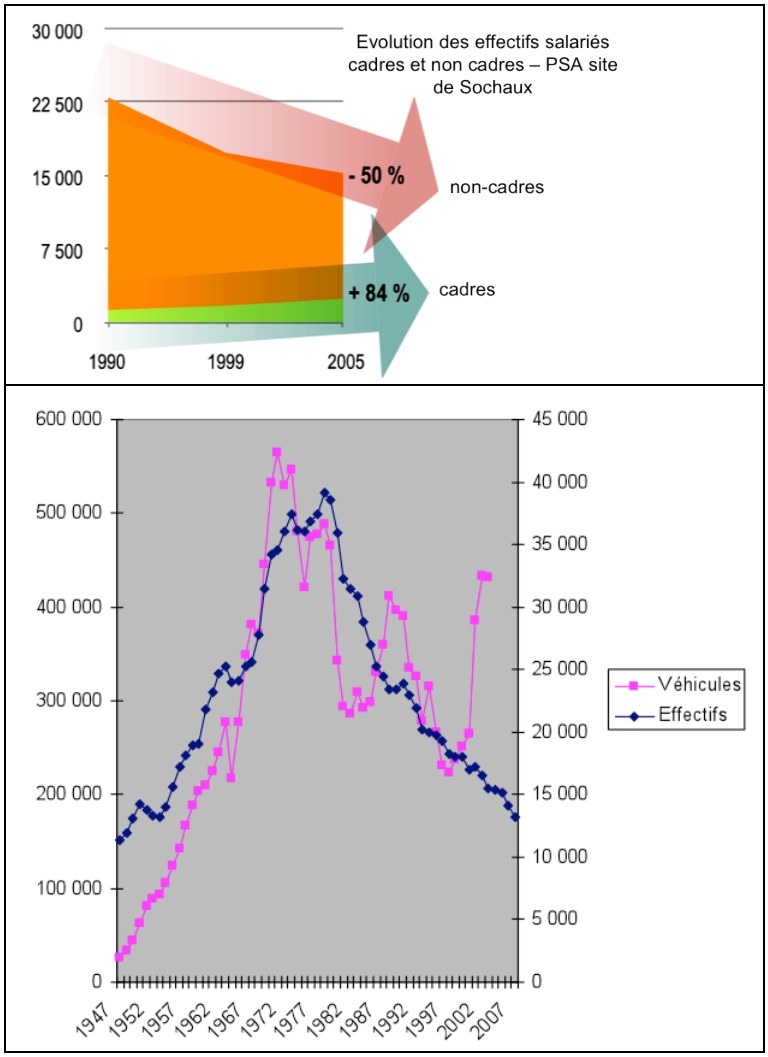
Les moyens d'actions mis au point par les collectivités – suite aux propositions du SCOT – concernent à la fois les politiques urbaines (forme urbaine, paysage urbain, requalification des quartiers, etc.) et tout un ensemble d'outils d'aide à la décision adressé spécifiquement aux petites communes sur le « quoi » et le « comment » faire (voir annexes).

L'enjeu économique

Le Pays de Montbéliard est partie prenante du phénomène économique général de la mondialisation et de son corolaire spatial, la métropolisation. Ce territoire est en effet spécialisé dans l'industrie, son industrie est à son tour spécialisée dans l'automobile, et son industrie automobile tourne autour d'un seul groupe : Peugeot Citroën (PSA). Or si la spécialisation dans une branche économique garantit un certain niveau d'efficacité, elle accroît en contrepartie les risques pour le territoire en cas de retournement de conjoncture. Et l'évolution industrielle de ces dernières décennies est traversée par de profondes mutations qui ont entrainé de sérieuses conséquences pour la région, avec la diminution régulière du nombre d'emplois et

leur évolution vers des postes nettement plus qualifiés, dont la recherche et développement (1er pôle R&D automobile après l'Ile-de-France). Malgré cela, le chômage persiste – avec des phases de croissance et de régression – mais il se maintient à un niveau élevé comparativement aux autres zones d'emploi françaises.

Aujourd'hui, l'évolution de l'économie et des emplois conditionne à la fois la vision publique du devenir du territoire, et celle de l'industrie automobile. Dans cette optique, l'innovation (technologique, ou autre) est aux yeux des acteurs locaux une condition indispensable au maintien de la compétitivité locale, tout en étant conscients de l'ampleur et de la difficulté du défi.

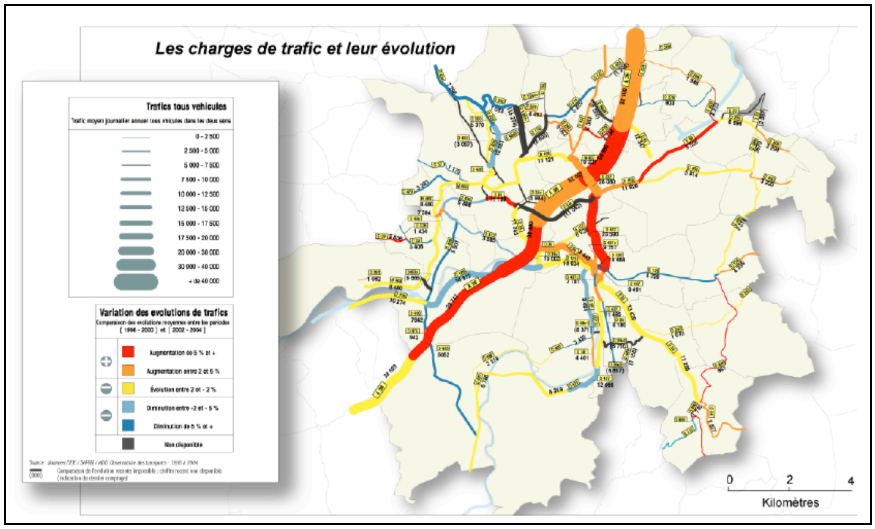


Source : ADU

Figure D6. L'évolution de l'industrie automobile

Au delà de Peugeot, le marché du travail fonctionne à l'échelle des deux agglomérations de Belfort et Montbéliard (l'Aire urbaine) : 95000 déplacements sont réalisés chaque jour entre les départements, 20% pour l'emploi, et 80% pour les achats, loisirs et autres. Ainsi, le marché du travail est en cours d'intégration à cette vaste échelle, et profite à l'attractivité résidentielle locale : le potentiel pour un couple de trouver du travail pour chacun dans l'une des deux agglomérations, et d'évoluer ensuite professionnellement dans le même territoire, présente de l'intérêt. Mais ceci nécessite que les transports – et notamment les transports collectifs – permettent une mobilité facile entre lieu de domicile et de travail, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas.

En effet, plus de 90 % des déplacements quotidiens sont effectués en voiture avec les nuisances que connaissent les villages et les bourgs traversés.



Source : ADU

Figure D7. La prédominance du transport individuel à l'échelle de l'aire urbaine

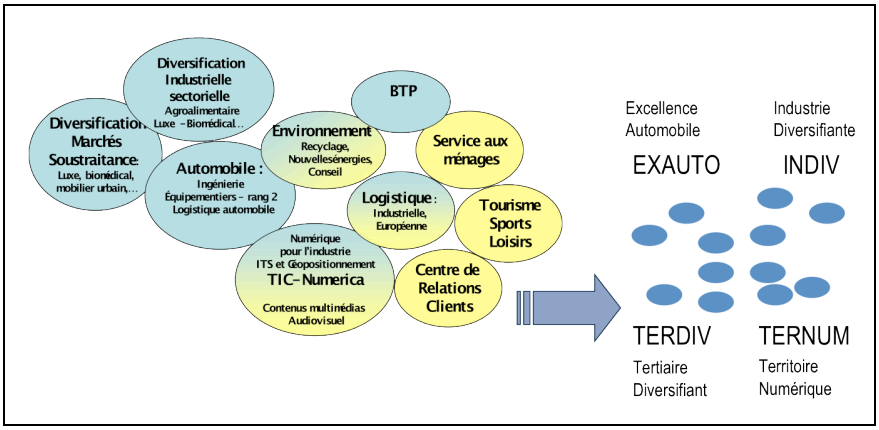
Face à ces enjeux, les collectivités publiques – qui interviennent traditionnellement en France dans les conditions cadres de la compétitivité des territoires, et ici plus qu'ailleurs en raison de la fragilité liée à la monoactivité – ont développé une politique active de promotion économique conjointement à leur politique territoriale (le SCOT). Cet autre registre est fondé sur les deux axes de l'innovation (les emplois de demain) et des filières utilisatrices de main d'œuvre.

Il a ainsi été décidé de conforter en premier lieu l'excellence industrielle, en favorisant le développement et la diversification des filières, à la fois les « traditionnelles » (automobile, logistique industrielle), et les « quasi-traditionnelles »,

c'est à dire les technologies déjà utilisées par les filières précédentes, mais qu'il est souhaitable de développer pour elles-mêmes : comme les technologies de l'information et de la communication, les systèmes intelligents de transport basés sur le numérique, l'ergonomie et le design, ou la modélisation / simulation 3D. La question de la diversification des sous-traitants industriels a également été abordée par l'identification d'autres filières que l'automobile, dans lesquelles les entreprises concernées pourraient utiliser leur savoir-faire (comme le luxe ou le biomédical).

Les acteurs ont ensuite choisi de mettre en place les conditions d'une tertiarisation accrue, en identifiant puis favorisant le développement de filières à fort potentiel, comme l'environnement, avec les nouvelles énergies, le recyclage, ou l'éco-conception des bâtiments.

L'ensemble entend s'appuyer sur des aides directes aux entreprises, en particulier dans les domaines financier et immobilier, avec des parcs d'activités différenciés selon les besoins des entreprises, des produits immobiliers disponibles pour soutenir la demande et attirer de nouvelles entreprises, un observatoire de l'immobilier et des actions dans le portage de l'immobilier d'activités.



Source : ADU

Figure D8. La stratégie économique de l'Agglomération

Le propos de la présente thèse n'est pas d'évaluer la pertinence d'une politique publique d'appui à l'économie d'une région en difficulté, mais de saisir le lien qui peut exister entre le projet de territoire et d'autres politiques publiques telle que celle-ci. Et dans ce sens, l'exercice tenté par l'Agence de Développement et d'Urbanisme de Montbéliard est intéressant, puisque *in fine*, c'est la notion « d'offre territoriale » qui ressort des deux stratégies spatiale et économique. Et cette « offre » suppose à la fois que la « qualité » et la « fonctionnalité » du territoire soient

renforcées – par une meilleure articulation entre densité et emplois – et que son ouverture et son ancrage à l'échelle de l'Aire urbaine soient réalisés, de manière à être plus nombreux donc plus visibles. Cet ensemble se conclut par la démonstration que le développement « spontané » de l'Agglomération n'est plus satisfaisant.

Forces (internes)	Faiblesses (internes)
La qualité du site : sept vallées convergentes, présence d'eau et de nature en ville Le patrimoine urbain : quais, promenades, places, points de vue sur le paysage, bâtiments comme points d'accrochage du développement à venir	Territoire peu durable dans son développement : Le manque d'image
Le capital humain : excellence économique (filière automobile), compétences d'avant-garde et savoir-faire de la main d'œuvre	Le modèle économique de l'urbain défavorable (mieux expliquer) La spécialisation industrielle, démographique et territoriale
La densité des organisations : entités publiques et privées capables de guider et réaliser le développement local	La fragmentation dans la conduite des projets :
Opportunités (de l'extérieur)	**Contraintes (de l'extérieur)**
La masse critique avec les voisins : périurbain, aire urbaine, métropole, transfrontalier	Risque de décrochage : mondialisation et mise en concurrence des territoires et de leur accessibilités, des offres de cadre de vie et de services
L'excellence économique (différenciation)	Evolution de la démographie, des modes de vie et des valeurs Evolution des politiques et nécessité de réadaptation continuelle

Figure D9. L'essentiel des enjeux locaux

Les acteurs en présence

L'Aire urbaine de Belfort / Montbéliard s'étend sur trois départements, le Doubs, le Territoire de Belfort et la Haute-Saône, mais l'agglomération de Montbéliard – plus

petite et objet de la présente étude de cas – est entièrement comprise dans le Doubs. Ce sont donc uniquement ces acteurs qui seront présentés ci-après, avec un niveau de détail permettant de mesurer la complexité de la gouvernance en place dans les régions françaises non métropolitaines, sachant que les communes sont de petite taille, et qu'elles disposent le plus souvent de moyens techniques propres limités, voire très limités pour les plus petites d'entre elles.

L'Etat français est présent dans les régions à travers ses Directions régionales et départementales basées à Besançon, mais il n'existe localement à Montbéliard qu'une seule structure dépendant de la Direction départementale de l'Equipement (devenue depuis Direction départementale du Territoire) : l'Unité territoriale.

Cette Unité a subit des réorganisations successives (2007 puis 2009), qui lui ont fait perdre à la fois une grande part de ses prérogatives et de ses moyens. Avant 2009, elle disposait d'une équipe qui fonctionnait comme interlocutrice des communes pour les questions d'aménagement urbain ou territorial et qui répondait aux questions des Maires sans moyens techniques adaptés (soit 14 communes sur les 29 de l'Agglomération et presque toutes les communes périurbaines). L'essentiel du travail consistait à conseiller les élus, soit pour remettre sur pied les opérations d'urbanisme problématiques risquant d'entrainer des problèmes de qualité pour les habitants, soit pour les rétrocessions d'ouvrages risquant de poser problèmes aux communes. L'expérience de ces années passées a prouvé que l'étape en amont des projets était déterminante (pour bien identifier le problème et adapter le projet en conséquence), ainsi que le « conseil global » alliant compétences techniques, juridiques, financières, dans la durée.

Or depuis 2009, la restructuration générale de l'Etat français a supprimé toute cette compétence d'appui aux collectivités, qui doivent désormais s'organiser elles-mêmes, le plus souvent au sein de leurs intercommunalités.

La Région Franche-Comté est peu présente localement – sauf au travers de financements de grands projets – mais le Conseil Général du Doubs (échelle du Département) s'est par contre organisé pour venir en aide aux communes. Son Service Conseil aux Maires n'intervient que dans la phase amont, au moment de la réflexion pré-opérationnelle, pour les communes de moins de 3'500 habitants ou les groupements de communes de moins de 15'000 habitants. Et son intervention n'a lieu que si d'autres aides (à l'époque celles de l'Etat) ne sont pas mobilisables. Son expérience lui fait relever que dans le travail au quotidien, l'identification de l'acteur pilote de chaque dossier est souhaitable, ainsi que la tenue à jour du

« tableau de bord » des multiples projets. Et la multiplicité des partenaires (CG, CAPM, DDE, ADU, Agence foncière, CAUE, voire ADIL et HDL) devrait s'engager à avertir systématiquement les autres des demandes des communes.

La CAPM : Communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard

Les communes françaises étant de très petite taille en comparaison internationale, les organisations intercommunales prennent de plus en plus d'importance. La Communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard – CAPM – compte 120 000 habitants et fonctionne avec 68 élus issus des 29 communes qui la composent. Par leur vote, ceux-ci définissent les politiques à mener, les équipements à construire et les services à mettre en place dans l'agglomération. Elle exerce au total une quarantaine de responsabilités (ou compétences) directement ou en délégation de service public : transports urbains, distribution et assainissement de l'eau, construction du pôle universitaire, développement économique, collecte des ordures ménagères ou encore tri des déchets. Le regroupement intercommunal permet ainsi de consacrer un budget plus important à ces services et de coordonner leur mise en place.

La CAPM est la première communauté d'agglomération à avoir été créée en France, en 1999. Elle a remplacé le District Urbain du Pays de Montbéliard (autre forme de coopération intercommunale à fiscalité propre) dont elle a repris les fonctions et les responsabilités. Afin de remplir ses missions, la Communauté d'Agglomération du Pays de Montbéliard peut compter aujourd'hui sur plus de 500 agents et un budget de plus de 200 millions d'euros.

L'ADU : Agence de développement et d'urbanisme

Cet organisme typiquement français, détient une position particulière qui mérite quelques précisions.

Les collectivités du Pays de Montbéliard et l'Etat ont fait le choix en 1990 de créer une structure – ainsi que leur permettait la loi – pour mutualiser leurs moyens : ainsi est née l'ADU – Agence de Développement et d'Urbanisme. Cette organisation spécifique a été voulue pour permettre à l'ensemble des acteurs de la vie économique et urbaine de travailler ensemble, et de traiter des questions de développement économique et urbain fortement imbriquées.

Les membres de droit de l'ADU sont les Communes comprises dans le périmètre de la Communauté d'Agglomération du Pays de Montbéliard, la Communauté d'Agglomération elle-même (au départ le District urbain), l'Etat, le Département, la

Chambre du Commerce et de l'Industrie, la Chambre de Métiers, et Habitat 25. Ce sont eux qui assument la gouvernance et assurent l'essentiel des ressources financières.

Il est important de préciser à ce stade, que dans le droit français, les différentes collectivités n'ont pas de tutelle l'une sur l'autre, ce qui fait que l'Agence est positionnée à leur interface, sans possibilité d'imposer quoi que ce soit à qui que ce soit. Cette position est à la fois très confortable, car elle offre la légitimité formelle d'une capacité d'expertise indépendante, mais elle se retrouve en contrepartie au centre de tous les conflits de compétences et de pouvoirs, ce qui en fait un acteur particulièrement conscient de la complexité des phénomènes, et devant obligatoirement trouver les moyens adaptés de penser et d'agir dans ce contexte particulier. Les Agences se positionnent ainsi selon les contextes locaux, mais le plus souvent en posture d'anticipation et d'appui au renouvellement des pratiques.

L'ADU comptait en 2008 une quarantaine de professionnels de différents horizons et offre à ses membres un triple outil :

1. l'intelligence des territoires pour observer et comprendre les phénomènes en cours comme la désindustrialisation, ou la décroissance démographique ;
2. l'aide à la mise en place de stratégies pour mettre en place les conditions de développement, répondre aux mutations observées, comme l'appui aux nouvelles filières économiques ou le renforcement de l'attractivité urbaine ;
3. et l'accompagnement des projets des membres qui concrétisent les stratégies choisies.

L'Agence a ainsi aidé le territoire à se doter de stratégies pour son développement, qu'il peut désormais afficher : le SCOT – schéma de cohérence territoriale, le PLH – programme local de l'habitat, le PDU – plan de déplacements urbains, la stratégie de développement et diversification économique, etc.

L'agence travaille aussi souvent par projet, transversalement : par exemple pour mettre en place l'appui à la diversification de la filière automobile, ou l'appui à l'émergence de projets urbains.

Elle a ainsi facilité l'émergence de nouveaux cadres favorables aux mutations économiques : Pôle Véhicule du Futur, Institut Européen du Géo-positionnement, SEM Numérica, etc. Ou encore agi en faveur de la réalisation de la ville de demain, par la mise en valeur de sites actuels ou futurs, de densifications de qualité, de l'articulation des centres urbains entre eux, ou la hiérarchisation des réseaux de

déplacement, tout en travaillant l'ancrage du Pays de Montbéliard dans un territoire large avec l'Aire urbaine et la Métropole Rhin-Rhône.

Les autres partenaires des communes interviennent en fonction de leurs statuts respectifs : le CAUE (Conseil en Architecture, urbanisme et Environnement – à l'échelle du Département) de manière transversale sur des appuis en amont des projets, et l'Agence foncière, l'EPF (Etablissement public foncier), l'ADIL (Association départementale pour l'information sur le logement) ou HDL (Habitat et développement local) de manière thématique en fonction de leurs cœurs de métier respectifs (foncier, habitat, rénovation, etc.).

D1.2 Les origines de la situation actuelle

Le Pays de Montbéliard s'est constitué d'alliances entre villes et bourgades depuis des périodes très anciennes. A l'époque de l'apogée du protestantisme, le territoire s'est structuré autour du Duché du Wurtemberg, dont les autorités étaient basées à Montbéliard. Depuis, cette « tradition » de communauté s'est perpétuée : le Pays de Montbéliard s'est constitué dès 1959 en District Urbain (DUPM), le second district urbain créé en France. Puis ce District s'est transformé en novembre 1999 en Communauté d'Agglomération (CAPM), la première de France. Regroupant initialement 28 communes, puis 29 en 2002 la CAPM a ensuite été retenue comme site pilote de la DATAR pour son projet et son contrat d'agglomération en 1999.

L'intercommunalité s'est ainsi concrétisée progressivement par l'engagement de démarches de planification stratégique et l'aboutissement de multiples dossiers : le Schéma Directeur dès 1996, le Plan de Déplacements Urbains en octobre 2000, le Projet d'agglomération en juillet 2000, la Charte pour l'environnement, le Plan paysage ou encore le Programme Local de l'Habitat. Des alliances avec des territoires plus larges se sont également noués, avec l'Aire urbaine (incluant Belfort et Montbéliard) et la création d'un syndicat mixte, puis le réseau de villes Rhin-Sud et plus récemment le contrat métropolitain (en panne depuis sa création).

Du point de vue de l'économie, la spécificité locale est clairement liée à la présence de l'industrie automobile. Le mouvement de forte croissance de la population amorcé depuis les années 1960 – et dû à l'essor économique des « trente Glorieuses » – connaît un point de retournement dès la fin des années 1970, suivant le mouvement de baisse des effectifs de Peugeot Citroën. Depuis lors, la population du Pays de Montbéliard décroît continuellement : des 140'000 habitants recensés en 1982 ne restent aujourd'hui que 116'000 individus.

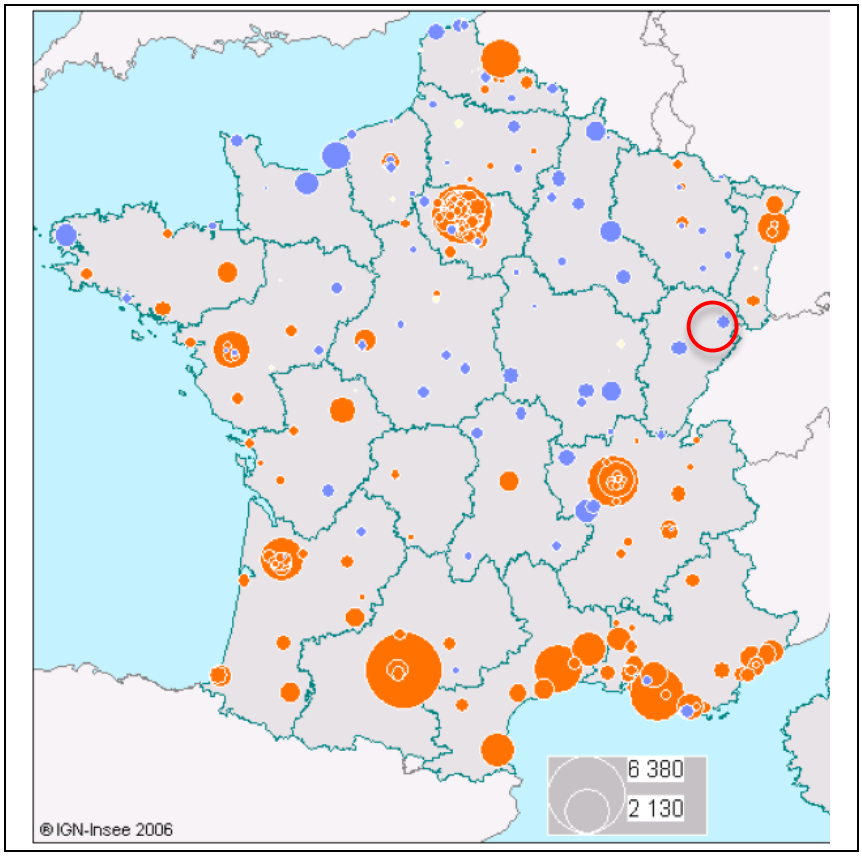
L'aire Urbaine est confrontée de longue date à la mondialisation avec la présence sur son territoire de PSA et d'Alstom qui travaillent pour le marché mondial des transports et de l'énergie. Pour rester compétitifs, ces grands groupes ne font pas que vendre à échelle mondiale, ils achètent également à cette même échelle et les sous-traitants locaux doivent – pour être capable de rester concurrentiels – faire à leur tour le pas de l'ouverture internationale. Le tissu économique local doit ainsi continuellement se renouveler en créant et en innovant.

Cette baisse de l'emploi industriel est – selon les acteurs locaux – la conséquence d'une forte progression des gains de productivité, et d'un recentrage sur le cœur de métier, qui se traduit par l'externalisation de tâches jadis intégrées à l'industrie (via l'intérim). L'ensemble induit – ici comme ailleurs – des frontières plus floues entre industrie et services. Ainsi, un territoire qui serait exclusivement spécialisé dans le secteur industriel, sans compensation dans d'autres secteurs serait condamné à voir ses emplois diminuer. Et c'est, en définitive, ce qui se produit dans le Pays de Montbéliard. En d'autres termes, ce territoire n'est pas trop fortement industrialisé, mais trop faiblement tertiarisé.

Et dernier registre de l'explication, dans l'agglomération de Montbéliard, les petites communes sont les acteurs essentiels de l'évolution du territoire : ce sont elles qui détiennent le pouvoir de décision, à l'exception de ce qu'elles ont délégué à la CAPM. Or elles éprouvent de grandes difficultés à mener à bien des opérations complexes, en particulier en urbanisme. L'insuffisance du système tient à la fois à leur mauvaise connaissance du déroulement des processus complets entre le projet politique et sa réalisation concrète, et à l'insuffisance et la mauvaise lisibilité des interventions, malgré la multiplicité des intervenants (opérateurs publics, privés et financeurs).

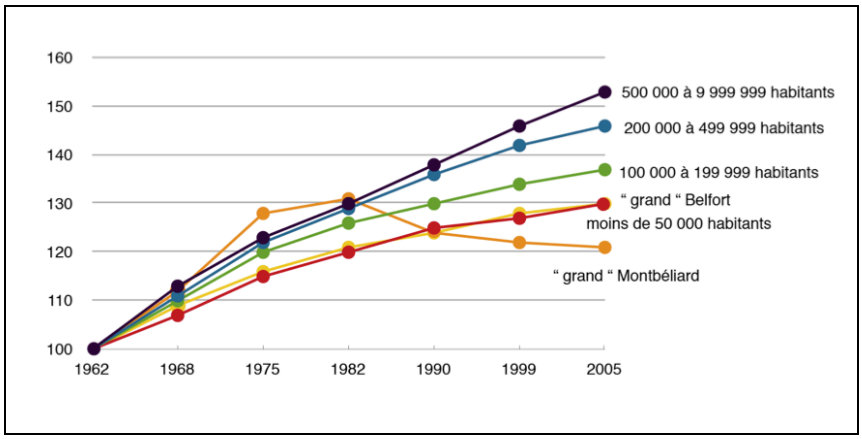
L'insertion de l'agglomération dans un contexte plus vaste

L'agglomération et l'aire urbaine sont proches de territoires très contrastés dans leurs développements : très dynamiques pour certains, comme Bâle ou l'Alsace, et nettement moins favorisés pour d'autres, comme la majorité du Grand Est français. Ce voisinage globalement peu dense a incité les acteurs locaux à chercher des coopérations, afin d'augmenter à la fois leurs moyens et leur visibilité, mais ces « réseaux de villes » et « coopération métropolitaine » semblent aujourd'hui peu significatifs du point de vue des résultats tangibles, en particulier pour ceux dont les moyens affectés ne suivent pas les promesses faites (comme la coopération métropolitaine abandonnée par l'Etat peu après son lancement).



Source : ADU

Figure D10. L'insertion de Montbéliard dans les dynamiques françaises



Source : ADU

Figure D11. Le « décrochage » de l'agglomération de Montbéliard

D.2 La recherche de méthodes adaptées au contexte

D2.1 Le registre de « la ville ordinaire »

L'Agglomération de Montbéliard ne dispose pas – et ne disposera jamais – des mêmes moyens que Genève pour agir sur son territoire : elle n'a ni la même notoriété, ni la même économie. Mais de très nombreuses agglomérations et villes étant dans ce cas, il est intéressant et important de réfléchir aussi aux moyens adaptés à « la ville ordinaire » dans le sens de celle qui n'a rien « d'extraordinaire ».

La question se pose tout d'abord de savoir pourquoi il est nécessaire de chercher d'autres processus : en quoi les processus « traditionnels » bien connus ne sont-ils pas satisfaisants à Montbéliard ? La réponse tient à la fois dans les formes urbaines contrastées qu'ils produisent, et dans leur absence d'articulation. L'autopromotion familiale comprend l'achat du foncier et le financement de la construction par l'habitant futur et produit quasi exclusivement de la construction de maisons individuelles. La procédure de lotissement – bien connue des communes qui la gèrent sans trop de difficultés – conduit elle aussi le plus souvent à la réalisation de quartiers de villas. Les procédures de logement social conduites par les collectivités et les bailleurs sociaux aboutissent à la réalisation de quartiers de « blocs » d'immeubles souvent homogènes dans leur forme et leur population, pour des raisons de rationalisation de procédures. Et la promotion privée organise la réalisation « d'immeubles de rapport » selon l'expression imagée des siècles précédents.

Or la ville faite par la juxtaposition de ces processus traditionnels (voir schéma p 14) – c'est à dire la simple réalité de ces dernières décennies – ne constitue pas une « vraie ville » offrant la diversité morphologique attendue et favorisant les échanges. Les additions de quartiers homogènes – parfois presque des ghettos – et la systématisation d'espaces publics résultants voire inexistants – c'est à dire ce qui reste (financièrement et spatialement) une fois les bâtiments conçus et réalisés – produit une ville sans qualité. Les jonctions sont difficiles et parfois même impossibles entre quartiers : il n'y a pas de passages à pied, et encore moins de voies cyclables.

En outre, et en s'inspirant de la « parabole du gruyère » d'Augustin Berque (Tranda-Pittion, 2008, p331), il apparaît clairement que la durabilité est en lien étroit avec l'étalement urbain induit par ces modes de production urbains. Si l'on compare la

consommation d'énergie et les rejets dans l'atmosphère de 100 consommateurs ayant besoin d'acheter chacun une livre de gruyère. Ceux de la ville compacte se déplacent à pied jusqu'au magasin le plus proche à l'angle de la rue. Alors que dans un territoire occupé de manière diffuse, il est facile d'imaginer 100 camions allant livrer chacun une livre aux 100 clients qui ont commandé sur Internet (ou 100 trajets du même camion), ou encore 100 trajets en voiture.

Ainsi, la confusion systématique entre « campagne » et « nature » entraîne un paradoxe insoutenable entre ce qui nous motive et les résultats effectifs de notre mode de vie : la réalisation matérielle de notre rêve (vivre dans la nature) détruit son objet même (la nature). En d'autres termes, la quête même de la nature détruit la nature par la production d'une empreinte écologique inacceptable à l'échelle planétaire.

Source CAPM

Figure D12. Les formes urbaines résultantes

Pour réaliser une ville plus vivable et plus durable, certains acteurs locaux sont conscients de l'importance de repenser les formes urbaines (de l'échelle du quartier à celle de l'habitat) et les processus de production : quels acteurs réunir, avec quel rôle pour chacun, quelles synergies mettre en place, quels blocages éviter ? Sans oublier la manière de résoudre les conflits lorsqu'ils se produisent ?

Le Pays de Montbéliard a tenté – via son Agence d'urbanisme – de réfléchir à de nouveaux processus de production urbaine (voir D2.2), en s'inspirant d'autres pays plus avancés dans les partenariats publics / privés (RFA, NL), et dans l'écologie appliquée (GB, RFA). Et la longue pratique française d'économie mixte et de montages d'opérations complexes a été considérée comme un point de départ intéressant.

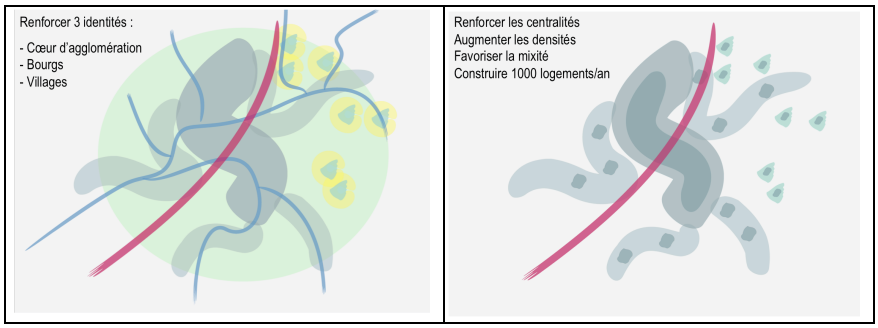
L'utilisation des outils français traditionnels

Comme dans toutes les villes et agglomérations « ordinaires », les outils traditionnels ont été utilisés à Montbéliard, avec une recherche d'optimisation dans deux directions : la réflexion concomitante du projet et de sa mise en œuvre dans les territoires avec les acteurs locaux, et la très grande attention portée à la manière de « faire passer le message » : la politique de sensibilisation.

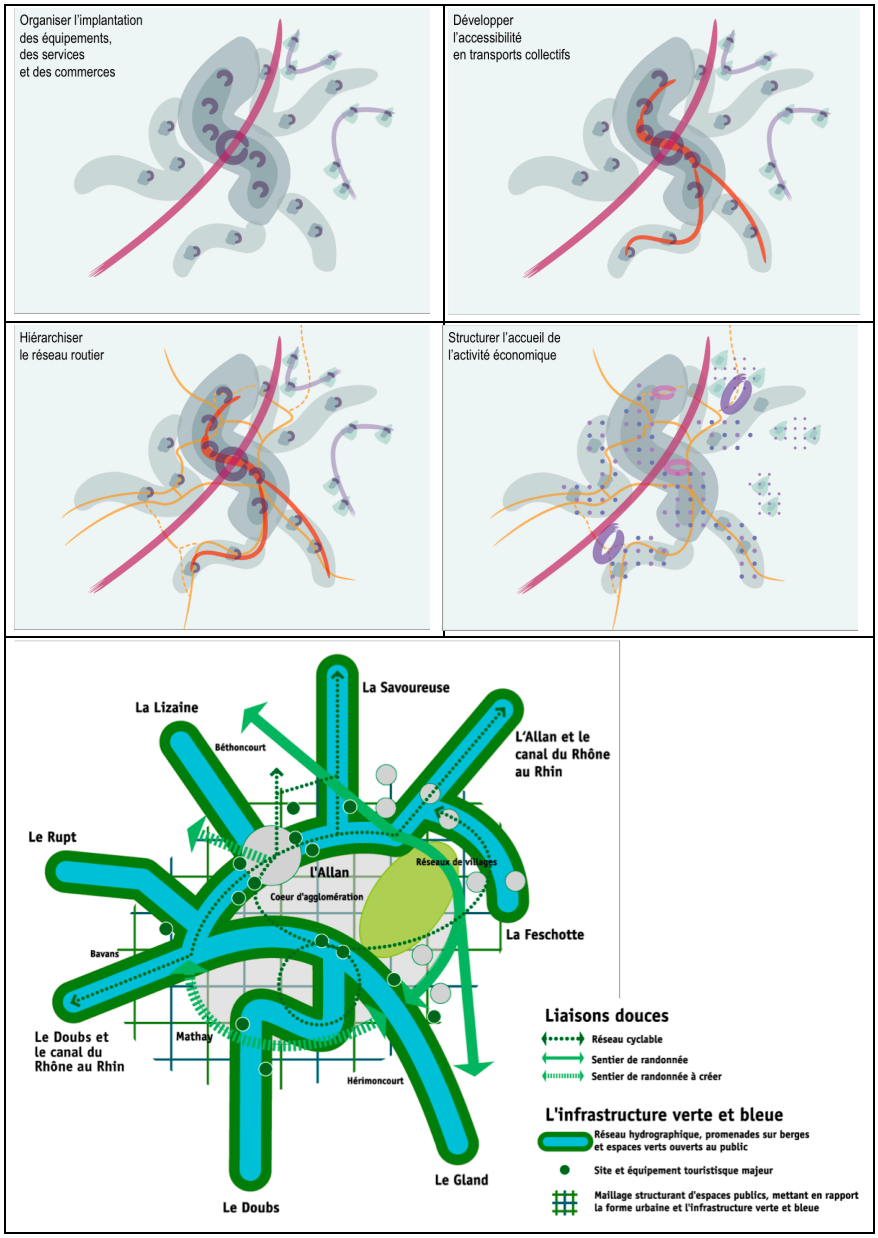
Les deux outils d'urbanisme que sont le SCOT (schéma de cohérence territoriale) et le PLU (plan local d'urbanisme) sont rapidement présentés ci-dessous dans leur utilisation locale.

Le SCOT

Ce document de planification intercommunal a été élaboré par l'Agence, et ses stratégies principales sont résumées par une série de schémas utilisés lors des présentations dans les communes.



Source : ADU



Source : ADU

Figure D13. Les stratégies essentielles du SCOT

Le passage du SCOT aux PLU

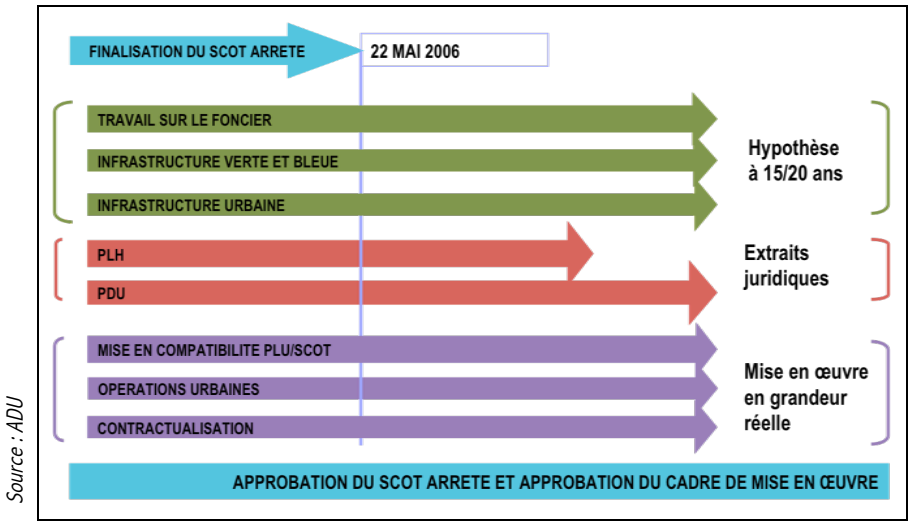
La loi française précise que les PLU – documents communaux ou intercommunaux d'urbanisme réglementaire – doivent être « compatibles » avec la stratégie inter-communale (et non conformes). Et cette mise en compatibilité doit se faire dans un

nombre d'années raisonnable. L'Agence est également intervenue à ce stade, en tentant de mettre au point une méthode pour venir en appui aux petites communes, dans un équilibre toujours délicat entre ses propres prestations financées par le public et les acteurs privés de l'urbanisme (bureaux d'étude).

Cet appui a consisté à mettre au point un « guide » à l'intention des communes, dans le but à la fois de leur faciliter le travail (en leur proposant par exemple par un règlement type), et en cherchant à favoriser la transcription dans le droit et dans les actes des intentions essentielles du SCOT, comme la densification ou la qualité urbaine, par exemple.

Le traitement en parallèle du projet et de sa mise en œuvre

L'Agence a veillé à faire adopter simultanément par les élus de la Communauté d'agglomération à la fois le document du SCOT lui même et les outils de sa mise en œuvre, incluant les financements. Ce souci de réalisme – pas toujours caractéristique des expériences françaises – est particulièrement intéressant ici.



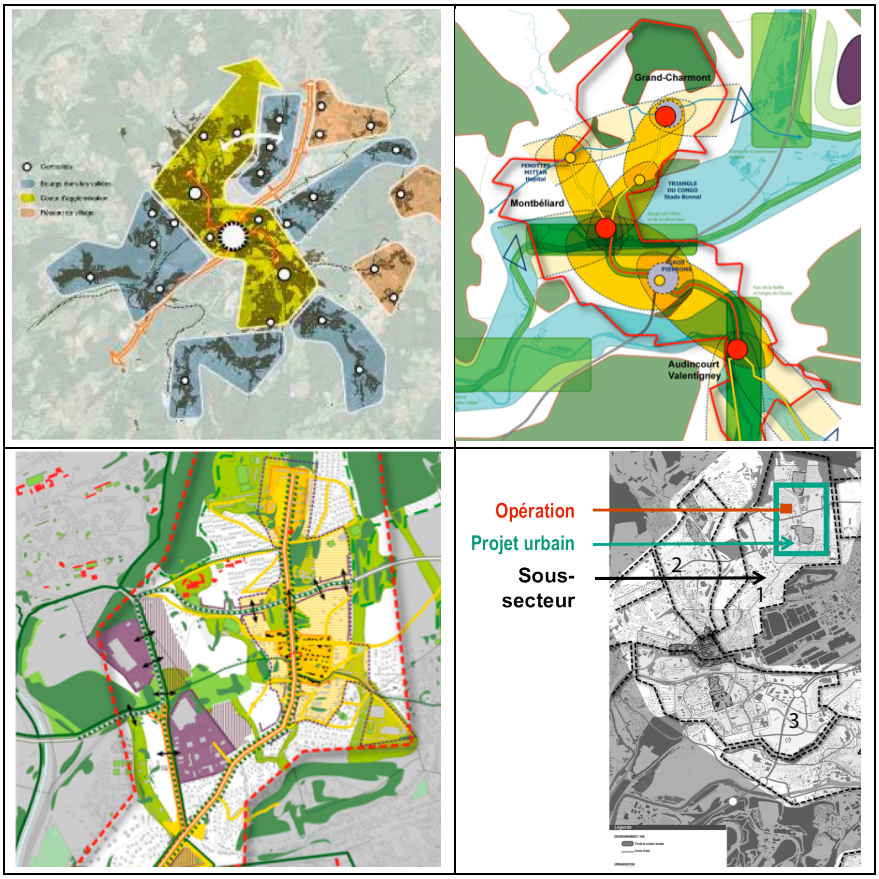
Source : ADU

Figure D14. La mise en œuvre du SCOT

Ce « passage à l'acte » comprenait trois registres complémentaires : les conditions spatiales sine qua non (la disponibilité du foncier et la réalisation par étape des infrastructures publiques, comme les transports et le paysage), les politiques connexes juridiquement définies (en particulier l'habitat et les déplacements

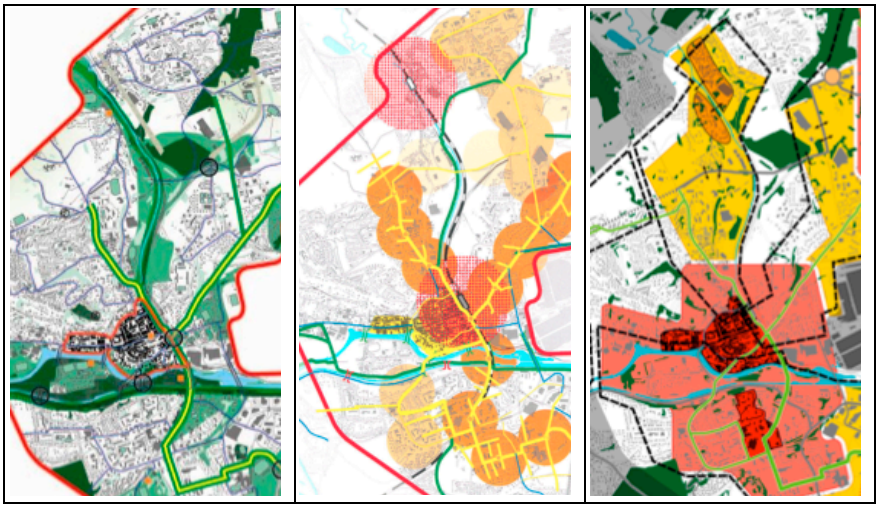
urbains), et le changement d'échelle de la stratégie territoriale, avec le passage aux documents communaux et aux projets de quartiers.

Pour ce faire – ici comme à Genève – le territoire a été considéré à différentes échelles, et dans ses différentes composantes. L'agglomération a été « découpée » en « secteurs » et chacun d'eux a progressivement vu émerger des quartiers plus stratégiques que d'autres, supports de projets urbains pour lesquels il s'est agit de définir les maîtrises d'ouvrages par phase et type d'intervention (financement, études de faisabilité, montage d'opérations, concours, contrats, etc.).



Source : ADU

Figure D15. L'imbrication des échelles : agglomération, secteur, sous-secteur



Source : ADU

Figure D16. Et les strates du projet : environnement, transports, urbanisation

En complément, une réflexion amont sur le passage des stratégies a-spatiales à la mise en œuvre sur le terrain a mis en évidence trois approches complémentaires :

- La spatialisation des orientations générales du SCOT au 1/25'000 pour en déduire les contraintes de site et d'environnement (relief, zones inondables, limites forestières, etc.) et les mettre en regard des potentiels de développement (dont le foncier disponible) ;
- La structuration du territoire à partir des « coups partis » et des réseaux, pour en dégager des axes structurants, des centralités et faire ensuite le lien avec les lieux à projets ;
- La structuration du territoire à partir du projet de l'IVB (infrastructure verte et bleue), avec trois échelles d'intervention : l'agglomération, les secteurs et le détail des sites à projet.

Les contraintes et coups partis façonnent ainsi le « cadre » d'intervention, alors que les centres, les limites et les axes constituent les points d'appui du « projet ».

La méthode a consisté à combiner ces approches pour profiter des enrichissements réciproques, en partant par exemple d'une limite, en la mettant en regard des coups partis dans le secteur, puis en vérifiant et qualifiant les potentiels (foncier libre et centralités existantes) en fonction de la cohérence à vaste échelle. Ceci a consisté à vérifier que le projet de territoire « fasse système », en particulier autour de l'IVB et des autres réseaux. A contrario, cette « combinaison » devait permettre d'éviter de ne déduire le projet que des contraintes ou des coups partis, ou d'être trop peu

explicites sur le pourquoi de la priorisation de tel potentiel et/ou projet par rapport à tel autre, ou encore de proposer un projet irréalisable.

L'aboutissement de la démarche a consisté à définir – puis à faire partager – une structure urbaine lisible, avec des choix explicités – y compris à d'autres échelles – se traduisant par une typologie d'actions concernant les centres (par ex. pour aller vers plus de mixité et de densité), les axes (par ex. pour relier les centres entre eux) et les limites de la ville. Ceci comprenait aussi l'identification de lieux à projet (en renouvellement ou extension) et des éléments de programmation illustrés par des images de référence.

Une grande attention portée à la sensibilisation des acteurs

La réflexion sur la sensibilisation des acteurs locaux a pris place après l'approbation du SCOT, à l'occasion des élections municipales, départementales et régionales, et alors qu'un nombre non négligeable d'élus étaient nouveaux, ou occupaient des fonctions nouvelles. L'objectif était alors de leur communiquer le pourquoi et le comment du SCOT, en leur permettant de faire le lien entre les stratégies intercommunales décidées par leurs prédécesseurs et la conduite quotidienne de leur collectivité, en particulier les communes. La question des méthodes pertinentes de communication a constitué un élément important des réflexions conduites alors par l'Agence, et un certain nombre de préalables méthodologiques ont été posés.

Avant d'établir la relation avec les nouveaux élus, la question s'est posée de mieux les connaître afin de concevoir le contenu et la forme du message. Ensuite, différentes étapes ont été identifiées, comme étant à respecter dans l'établissement de cette relation : accrocher l'attention, permettre aux participants d'exprimer leur vision du sujet traité, objectiver leur connaissance en leur fournissant de l'information factuelle, afin de leur permettre *in fine* de s'approprier les concepts et leurs interrelations, puis de les faires évoluer au besoin.

L'objectif global a ainsi été défini comme étant de « les forcer à se questionner » et la manière d'y parvenir a consisté à trouver ce qui peut donner du sens à cette connaissance, en pariant sur le fait que le pourquoi des phénomènes permet de comprendre le comment des stratégies et des outils.

Deux méthodes ont alors été envisagées : une « classique », et une plus innovante pariant sur la participation comme permettant aux participants de trouver eux-mêmes « la bonne réponse » au lieu de recevoir passivement celle de leurs prédécesseurs. La première option classique consistait en une présentation orale

par des intervenants légitimes (politiques et techniques) sur la base d'une projection de photos, cartes, graphiques, et mots clés, puis un débat avec la salle. L'option plus participative inversait la logique en commençant par demander aux présents de répondre aux questions du jour, comme « pour vous, quelles sont les tendances qui marque(ro)nt le territoire ? Ou que connaissez-vous des stratégies retenues pendant la législature précédente ? » L'idée était de les faire travailler par groupe, puis de leur faire raconter le résultat de leurs échanges en public. Le rôle des animateurs aurait alors été d'adapter la présentation *en live* en réussissant à la fois à prendre acte des représentations exprimées par les participants et à objectiver les « idées reçues ». L'avantage était double : à la fois viser un ancrage nettement plus solide du savoir, et induire une attitude active chez les nouveaux élus dès le départ de leur relation avec l'intercommunalité. Malgré ces intérêts, les responsables politiques de la Communauté d'agglomération ont choisi à une large majorité la méthode « classique » pensant que les nouveaux élus ne se sentiraient pas à l'aise en se retrouvant dans une situation « leur rappelant l'école » : devoir trouver la réponse à une question, et risquer de « se tromper ». Ce « syndrome du mauvais élève » est un phénomène récurrent dans le quotidien des territoires.

Un programme a alors été établi consistant en trois séries de réunions dans les secteurs, pour favoriser en parallèle l'apprentissage de l'intercommunalité et l'acquisition d'un savoir orienté dans trois directions complémentaires. Tout d'abord les grandes tendances d'évolution (urbaines et économiques) du territoire de l'agglomération, sous forme d'une 1ère série de réunions dans les 8 secteurs (avec invitation des secteurs périurbains voisins). Puis l'explication des stratégies mises en place par les élus précédents en réponse aux enjeux identifiés (et présentés lors de la 1ère tournée de réunions), comme la politique de DevEco et les stratégies urbaines (dont le SCOT et le PLH), sous forme d'une deuxième série de réunions dans les 8 secteurs (avec invitation des secteurs périurbains voisins). Et enfin, l'explication des outils à disposition des élus, dans les domaines qui les concernent (PLU, conduite de projets urbains et architecturaux, etc.), sous forme d'une 3ème série de réunions dans les secteurs (avec un contenu adapté pour répondre aux demandes récoltées lors des réunions précédentes).

La conception des discours a alors donné lieu à un travail transdisciplinaire (urbanisme, économie, sociologie, et didactique), et les principes de base qui en sont issus peuvent être résumés de façon suivante : il s'agit tout d'abord de considérer que les faits sont complexes, c'est-à-dire avec des inter-dépendances, et

que ceci conditionne les étapes de la définition et de la mise en œuvre de la transmission du message.

La première étape consiste à préparer le discours (champ lexical, contenu, et choix didactique) sur la base d'une connaissance minimale du public (âge et professions et/ou catégories socio-professionnelles de tous les élus municipaux). Il s'agit à ce stade d'établir les fondamentaux du contenu du message pour chaque série de réunions, puis à les trier en partant de ce qui peut « accrocher » l'interlocuteur (comme les paradoxes caractéristiques du territoire), pour présenter ensuite les concepts clés permettant de comprendre le territoire et l'économie d'aujourd'hui dans l'agglomération. Pour y parvenir, des exemples et contre-exemples peuvent venir aider la démonstration en illustrant les concepts, afin de mettre en lumière leurs attributs (ce qui les qualifie) et/ou les variables déterminantes du territoire et leurs variations possibles. Il s'agit ainsi de permettre aux nouveaux élus de repérer les liens entre ces concepts clés – au sens de la pensée systémique – dans un esprit de transversalité.

La deuxième étape consiste à « établir la relation » avec les nouveaux élus lors de la première série de réunions sur les tendances. Dans une hypothèse participative, cet objectif est relativement aisé atteindre, mais dans la version retenue par les anciens élus, il s'agissait – par la présentation des tendances et des stratégies de réponse – de conduire les auditeurs à faire le lien entre ce qu'ils connaissent bien comme les exemples liés à la vie quotidienne (par ex. les crèches) et les politiques à conduire (dans ce cas les politiques de services), afin de les amener à questionner leurs pré-requis.

La troisième étape nécessite de faire le point avant de poursuivre – et réorienter si nécessaire – et la quatrième obéit à la même logique en poursuivant et consolidant la relation avec les élus par la deuxième série de réunions sur les stratégies.

Les risques et/ou biais à éviter dans ce type de démarche sont de deux ordres : un champ lexical inadapté – qui fait que l'échec de la communication est alors imputable à l'émetteur – ou le refus des participants d'entrer dans cette démarche de questionnement de leurs pré-requis (en particulier les « rigides ») en raison de l'objective « violence » que cela comporte, et c'est alors du coté des destinataires que les responsabilités doivent être recherchées.

L'ensemble de cette réflexion préalable a conduit – pour la première série de réunions – à approcher la complexité du sujet par la structuration du discours en

trois « boucles didactiques » : les tendances démographiques et spatiales, les tendances économiques, l'imbrication des deux et les enjeux communs.

La première boucle a consisté à partir du territoire (photo aérienne) pour raconter ce qui se passe dans trois registres imbriqués : l'évolution démographique (avec quantité et qualité des évolutions) ; le phénomène sociologique du desserrement à l'origine du paradoxe local qui se résume par moins de population et plus de ménages, d'où plus de logements mais moins d'écoles ; et le phénomène spatial induit de l'étalement urbain qui se traduit par plus de croissance (en ménages et en logements) plus loin des centres, plus de consommation de sol et donc plus de mobilité et d'externalités négatives.

La seconde boucle a procédé de la même manière dans le domaine de l'économie locale, avec le paradoxe de la diminution des emplois dans le secondaire en lien avec la faiblesse de la tertiarisation de l'économie.

Puis la troisième boucle a consisté à rebondir sur les deux précédentes pour dégager les enjeux communs, ouvrir la discussion et préparer la suite sur les stratégies, en concluant par la répétition des enjeux communs, c'est à dire le besoin cumulé d'une masse minimum et d'une fonctionnalité minimum pour atteindre l'objectif visé en termes d'attractivité et de qualité. Le message à transmettre était qu'il n'y a pas de fatalité à l'évolution du territoire et de son économie, mais qu'il y a par contre nécessité d'un « saut qualitatif » en développement urbain, comme en développement économique et social, conformément à l'esprit et à la lettre du développement durable.

La préparation détaillée du discours s'est faite sous forme d'un tableau, donc des extraits sont présentés ci-dessous.

N° et titre	Commentaire diapositive	Objectif diapositive
1. Titre général		(PdM : Pays de Montbéliard)
2. le PdM entre ville et nature	Imbrication étroite des secteurs urbanisés et non construits (agricoles et naturels) lisibles sur la photo aérienne	Introduire la vision aérienne comme préalable aux cartes
. . .		
6. Titre Dynamiques urbaines : Support du discours politique avant objectivation chiffrée		
7. Décroissance démographique	1ère dia d'introduction : le PdM dans le contexte national et régional et mise en évidence de son « décrochage »	Commencer par ce que les élus connaissent

8. Evolutions 99 / 2005	2ème dia d'introduction avec chiffres des 3 tendances lourdes (expliquées plus en détail dans les dias suivantes) : 1/ décroissance démographique + 2/ desserrement des ménages donc augmentation de leur nb + 3/ périurbanisation	Introduire ces 3 tendances en faisant passer le message de leur imbrication
9. Déficit migratoire	Origine de la 1ère tendance : plus de départs que d'arrivées dans le PdM dans toutes les classes d'âge	Commencer à poser la question du déficit d'attractivité
10. Ménage = logement	Explication de la 2ème tendance (et 1er paradoxe) : les modes de vie (jeunes partant des familles + divorces + personnes âgées seules) induisent un besoin en logements croissant alors que la population diminue	Montrer la complexité du phénomène de manière simple (avec mots du quotidien)
…		
18. titre Dynamiques économiques : Support du discours politique avant objectivation chiffrée		
19. industrie / services	Commencer par la tendance générale de l'évolution des branches éco, et la situation du PdM dans ce contexte : la tertiarisation en cours, mais encore à un niveau faible	Repartir d'une notion probablement connue, mais la préciser pour le PdM
20. les 3 sphères de l'économie	Montrer ensuite ce qu'il en ressort : sur-représentation de l'appareil productif dans le PdM – y compris en comparaison avec la Franche-Comté (déjà plus productive que d'autres régions françaises)	Puis montrer le résultat de la tendance en cours : une spécificité centrale du PdM
…		
29. titre conclusion : Terminer par le « bouclage » des 2 sujets - l'urbain et l'économique - en mettant en avant que le 1er est un cadre favorable pour le développement du 2nd		
30. l'urbain facteur d'attractivité	Revenir sur cette idée forte qui lie les 2 chapitres : l'urbain – en particulier par ses infras (en plus de sa qualité et de ses logements) – est un facteur de développement économique durable	Boucler la présentation et préparer l'arrivée des stratégie de structuration urbaine

31. l'ouverture TGV + métropole	Et finir par un enjeu de taille : la connexion de la métropole aux grands réseaux de communication terrestre, en étant attentifs à l'enjeu de connexion des moyens de transports (du bus urbain au TGV)	Finir sur un enjeu commun aux 2 chapitres

Figure D17. La structuration du discours

Les objectifs de cette sensibilisation ont alors été proposés par l'ADU à ses partenaires politiques dans les termes suivants. Il s'agissait en premier lieu de partager un certain niveau de culture commune – avec un accent particulier sur les nouveaux exécutifs (région, département, communes et intercommunalité) – concernant la connaissance et la compréhension des phénomènes en cours et prévisibles dans l'agglomération de Montbéliard et dans son environnement proche ou plus éloigné.

Il en allait de même pour les politiques et outils déjà validés (développement économique, SCOT, PLH, etc.), ainsi que pour la connaissance du rôle et des compétences de chaque acteur (dont l'Agence). Il s'agissait ainsi de transmettre aux communes la connaissance de ce que chaque organisme peut leur apporter comme aide, ou a minima à qui elles peuvent s'adresser dans quel registre.

Et dans le registre des relations entre communes et intercommunalité, il s'agissait pour les élus de mieux distinguer les compétences et rôles de l'Agence et de la Communauté d'agglomération. Ce mécanisme typiquement français articule une structure associative à but non lucratif – l'ADU – et une intercommunalité – la CAPM – à qui ils ont délégué un certain nombre de compétences en particulier techniques. La première les aide dans les domaines du développement économique et de l'urbanisme, mais ne fait pas leur travail, les choix restant de leur responsabilité. Et la seconde fait au contraire leur travail, sur la base de ce qui lui a été délégué.

Ceci permettait – grâce à l'actualité politique – non seulement de restructurer l'ensemble de la sensibilisation aux différents partenaires de l'Agence (nouveaux et anciens, proches et plus éloignés) mais aussi d'établir de nouveaux contacts, à la recherche de nouveaux élus porteurs de projets. Plus indirectement encore, les attentes visaient également le dépassement progressif de certaines idées reçues (dont la vision exclusivement communale, la connotation négative de la densité, et la sous-estimation ou sur-estimation des marges de manœuvre réelles des élus locaux), ainsi que l'appropriation progressive du fait intercommunal. La finalité étant à terme de permettre aux acteurs politiques de l'agglomération de se re-positionner

de façon pro-active dans le territoire, autour d'une spirale positive d'attractivité économique et résidentielle.

Ces trois séries de réunions dans les secteurs, devaient être complétées par une série de séminaires « 5 à 7 », avec invitation d'un conférencier externe ou interne à l'Agence, puis quelques visites de sites intéressants, pour prendre conscience « en direct » de la faisabilité d'opérations de qualité, y compris dans des territoires « ordinaires » (comme Uster dans la banlieue de Zürich). Et la question du timing a également été réfléchie, en se demandant quel rythme pour les actions de sensibilisation et quelle articulation avec les autres démarches – celles de l'Agence et celles des autres partenaires des élus – était pertinents afin de ne pas amener une confusion contraire à l'effet recherché.

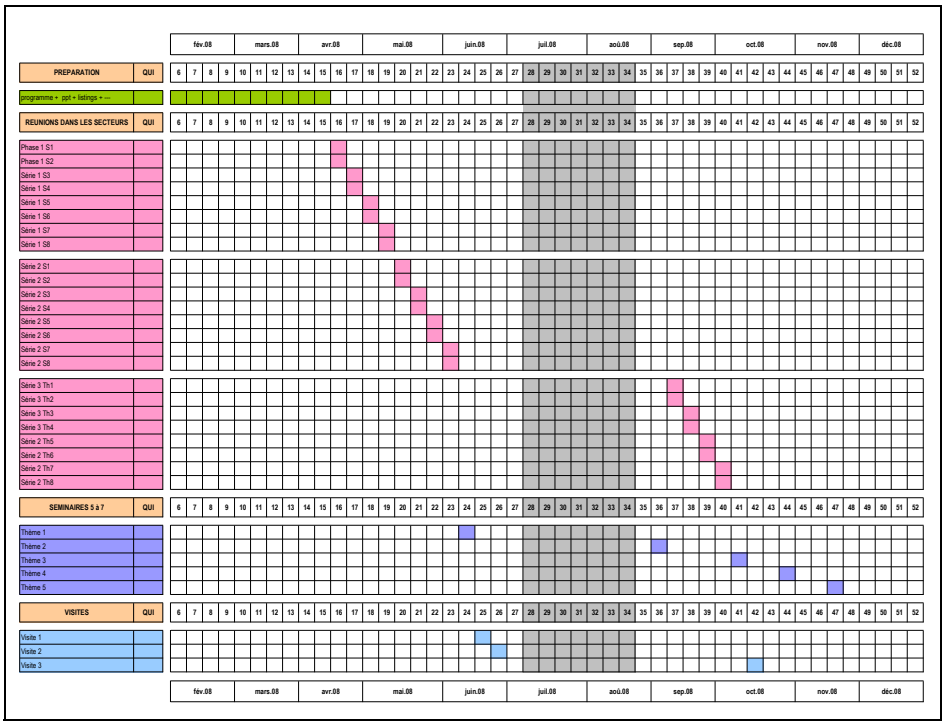


Figure D18. Le planning de la co-construction

La réflexion a abouti sur les critères permettant de savoir si l'opération était – ou non – « réussie ». L'Agence entendait à ce stade ultime repérer ce que les interlocuteurs n'avaient pas compris et réadapter ses messages en conséquence, mais aussi repérer des porteurs potentiels des politiques et projets économiques et urbains parmi les nouveaux élus, et renforcer le réseau de ses partenaires actifs.

D2.2 L'utilisation des dynamiques d'acteurs

Dans cette agglomération « ordinaire », mis à part les outils classiques de l'urbanisme français et l'attention particulière portée à la transmission des messages, les réflexions de l'Agence ont particulièrement porté sur l'optimisation de l'utilisation des dynamiques d'acteurs. Et ceci a donné lieu à deux réflexions approfondies : à la fois la mise en place d'un cadre facilitant l'ingénierie publique des projets à l'échelle des communes, des quartiers et des projets plus ponctuels – aboutissant entre autres à un « kit » à destination des Maires – et d'autre part l'expérimentation de méthodes innovantes pour mettre en place des situations de créativité pour les professionnels de l'urbanisme sous forme d'Ateliers de projets.

L'ingénierie urbaine / territoriale

L'ingénierie publique territoriale ou urbaine comprend le travail d'accompagnement « invisible » (ou immatériel) utile aux communes pour leur permettre de passer de leur projet politique – leur intention de faire – à la réalisation de leurs projets de développement urbain (quelle que soit leur nature), dans le sens d'une ville durable et de qualité, c'est à dire différente de la seule juxtaposition d'opérations disjointes.

L'analyse des dysfonctionnements dans les processus « ordinaires » de la production urbaine a été réalisée à partir des différentes démarches dont les communes sont responsables et qui permettent de construire la ville durable : d'abord les tâches quasi courantes comme les projets simples (construction d'un bâtiment ou réalisation d'un équipement) et les procédures d'urbanisme (élaboration ou révision des documents d'urbanisme communaux) ; puis ensuite en élargissant l'analyse à d'autres processus aujourd'hui plutôt exceptionnels, mais qui contribuent à la ville durable, comme les projets complexes (conception et construction d'éco-quartiers) ou les démarches de communication et concertation, normalement associées aux autres catégories, mais suffisamment nouvelles pour être mises en évidence.

Ces quatre types de processus ont d'abord donné lieu à une description détaillée consolidée par des échanges avec les partenaires impliqués (voir tableaux en annexe établis sur la base de la nomenclature de l'administration française), avant de procéder à série d'entretiens. Ces derniers ont alors permis d'identifier les manques et les doublons dans les déroulements habituels, puis un certain nombre de propositions d'améliorations, retravaillées à leur tour avec les partenaires concernés. L'ensemble ne s'est pas passé sans tensions, les prérogatives de chacun étant par nature re-questionnées à cette occasion.

Par ce projet, l'Agence cherchait à faciliter la mise en place de nouveaux dispositifs – en rassemblant les forces des différents partenaires concernés (voir le glossaire pour les sigles) – pour venir en appui aux communes, en partant du double constat de leur rôle déterminant dans ce domaine, et de leur difficulté à mener à bien aujourd'hui des opérations complexes, par manque de moyens et de savoir-faire.

Dysfonctionnements du système actuel d'appui aux communes

Un premier constat général s'impose – l'insuffisance du système actuel – et le constat immédiat est double, et concerne à la fois :

- La mauvaise connaissance par les communes du déroulement et du fonctionnement du processus complet entre le projet politique et sa réalisation concrète, due à leur absence de culture technique et financière (avec les deux risques mentionnés plus haut : soit de prendre le chemin le plus facile, mais non conforme aux règles, soit l'absence de tout projet) ;
- L'insuffisance (en quantité et en pertinence) et la mauvaise lisibilité des interventions, malgré la multiplicité des intervenants (opérateurs et financeurs), ce qui fait qu'une commune ne sait pas facilement qui est l'interlocuteur pertinent, ni à quel moment du processus le solliciter, ni comment hiérarchiser les différents appuis et conseils successifs.

Il découle de cette première analyse un besoin de restructuration de l'offre d'appui (conseils, subventions, voire prises en charges directes) et de clarification, en l'orientant dans le sens de la « demande » : c'est à dire en répondant aux questions que se posent les communes, selon la logique des processus de production de la ville durable (plutôt qu'en faisant la liste de ce que chaque institution peut fournir).

Une vision partagée de ce que devrait être un fonctionnement efficace – à la fois entre financeurs, entre opérateurs, et entre ces deux catégories – visant un objectif commun pour le territoire concerne deux cas de figure différents :

- Dans l'agglomération de Montbéliard, où il existe une vision du territoire – le SCOT – et des services techniques – la CAPM ;
- Et au delà, dans les communes et communautés de communes périurbaines, pour lesquelles cette vision d'un avenir commun permettant de cibler les investissements pertinents est encore en cours de construction (l'ADU a réalisé en 2008 un diagnostic des communes du périurbain).

Les acteurs interrogés mettent en avant l'importance de l'engagement de chacun des partenaires à avertir systématiquement les autres des demandes des

communes, et à tenir à jour un tableau de bord commun des projets : un tel tableau existe déjà entre ADU, CAUE, Agence foncière et HDL, il s'agirait d'élargir le nombre des institutions partie prenante.

De plus, ils signalent la nécessité pour les différents acteurs de l'ingénierie publique de passer à une « logique métier » (en travaillant ensemble par étape, telles que décrites ci-dessus dans les tableaux), par opposition à la traditionnelle logique thématique (ou sectorielle), qui induit une multiplicité d'acteurs sachant tous faire presque la même chose (par ex. les études de faisabilité).

Le 2ème constat général qui s'impose concerne la nécessité de changer de méthodes pour pouvoir construire une ville durable. En complément la proposition précédente de restructuration des appuis, un saut qualitatif est nécessaire, « faire mieux la même chose » ne suffira pas, il s'agira le plus souvent de « faire autrement » pour que le résultat construit puisse être qualifié de durable.

Dans cette optique, les défis à relever en matière d'ingénierie territoriale publique correspondent aux « points critiques » suivants repérés tout au long des processus de production de la ville durable :

- Accorder plus d'importance et de moyens au démarrage des démarches, afin de définir un « quoi faire » plus durable, en optimisant l'utilisation de l'argent public (par ex. en partageant des équipements plutôt qu'en les construisant à double) ;
- Suivre les projets dans la durée afin de conserver leur cohérence (et ne pas « perdre le fil » en route) : ceci revient à vérifier à chaque étape la conformité de l'avancement des travaux avec les intentions initiales et à contrôler systématiquement la qualité / durabilité des conceptions et réalisations ;
- Travailler particulièrement le passage d'une étape à l'autre – voire parfois même leurs interférences – pour ne pas bloquer le processus par ces points particulièrement critiques (voir par ex. les nombreuses études de quartiers restées sans opérateur intéressé à porter leur réalisation) ;
- Introduire une systématique d'évaluation et de partage des enseignements, parce que c'est le meilleur moyen de progresser dans les méthodes et les résultats ;
- Progresser en information et concertation comme mesure d'accompagnement à cet ensemble.

Ces principaux axes stratégiques ont mis en évidence la nécessité d'articuler mieux ingénierie publique et ingénierie privée en accordant à chacune sa place (mais sans imaginer que l'une puisse aisément remplacer l'autre en totalité). Les exemples développés dans les chapitres précédents mettent en évidence que dans les co-pilotages publics-privés, le public définit avec précision l'intérêt général et le contrôle tout au long du processus (de la conception aux diverses réalisations), il négocie dans son intérêt avec le privé (tout au long du partenariat), et confie à ce dernier ce qu'il sait particulièrement faire (par ex. le portage du risque financier, l'évaluation de la faisabilité économique de telle ou telle hypothèse, la réalisation efficace des opérations, des propositions d'optimisation, etc.).

Et que le co-pilotage se fasse plutôt sous forme de délégation / contrôle ou de conduite partagée des opérations, le public détient dans tous les cas de figure un rôle important s'il veut réaliser une ville conforme à ses ambitions de qualité et de durabilité : il doit définir en quoi et comment il veut la ville durable (à l'échelle du quartier, des bâtiments et des aménagements, voire du mode d'emploi des installations), et il doit le vérifier dans les projets aux différentes échelles, ainsi qu'un niveau de leur mise en œuvre.

Ces différents constats ont également mis en évidence la nécessité de renforcer la complémentarité entre les différents métiers de la conception urbaine (par ex. les compétences en urbanisme, paysage, droit, finances, management de projet, pilotage d'opération urbaine, techniques constructives durables, etc.).

Les enseignements de l'analyse pour les acteurs

Les problèmes au niveau des communes

Les situations dans l'agglomération de Montbéliard sont relativement différentes, selon la taille des communes, leur capacité d'investissement et les moyens (humains et en savoir-faire) de leurs services.

Les communes les plus grandes disposant d'un service compétent n'identifient pas de problèmes dans les dossiers standard, (hormis des dysfonctionnements de détail, en particulier sur le manque de réactivité de certains services) mais reconnaissent que dans les démarches innovantes de type éco-quartier, tout reste à inventer. De plus, la complexité de certains dossiers en apparence standards, n'est pas toujours évaluée à son juste niveau : il y a par exemple souvent sous-estimation de l'importance de « faux détails » sur la durabilité de la ville, ou oubli de l'impact d'une politique sectorielle sur une autre.

Les communes sans moyens techniques – ou presque – viennent le plus souvent demander conseil trop tard, une fois que les opérations sont engagées et posent déjà des problèmes de contenu et/ou de procédure.

Les situations dépendent aussi de la localisation géographique de la commune : dans le Pays de Montbéliard, les communes disposent d'un document de référence (le SCOT), des services techniques de la CAPM et de l'Agence, alors qu'au delà, les communes et communautés de communes du périurbain disposent de nettement moins de moyens et connaissent des partenaires diversifiés (CG25, CAUE, ADU).

Dans les communes ne disposant pas des savoir-faire suffisants, deux catégories de manques sont relevés qui s'alimentent et se renforcent mutuellement, créant ainsi un « cercle vicieux » : plus les communes sont petites, moins elles disposent de moyens, et plus elles ont de la difficulté à produire des projets de qualité, ce qui fait qu'elles ne parviennent à améliorer ni leur attractivité ni leur qualité urbaine. En outre, l'absence de tout mécanisme d'évaluation ne leur permet pas de corriger le tir.

Ces manques relevés par les interlocuteurs locaux sont de différentes natures.

Le manque de culture, de connaissances et de compétences techniques des acteurs communaux sur le fond des dossiers et sur le formalisme à respecter :

- La définition du « quoi faire » est souvent insuffisante, la question initiale ne prend souvent pas en compte l'ensemble des paramètres (par ex. sécuriser la traversée d'un bourg en raison du déplacement d'un équipement, alors qu'une autre des localisations possibles permettrait d'éviter ces travaux).
- Le choix du « comment faire technique » est également problématique, le choix des bons interlocuteurs, des bons outils et des bonnes procédures ne va pas de soi : nombreux sont les cas de dossiers traités directement avec les entreprises de construction sans étude préalable, ou de négociations foncières engagées sans idée du projet à venir, ou de contrats passés sans les mises en concurrences exigées par la loi.
- Le cas particulier du « comment faire financier » est rarement maîtrisé par les communes : le recours aux dispositifs d'aides des différents partenaires publics est complexe et peu lisible (l'information n'est pas conçue pour les demandeurs) et la négociation avec les promoteurs est mal (voire pas) abordée.

Le manque de moyens financiers des communes : leurs capacités d'investissement limitées font qu'elles ne peuvent pas toujours – même si elles atteignent 80% d'aides (ce qui n'existe pratiquement plus) – financer les 20% à leur charge.

Le risque est alors important de tomber dans l'une de ces deux extrêmes :

- Prendre le chemin le plus facile : celui d'un vendeur (d'équipement, de matériaux, etc. sans capacité pour le maître d'ouvrage d'évaluer techniquement le projet, donc de négocier à son avantage, ce qui conduit le plus souvent à des réalisations non durables ;
- Ne plus rien réaliser, par crainte de se tromper, ce qui ne changera rien au déficit d'attractivité actuel de l'agglomération ou l'aggravera.

En résumé, toutes les communes connaissent des difficultés, de manière plus ou moins aigüe et plus ou moins identifiée, mais que ce soit sur le sujet du « quoi faire » ou sur l'évaluation des différents « comment faire » possibles, des appuis en ingénierie territoriale permettraient d'optimiser l'utilisation des subventions publiques.

Les problèmes au niveau des autres collectivités publiques

Les récentes évolutions de fonctionnement des partenaires – en particulier l'Etat – ont entrainé des transferts de compétences et de moyens (en lien avec la mise en concurrence obligatoire pour toutes les étapes concurrentielles de l'ingénierie publique), d'où une reconfiguration en cours à l'époque de la recherche action (2008 – 2009) de des interventions possibles des différents financeurs (Etat, CR Conseil régional, CG25 Conseil général, et CAPM Communauté d'agglomération).

Ces nouvelles limites de compétences en cours de stabilisation produisent une situation floue, encore renforcée par d'autres phénomènes :

- Les doutes juridiques qui subsistent sur ce que chacun peut faire en respectant le principe de l'absence de tutelle d'une collectivité sur l'autre ;
- L'imbrication des politiques thématiques des différents partenaires (Etat, Région, Conseil général, CAPM, …), qui rend nécessaire une meilleure communication de leurs complémentarités ;
- La multiplicité des offres d'aide et de conseils par les opérateurs (fournisseurs d'appui financés par les précédents - ADIL, ADU, Agence foncière, CAUE, EPF, HDL, voire privés), qui renforce la difficulté de lisibilité pour les communes.

Les partenaires institutionnels contactés spontanément par les communes varient beaucoup et dépendent plus des habitudes (relations issues d'expériences précédentes) que de la réelle répartition des compétences. L'absence de partage systématique de l'information ne favorise pas l'efficacité des dispositifs en place.

En résumé, les financeurs et les opérateurs ont devant eux un certain volume de travail, à la fois pour achever la reconfiguration de leurs interventions en visant une meilleure coordination, et pour répondre aux besoins multiples des communes, mais aussi – voire surtout – pour aller dans le sens de la construction d'une ville plus durable.

Les enseignements de l'analyse pour le processus

L'analyse fine de chaque étape a permis de mettre en évidence les doublons et les manques qui nécessitaient d'être comblés pour répondre au défi de la ville durable.

Les principaux risques de doublons concernent l'aide aux réflexions préalables à l'élaboration / révision des PLU, ainsi que les différentes études de pré-faisabilité. Or le foisonnement des offres n'est pas forcément favorable (voire contre-productif) à la bonne résolution de la question initiale : le « quoi faire » et en quoi il est durable. Les communes peuvent en effet être confrontées à une juxtaposition d'appuis sectoriels qu'elles ont alors de la difficulté à hiérarchiser.

De plus, la répartition actuelle des communes éligibles à l'aide de tel ou tel organisme est peu claire (par ex. qui est le conseiller pertinent d'une petite commune de la CAPM pour un cahier des charges). La résolution de ce point nécessite le partage et l'éclaircissement des rôles respectifs, ainsi qu'un affichage amélioré des appuis possibles. Le choix d'une répartition / structuration des rôles plutôt géographique (dans et hors CAPM), par type de commune (en dessous / au dessus de tel seuil) ou selon les cœurs de métiers mériterait d'être négocié puis rendu plus lisible.

Quant aux manques, tout ce qui dépasse le cadre technique sectoriel traditionnel – et contribue de manière centrale à la construction de la ville durable – est totalement absent des offres actuelles d'appuis et de conseils :

- L'aide – dans la durée – à la conduite des processus d'opérations complexes (en particulier pour les opérations urbaines), qui contribuerait à la qualité de ces démarches et/ou à leur cohérence (par ex. le pilotage du projet et le passage d'une étape à l'autre) ;

- L'absence de mention d'aide à l'évaluation, qui bien que ne faisant (encore ?) pas partie des traditions françaises, est partout une pratique de plus en plus courante (en réponse à des demandes de la société et aux règlements européens) ;
- L'appui à la conception et à la mise en œuvre de la communication, et/ou de la concertation des projets et politiques communales (en réponse à des demandes plus récentes que les registres techniques, venant de la société et des lois).

De plus, la capacité d'intervention globale des organismes d'appui est – au regard d'autres expériences comparables – insuffisante en volume (en nombre de personnes affectées à ce travail et en finances).

Si l'on décompose ensuite les processus par étapes (toujours en faisant référence à la terminologie française des marchés publics), les manques d'appui technique apparaissent alors de manière plus précise.

En phase amont (ADOR - assistance à donneur d'ordre), l'ingénierie publique nécessite d'être renforcée et mieux coordonnée entre les partenaires :

- L'acteur pilote de chaque dossier n'est pas toujours identifié clairement ;
- La vérification de la « bonne définition » du « quoi faire » n'est pas systématique et pas élaborée suffisamment en partenariat (un apparent « détail » par exemple foncier ou financier peut permettre d'orienter de manière judicieuse l'ensemble de la démarche) ;
- La question du choix des bureaux d'études pose souvent problème, l'ingénierie privée n'étant pas toujours (encore ?) au niveau de qualité souhaitable. Les collectivités ont besoin d'être accompagnées pour choisir leurs conseillers privés, ainsi que pour suivre les travaux (afin de pouvoir juger de la qualité des prestations et les réorienter si nécessaire).

En phase conception et réalisation (AO – assistance opérationnelle), la situation est encore plus critique, car tout – ou presque – reste à faire :

- Le choix du maître d'œuvre pose les mêmes questions que celui des bureaux d'études de la phase précédente : l'élaboration du cahier des charges, le choix de la forme de mise en concurrence et du candidat, ainsi que l'assistance technique à la collectivité pendant la conception et la réalisation des ouvrages ;
- La question des conducteurs d'opération est déterminante pour la réalisation des opérations urbaines, or il y a trop peu de compétences disponibles dans ce

domaine, que ce soit pour faire les cahiers des charges ou pour y répondre (mis à part le savoir-faire traditionnel des entités comme les sociétés d'équipement départementales désormais soumis à la concurrence).

En outre, l'accompagnement des collectivités tout au long des processus (et non seulement en phase amont comme aujourd'hui) est relevé par tous les interlocuteurs comme étant une nécessité, si l'on veut leur permettre de relever les défis suivants :

- Avoir une vision d'ensemble du déroulement de la procédure dans ses grandes étapes, et en particulier des « points critiques » nécessitant des conseils particuliers : par exemple pour éviter de choisir une mauvaise procédure de mise en concurrence, ou pour mieux évaluer la pertinence des affirmations d'un investisseur sur la valeur d'un bien ;
- Choisir le bon interlocuteur au bon moment de la procédure : par exemple quand demander conseil à l'EPF sur la question foncière, très en amont, ou plutôt quand la décision a déjà été prise de demander un appui pour le portage foncier ;
- Hiérarchiser les conseils, voire procéder à un arbitrage en cas de divergence : par exemple entre foncier, finances, patrimoine, logement, social, architecture, énergie pour une rénovation de centre village.

Plus ponctuellement, les points suivants sont également ressortis des échanges :

- Le problème de la capacité des communes à financer et calibrer les études amont : actuellement financées à posteriori dans le coût global des opérations, beaucoup ne peuvent avancer les dépenses nécessaires ;
- Autre problème signalé, lorsque l'auteur de l'étude de faisabilité est aussi maître d'œuvre, et qu'il est plus intéressé par la réalisation que par la faisabilité (cette dernière devenant une forme de démarchage commercial). Dans ces cas, les bureaux d'études s'arrêtent avant la programmation, ce qui leur permet légalement de candidater pour la réalisation, mais ne répond le plus souvent pas au cahier des charges de la faisabilité ;
- Le besoin de critères d'éligibilité des projets aux différents subventionnements et d'indicateurs de suivi (grille d'évaluation des projets) prenant en compte les orientations de développement définies dans Doubs 2010, la Charte de l'Aire urbaine et/ou le SCOT (selon les territoires). Ceci permettrait de dépasser la traditionnelle vision sectorielle des politiques publiques (très visible dans le

guide des aides du CG25 par exemple) en prenant mieux conscience – et en utilisant – les interdépendances entre ces politiques.

Des solutions à construire dans le partenariat

A l'issue de cette analyse, l'Agence a proposé à ses partenaires institutionnels une réforme du système d'appui aux communes passant par plusieurs étapes élaborées en partenariat.

La première consistait à définir en commun l'ambition de cette réforme : jusqu'où aller dans la mise à plat et la redistribution des rôles, en fonction des cœurs de métiers de chacun, et à l'intérieur du nouveau cadre légal ? Puis quelques cas tests devaient permettre ensuite de tester – et faire évoluer si nécessaire – les premiers accords.

Pour travailler dans cette optique, une approche par mission a été privilégiée, afin de travailler aux questions et réponses dans un ordre pertinent, en se demandant pour chacune quel est le cœur de métier de chaque partenaire :

En réponse au « quoi faire » lors de la phase ADOR :

- Un appui sur l'opportunité des projets et leur pertinence à différentes échelles (commune et agglomération) : ceci peut se faire en vérifiant que la 1ère question posée par la commune est la bonne (et en la faisant évoluer si besoin), mais aussi en sens inverse en identifiant en amont (à l'échelle de l'agglomération et/ou du périurbain) les projets durables, puis en informant les communes de leur existence et intérêt ;
- Un autre appui sur la faisabilité du projet : l'évaluation à grands traits des conditions à remplir du point de vue technique (géologie, équipement, etc.), foncier (disponibilité, coût et portage), financier (estimation des coûts prévisibles) et juridiques (obligations de mise en concurrence, types de contrats à passer, etc.).

En réponse au « comment faire technique » et « comment faire financier » en phase ADOR :

- Un appui sur la mise en place des partenariats : le choix du pilote du projet (quel accompagnement pour le pilotage public), de ses financeurs (argent privé / argent public, y compris développeurs et portage foncier), de ses concepteurs (urbanistes, ingénieurs, architectes), etc.

- Un autre appui sur le choix des procédures pertinentes : quelles mises en concurrence de quel partenaire, à quel moment de la démarche (par exemple quand mettre en concurrence les opérateurs/promoteurs, au moment du projet de quartier, en parallèle ou avec les urbanistes, ou plus tard une fois l'image du futur quartier choisie), sur la base de quels cahiers des charges, avec quels dossiers de subventions ?

En réponse au « comment faire technique » et au « comment faire financier » en phase AO :

- Un appui à la négociation (préparation et conduite), en particulier avec les vendeurs et les promoteurs : pour éviter par exemple que par crainte de ne pas savoir faire, un Maire ne tire pas parti de son foncier comme il le pourrait et qu'il construise « son » équipement sur « son » foncier (alors qu'une rocade entre terrains permettrait une meilleure solution pour l'organisation du centre) ; ou pour éviter que l'intérêt public de la commune ne soit pas suffisamment défini avant d'entrer en négociation ; ou que la commune ne dispose pas des connaissances et/ou appuis nécessaires pour juger de la pertinence de la solution proposée ;

- Une meilleure lisibilité des appuis publics (en particulier financiers), sur la base de décisions prises (avant ou en parallèle) au niveau de l'agglomération (ou CG25 ou Région), afin de bien cibler les financements publics sur les opérations prioritaires (celles faisant « levier »), que ce soit sous forme de subventions ou de prises en charges directes ;

- Mais aussi un appui à une meilleure utilisation de l'argent privé.

Et tout au long du processus jusqu'à son aboutissement :

- Un suivi de la commune dans la durée : en particulier pour l'accompagnement des bureaux mandatés, pour le passage d'une étape à l'autre (par ex. du plan d'urbanisme ou du travail de l'aménageur à la mise en concurrence des promoteurs) ou pour l'articulation entre les politiques sectorielles (par ex. entre collège, transports en commun et routes) ;

- Un appui à la mise en place de méthodes d'évaluation, à initier progressivement afin de progresser dans la mise en œuvre concrète du développement durable (en tirant parti des enseignements d'une expérience et en l'appliquant aux suivantes) ;

- Un appui aux phases d'information et de communication, en essayant de mieux tirer parti de ces échanges avec la société civile.

Le « kit » à destination des communes

A l'issue de cette analyse approfondie, un document a été élaboré à destination des communes, de manière à les accompagner dans leurs démarches, sans attendre la restructuration des appuis qui pouvait prendre un temps certain.

Ce « kit » comportait deux chapitres : tout d'abord la présentation simplifiée d'un processus complet de production urbaine, de manière à leur fournir la visibilité qui leur manquait, et ensuite une liste de questions pertinentes – et impertinentes – à se poser à chaque étape du processus. Le contenu issu de l'ensemble de la recherche action était le suivant.

Pourquoi appuyer les communes dans l'émergence des opérations urbaines ?

Tout le monde (élus et professionnels) s'accorde pour dire que la ville de demain doit mieux prendre en compte les principes du développement durable que celle d'hier, en particulier dans les domaines qui risquent d'entrainer des conséquences que personne ne souhaite : c'est pour cela qu'il est important, par exemple, de diminuer la consommation d'énergie des bâtiments pour éviter d'aggraver les changements climatiques et/ou pour anticiper l'inévitable montée des prix à long terme, ou encore d'organiser en amont la mixité sociale pour éviter les conflits de quartiers cumulant les handicaps, etc.

C'est ce que les élus ont décidé par l'approbation du SCoT en 2006, et qu'ils poursuivent désormais avec le Projet d'agglomération du Pays de Montbéliard.

Or une ville en mesure de répondre à ces défis ne se conçoit et ne se construit pas toute seule, et les savoir-faire nécessaires pour y parvenir sont parfois complexes à identifier. Ainsi, pour qu'une commune puisse passer d'une intention d'opération urbaine – ou d'un projet politique – à sa concrétisation sur le terrain, une démarche de longue haleine doit être mise en place, faisant intervenir dans la durée (souvent plusieurs années) de multiples acteurs utilisant chacun différents outils. Et il existe plusieurs passages délicats dans ce déroulement, en particulier au démarrage, lorsque des décisions sont prises qui orienteront la démarche pendant de longues années, et tout au long du travail, afin de ne pas perdre les bonnes intentions de départ en cours de route.

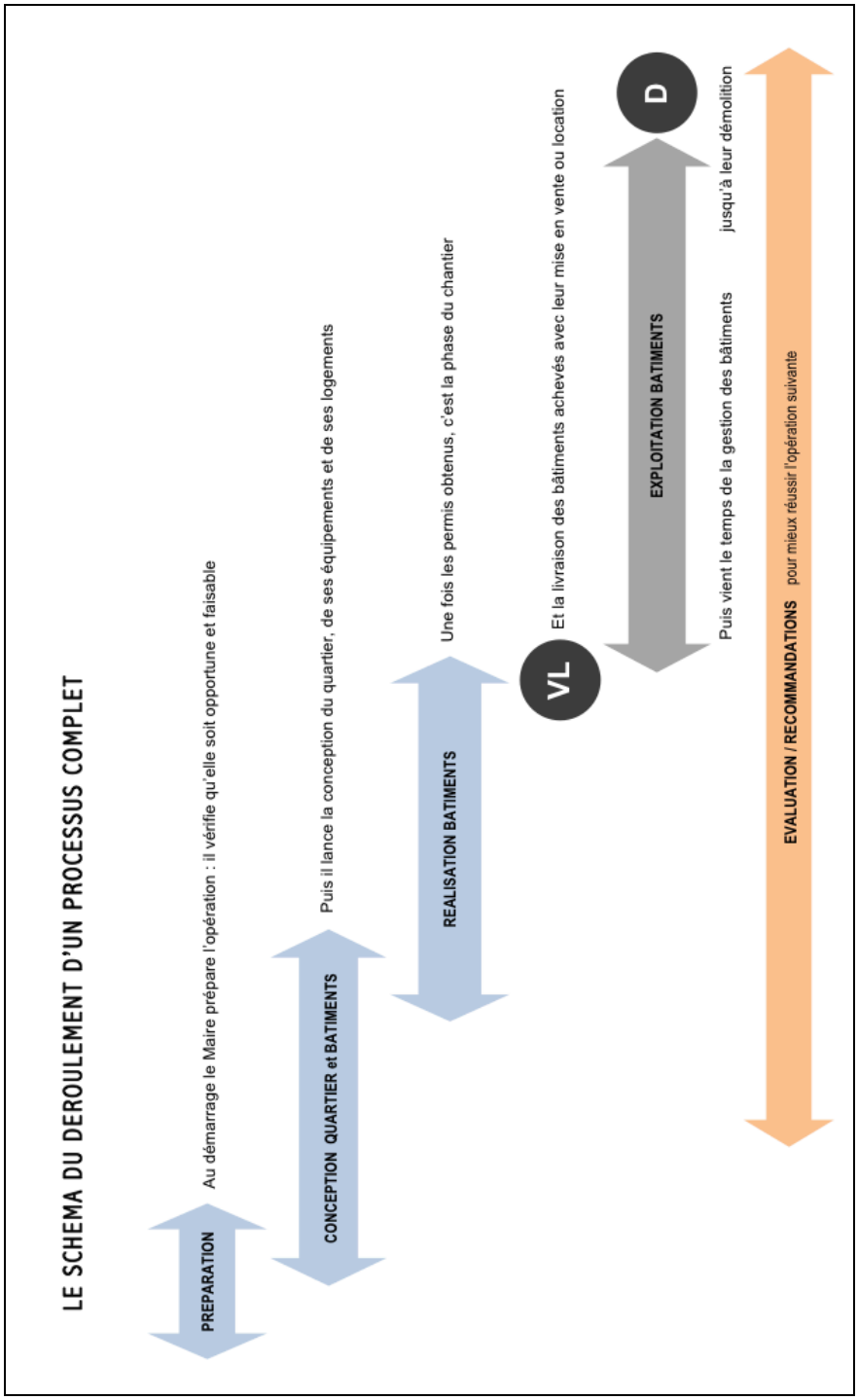
La question de l'aide au pilotage de ce processus est ainsi primordiale : les compétences nécessaires sont plus développées dans les très grandes villes qui disposent de services techniques importants, que dans les communes moyennes à petites, dont les équipes doivent d'abord répondre aux multiples sollicitations de la gestion quotidienne, et qui maîtrisent la démarche du PLU, mais rarement la manière de passer du règlement à la construction de la ville. Et il s'agit de méthodes que chacun contribue aujourd'hui à enrichir : les associations de Maires, l'Etat, les Agences d'urbanisme, les professionnels de l'urbanisme, etc. car tous ont compris leur importance pour la ville de demain.

Un dernier mot clé en introduction : il n'existe pas de recette miracle, applicable partout de la même manière. Au contraire, chaque lieu est spécifique et devrait le rester. La façon la plus sûre de progresser consiste plutôt à avancer avec une équipe multi-compétences, en commençant par définir chaque étape à grands traits, puis en l'approfondissant et la précisant, avant d'aborder (parfois en parallèle) la suivante, sans refuser des ajustements successifs.

Ce Kit à destination des Maires élaboré par l'ADU pour ses collectivités membres entend simplifier le travail des Maires, en leur apportant un appui, un guide de questionnement, auquel ils pourront se référer pour faire émerger puis conduire leurs opérations urbaines compatibles avec les orientations d'aménagement décidées par l'agglomération.

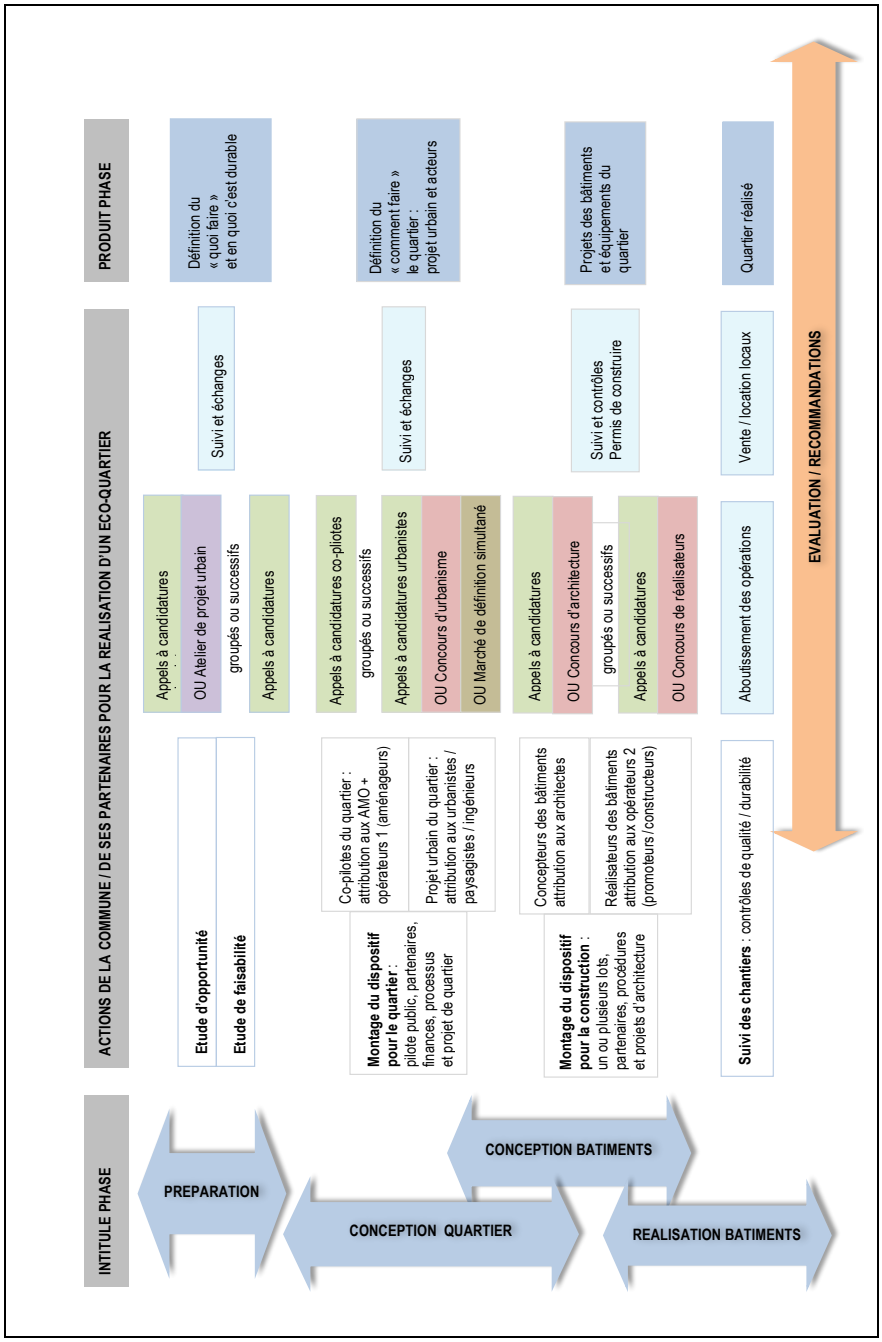
Chaque opération est spécifique, mais on retrouve toujours un certain nombre d'étapes similaires qui permettent de mieux organiser le travail :

- le 1er schéma met en évidence les différentes phases successives, dans une vision de développement durable qui va jusqu'à la démolition des constructions (pour donner du sens au calcul des coûts globaux comprenant l'investissement, le fonctionnement à long terme et la remise en état) ;
- le 2ème schéma précise les différents partenariats à mettre en place à chaque étape, et les manières de mettre en concurrence les différents métiers.



Source : schéma de l'auteure

Figure D19. Les représentations des processus : de la simple …



Source : schéma de l'auteure

Figure D20. … à l'opérationnelle

Les partenaires institutionnels du Maire

La CAPM regroupe l'ensemble des services techniques mis en place par les collectivités membres de Communauté d'agglomération, elle contribue en particulier aux études de faisabilité, et peut fournir des appuis financiers (selon son budget) et conseils dans un certain nombre de domaines, dont techniques (réseaux et voirie) ou juridiques (contrats).

Le SCM (Service Conseil aux Maires) du CG25 intervient dans la phase en amont, au moment de la réflexion pré-opérationnelle, pour les communes de moins de 3'500 habitants ou les groupements de communes de moins de 15'000 habitants. Son intervention n'a lieu que si d'autres aides (par ex. ATESAT de l'Etat) ne sont pas mobilisables et sa mission consiste à rechercher les partenaires pertinents pour répondre de la manière la plus efficace possible.

L'EPF et l'Agence foncière ont vocation à acquérir et porter le foncier, par anticipation ou avant le démarrage des opérations. L'acquisition se fait le plus souvent sur les fonds propres constitués progressivement avec la TSE (taxe spéciale d'équipement) pour ne pas avoir à supporter les frais financiers.

L'ADIL et HDL appuient les communes de manière thématique en fonction de leurs cœurs de métier respectifs (habitat, rénovation, énergie, …).

Le CAUE 25 (Conseil en architecture, urbanisme et environnement) fournit des appuis méthodologiques ou des analyses en amont des situations, et contribue également à la mise en réseau des partenaires.

L'UT (Unité territoriale) de la DDEA 25 est le représentant de l'Etat localement et l'interlocuteur ATESAT (Assistance Technique fournie par l'Etat pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire) des communes.

L'ADU est positionnée à l'interface des collectivités et organismes de cette liste qui n'exercent pas de tutelle l'une sur l'autre et leur apporte une capacité d'expertise indépendante, en travaillant dans l'intérêt de tous. Elle traite conjointement des questions de développement économique et urbain, et assure en particulier l'accompagnement de ses membres pour leur permettre la mise en œuvre des stratégies qu'ils ont choisis.

Le Maire a tout intérêt à consulter très en amont ces différents partenaires (lors de la phase de préparation), afin de bien cerner le cadre juridique et financier dans

lequel son opération va s'inscrire, avec ses contraintes (règles) et ses opportunités (subventions).

Les partenaires économiques

L'aménageur public, semi-public ou privé opère au départ sur du foncier qui n'est pas (encore) approprié à la construction (soit le parcellaire ne convient pas, soit le droit du sol n'est pas conforme au potentiel du terrain, soit l'équipement fait défaut). Son travail consiste à opérer la restructuration foncière, équiper les terrains et obtenir la constructibilité juridique (en négociant avec la commune pour faire évoluer le droit du sol).

Le promoteur privé ou le bailleur social construit et commercialise ou loue des m2 de plancher : il intervient sur du foncier déjà préparé (disponible physiquement, constructible juridiquement et équipé). Ce sont les règles d'urbanisme (COS et autres) qui lui permettent de connaître à l'avance le nombre maximum de m2 qu'il pourra vendre ou louer, donc son chiffre d'affaire prévisionnel (sur la base de sa connaissance du marché immobilier local).

Les partenaires professionnels de la conception / réalisation

L'urbaniste est le professionnel compétent à l'échelle du quartier (ou de l'îlot), il intervient souvent comme responsable d'une équipe pluridisciplinaire comprenant les différents métiers nécessaires au projet de l'opération urbaine (ingénieurs, paysagiste, économiste, …).

L'architecte est le professionnel de la conception compétent à l'échelle des bâtiments (logement ou équipements), il intervient chronologiquement après l'urbaniste et travaille en étroit partenariat avec les catégories suivantes, en particulier via les DCE (dossiers de consultation des entreprises).

L'ingénieur ou le BET tous corps d'états ou spécialisé (structure, fluides, énergie, …) conduisent les études techniques approfondies permettant de passer des projets de bâtiments à leur réalisation. Ils peuvent être – ou non – intégrés dans les entreprises de construction. Les prestations de contrôle sont aussi de leur ressort (les associations interviennent aussi parfois dans ce domaine).

L'entreprise de construction peut être générale (assurant l'ensemble de la réalisation), ou par corps de métier (maçon, plaquiste, charpentier, électricien, sanitaire, …). Elle peut intégrer plus ou moins de compétences amont en ingénierie (et être – ou non – force de proposition pour des techniques plus durables) et de

compétences aval en services pouvant aller jusqu'à la maintenance. Selon son champ de prestations, la relation avec les concepteurs peut être très différente (de véritable partenaire à simple exécutant).

L'industrie de la construction est également être force de proposition pour toutes les innovations technologiques de la construction durable. Ses relations avec les prescripteurs (architectes, ingénieurs, entreprises générales, ou par corps de métiers) dépendent de la taille de l'entreprise et de son dynamisme.

Chacun de ces partenaires doit être choisi après une mise en concurrence conforme aux règles françaises et européennes (qui fixent des seuils financiers correspondant à des niveaux de formalisme imposés).

En ce qui concerne les concepteurs du quartier, la commune peut, en allant du plus simple au plus ambitieux (pour l'opportunité, la faisabilité, et le projet urbain) :

- Lancer un appel à candidatures et retenir son partenaire urbaniste sur la base de dossiers de références (des travaux similaires réalisés ailleurs) : le cahier des charges de la consultation doit alors préciser l'étude à réaliser par le candidat retenu et les qualités et compétences attendues des équipes ;
- Organiser un atelier de projet urbain pour esquisser les premières pistes de forme urbaine (par ex. 3 jours consécutifs avec 3 équipes) avant de définir la suite de la démarche : le cahier des charges pour lancer ce « workshop » doit alors poser précisément les questions à aborder dans un laps de temps très court et la commune être consciente que les résultats auront valeur d'esquisse (et non de projet abouti permettant de passer directement à un opérateur) ;
- Organiser un concours d'urbanisme, c'est à dire demander à plusieurs équipes de produire chacune un projet pour le quartier : le règlement du concours doit alors mentionner précisément la question posée et la commune dispose à l'issue du travail de plusieurs images relativement abouties, mais sans avoir eu la possibilité d'échanger avec les équipes au cours du travail ;
- Organiser un marché de définition simultané, qui ressemble au concours à la différence près que les équipes ont la possibilité d'échanger avec le maître d'ouvrage au cours de leur travail, ce qui permet à ce dernier à la fois de mieux comprendre dans le détail les différents projets et de demander si besoin aux équipes de réorienter leurs réflexions. Cette procédure permet aussi de passer commande ensuite directement au lauréat sans nouvelle mise en concurrence.

Le choix de la démarche doit être fait en fonction de plusieurs critères : le degré de connaissance des enjeux du secteur, le portage politique local, la possibilité de disposer d'un pilote de projet, … Plus la réflexion est débutante, plus il y a intérêt à confronter des visions. De plus, ce choix a des conséquences financières et formelles (type de mise en concurrence) : de quelques milliers d'euros pour un workshop avec une mise en concurrence en deçà des seuils européens (procédure simplifiée) à une procédure dépassant le plus souvent le seuil de 90'000€ et parfois celui de 210'000€ pour les marchés de définition simultanés (le coût du mandat ultérieur devant être inclus dans le calcul).

En ce qui concerne le choix des partenaires opérationnels qui porteront le financement, la réalisation et la commercialisation des opérations (aménageurs, développeurs et promoteurs), le même principe de mise en concurrence s'applique et renvoie plus au choix du moment opportun, que de la méthode : entre une mise en concurrence très en amont groupée avec les concepteurs (concours ensembliers), ou après l'élaboration du projet urbain, une fois que la commune a précisé ses intentions. Ce choix dépend des compétences en présence et doit prendre en compte deux logiques contradictoires :

- le public doit déléguer des missions bien définies au privé, une fois qu'il a clairement conscience de ce qu'il veut (et surtout de ce qu'il ne veut pas), ce qui revient à dire que si l'ingénierie publique est assez « solide » la négociation peut avoir lieu tôt
- à l'inverse, si le privé arrive trop tard dans le montage, le public perd l'apport de son efficacité en matière de gestion financière (et sa capacité de proposition).

<u>La liste des questions à ne pas oublier</u>

La fin du document élaboré à l'intention des communes consistait en une « check list » (voir en annexe) à destination des élus ayant l'intention de développer un quartier et de leurs techniciens. La présentation sous forme de déroulement chronologique était bien précisé comme étant une simplification, n'empêchant pas les (inévitables) retours en arrière.

La brochure se terminait en ces termes.

Les Maires qui ont travaillé sur le sujet ont repéré différentes raisons pour une commune de se lancer dans une démarche d'opération urbaine exemplaire (de type

éco-quartier) : le simple besoin de logements, la volonté de redynamiser un quartier en difficulté, la volonté de renforcer son image par un quartier exemplaire, ou encore une opération dans la logique de la politique locale déjà décidée.

Et certains domaines sont plus particulièrement développés dans les réalisations observées : la recherche de mixité (fonctionnelle et sociale), les thématiques environnementales, la gouvernance (en particulier la manière d'associer les citoyens) et la question du financement des projets (en optimisant les aides à disposition).

L'analyse de ces expériences françaises a incité les Maires à reconnaître l'importance de l'insertion du quartier dans le reste de la ville ou de la commune (pour éviter le « rejet »), y compris par des moyens de sensibilisation de la population (du quartier comme du reste de la ville). Et du point de vue des conditions de la mise en œuvre, ce sont les nécessaires changements de méthode qui sont apparus déterminants : en particulier la capacité locale à bien adapter les principes du développement durable à chaque situation particulière, c'est à dire l'inverse d'une « recette ».

Les professionnels insistent quant à eux sur le fait que vouloir construire une ville durable change au moins trois choses fondamentales dans la manière de concevoir les projets et de les réaliser :

1. Il est désormais nécessaire de travailler transversalement en évaluant les effets d'une politique sur l'autre :

- Entre des politiques sectorielles, par ex. l'impact de la densité du projet de quartier sur la « rentabilité » du transport public : le nombre de clients potentiels est directement lié à la densité de l'urbanisation autour de l'arrêt de bus ou de TCSP
- Et entre des politiques à différentes échelles, par ex. pour vérifier la cohérence du projet de quartier avec les politiques de l'aire urbaine, de l'agglomération, et de la commune (objectifs de développement, équipements prévus à proximité avec leur accessibilité, …) ;

2. Il devient également indispensable de se préoccuper des conséquences à long terme des décisions prises aujourd'hui :
    - Ceci implique la nécessité d'un « pilote » de l'opération qui pose systématiquement ces décisions à chaque étape du processus et les vérifie

dans la durée, comme par exemple l'impact des choix d'infrastructures sur les finances publiques de demain

- Et ceci invite à raisonner sur le coût global des projets pour une période équivalente à leur durée de vie totale : investissement, fonctionnement ou exploitation et maintenance, puis démolition et recyclage. Du point de vue financier, ceci permet de pondérer les inévitables surcoûts à la construction par les économies attendues sur les charges et les coûts de fonctionnement, ainsi que par l'augmentation de la valeur du bien, à la vente ou à la location (bien que ce ne soit souvent pas les mêmes bénéficiaires) ;

3. Il est enfin utile d'organiser - tout au long du déroulement du travail - la coopération entre les différents acteurs intervenant dans le processus :
   - Les décideurs entre eux (selon les échelles de territoire et les domaines de compétence)
   - Les décideurs et les professionnels compétents (à chacune des phases)
   - Les décideurs et les citoyens.

Les tableaux de questions se présentaient sous une forme simplifiée, à l'exemple de celui ci-dessous, comprenant la liste des questions destinées au Maire.

***Check list* des questions clés pour la commune (pour chaque phase)**	
PREPARATION	**J'ai l'intention de faire (une opération urbaine, un éco-quartier, ..)** J'examine l'opportunité de cette intention, puis je la confirme (ou non) : – A l'externe, j'examine le foncier, les contraintes et potentiels du site (géologie, accessibilité, paysage, ...), les aides mobilisables (voire l'acceptabilité du projet), et l'intérêt du projet par rapport à mes autres politiques – A l'interne, je vérifie le rapport entre mes ambitions et mes moyens (et si besoin, j'évalue mes manques d'information et mes besoins d'appuis, et dans quels registres)
	J'évalue les différentes options possibles et je fais les 1ers choix Je négocie avec les différentes institutions concernées (SCM CG, CAPM, EPF, CAUE, ADU, ...) J'approfondis la faisabilité du projet : potentiels du site, esquisse de projet urbain, programme, faisabilité financière, technique et juridique, lien avec les autres projets (SCOT, PLU, ...), et je me fais aider au besoin Je prends les décisions nécessaires au lancement du projet : Grandes étapes du déroulement à prévoir et Choix de l'AMO
CONCEPTION QUARTIER	**Je monte le dispositif choisi pour le quartier** Je constitue l'organe de pilotage : je mets les partenaires concernés (financeurs + décideurs) autour de la table Je choisis les procédures pour le projet de quartier : le type de montage juridico-financier (ZAC, PPP, ...) et le type de procédure d'urbanisme (a/ appel à candidature, b/ atelier urbain, c/ concours, d/ marché de définition simultané) Je décide des principes d'aménagement et de développement à l'échelle du quartier (pour les cahiers des charges)
	Je lance le projet de quartier Je conduis les procédures de mise en concurrence retenues : a/ b/ c/ ou d/ Je choisis mes partenaires professionnels du projet à l'échelle du quartier à l'issue de la procédure de sélection
	Je suis les études jusqu'à l'aboutissement du projet de quartier Je participe à l'élaboration d'un « Masterplan » (appellation selon choix de la commune) Je transforme (si nécessaire) ce Masterplan en Plan d'urbanisme détaillé avec règlement (découpage en lots) J'identifie les travaux que je devrai conduire (espaces et équipements publics)

CONCEPTION BATIMENTS	**Je monte le dispositif pour les opérations de construction** J'adapte le comité de pilotage à cette phase Je choisis les procédures pour les projets de bâtiments et équipements (mise en concurrence architectes ou architectes + opérateurs ou opérateurs)
	Je lance les opérations de construction Je conduis les procédures de mise en concurrence retenues Je choisis mes partenaires à l'échelles des constructions et installations (opérateurs / architectes) Je suis l'élaboration des projets détaillés d'architecture Je décide du niveau d'exigence pour la durabilité des bâtiments Je consulte les entreprises puis je les choisis
REALISATION BATIMENTS	**Je suis les opérations de construction jusqu'à leur aboutissement** Je lance le chantier et je le surveille Je réalise parallèlement les espaces et équipements publics
	Je suis l'aboutissement des opérations Je suis (éventuellement) la vente ou la mise en location des lots
	Je mets en route l'évaluation de l'opération Je capitalise les enseignements
EXPLOITATION BATIMENTS	J'assure le service « après vente » (réclamations des habitants)
DEMOLITION BATIMENTS	Je surveille le recyclage des matériaux

Figure D21. Liste des questions clés pour les élus

Et des modèles de cahiers des charges venaient compléter l'information en annexe.

L'atelier de projet urbain

Dans son SCoT (schéma de cohérence territorial) l'agglomération du Pays de Montbéliard avait identifié la polarité de Bethoncourt comme l'une de celles à développer. Parallèlement, le Conseil général (département) avait retenu le site des Fenottes, à Bethoncourt, pour construire le nouveau collège, envisageant une démarche globale d'aménagement sur ce site de 18 hectares, en chiffrant les besoins liés au collège à 2,5 hectares (dans l'hypothèse d'un établissement R+1). Ces deux caractéristiques ont convaincu les partenaires de la réflexion sur l'ingénierie publique de retenir se site comme secteur test, et de tester de nouvelles méthodes de projet.

Au départ, les intérêts des différents acteurs en présence étaient les suivants.

La commune souhaitait se dégager le plus rapidement possible du poids financier du portage des terrains (en raison de priorités de développement dans d'autres secteurs de la commune), mais elle tenait en même temps à se préserver la possibilité de contrôler la qualité de l'aménagement (en ne laissant pas partir trop tôt le foncier à des opérateurs privés).

L'objectif de la CAPM étant de promouvoir l'habitat, c'est à ce titre qu'elle avait accepté de participer à l'opération. En outre, elle était convaincue de l'intérêt

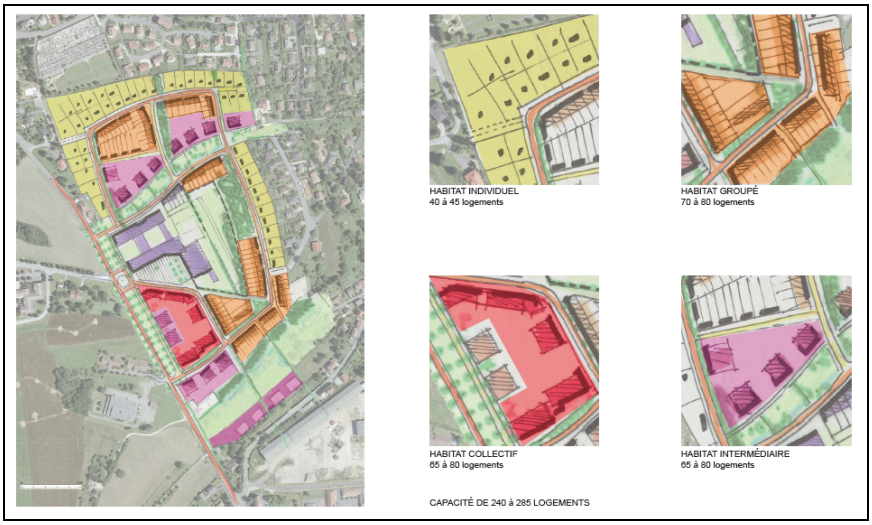
communautaire du site, et avait rappelé qu'elle pouvait être le destinataire final du foncier porté au cours de l'opération.

L'EPF s'était entendu avec la commune pour le portage foncier des 2,5 ha du collège, en sachant ce dernier pouvait basculer vers d'autres destinataires en cours d'opération, en fonction de l'évolution du projet (en particulier la CAPM en lien avec des opérations d'habitat).

Les partenaires concernés (Commune, CAPM, CG25, ADU) ont alors décidé de commencer par lancer une étude de faisabilité, puis – lorsque les premiers éléments de diagnostic ont été disponibles – ils ont pris le temps de réfléchir à la relation entre équipement et quartier. C'est ainsi que la proposition de conduire un séminaire de type « Atelier de projet urbain » a été acceptée en amont de la démarche, avec une méthode consistant à regrouper 3 équipes d'urbanisme travaillant en parallèle sur des scénarios d'implantation du collège et d'organisation urbaine générale du quartier. L'objectif initial était à ce stade – conformément aux enseignements issus des analyses du chapitre précédent – de confronter différentes visions, avant de prendre la décision définitive de l'implantation du collège et du projet du quartier.

L'étude de faisabilité a produit à l'automne 2008 un diagnostic du contexte, portant en particulier sur le paysage, les déplacements, les tissus urbains actuels et les projets d'agglomération. Elle en a déduit une synthèse des enjeux (voir ci-dessous) qui permettait de cadrer la question à poser, et une localisation préférentielle du collège sur un parvis à créer en commun pour l'Hôpital et le futur établissement d'enseignement secondaire.

Source : CAPM et Nexity



Source : CAPM et Nexity

Figure D22. Les enjeux et le parti d'aménagement selon l'étude de faisabilité

L'atelier de projet urbain a alors été organisé en janvier 2009 pour travailler à l'échelle du futur quartier de 18ha, et sur son futur rôle de polarité secondaire dans l'agglomération. Ce niveau d'ambition pour la commune impliquait de faire émerger des opérations urbaines complémentaires, à penser d'emblée dans une dynamique collège/quartier, de manière à favoriser à la fois un bon niveau de qualité urbaine et un fonctionnement urbain performant de ce secteur en développement.

La démarche d'Atelier de projet urbain

L'atelier a été conçu pour enrichir la démarche en cours, et favoriser la réalisation d'une ville durable de qualité, en développant plusieurs visions du quartier issues de sensibilités différentes. Les urbanistes retenus présentaient des complémentarités objectives : un voisin travaillant localement et connaissant bien le territoire, un originaire de la région installé à Paris et Genève, mais détenant du fait de son origine une connaissance spécifique de la région, et un regard totalement extérieur.

Les demandes faites aux trois urbanistes portaient sur les points suivants, de manière à pouvoir prendre des décisions communes à la fin de ce travail rapide de conception urbaine :

1. Des esquisses de projet urbain autour des problématiques suivantes :
   - Le quartier dans le grand paysage
   - L'armature des espaces publics du quartier
   - La forme urbaine et la densité / mixité des vocations

- La localisation à grands traits des fonctions

2. Des zooms sur les lieux et thèmes suivants, en raison de leur importance :
   - Le parvis reliant les deux équipements majeurs d'agglomération (hôpital et collège)
   - La localisation fine du collège et son accrochage aux différentes étapes successives de développement du quartier
3. L'articulation avec l'agglomération, en particulier dans les registres suivants :
   - la cohérence du réseau viaire avec les flux de déplacement
   - les liens avec le projet de TCSP
   - les liens avec l'IVB (infrastructure vert - bleu).

L'atelier projet s'est déroulé sur trois jours dans les locaux de la Mairie :

– première journée : information des concepteurs, visite du site, discussion avec les partenaires de la maîtrise d'ouvrage, et début du travail de conception ;

– deuxième journée : travail individuel des concepteurs, en fin d'après-midi restitution des expertises et orientations, et en soirée discussions, recalages et arbitrages de la maîtrise d'ouvrage sur les propositions ;

– troisième journée :reprise du travail individuel d'approfondissement des concepteurs et restitution avec débat en 2ème partie d'après-midi.

Deux temps forts d'échanges avec les collectivités et différentes institutions ont eu lieu au démarrage de l'atelier, afin que chacun puisse entendre les attentes des partenaires concernés (communes, CG25, DDEA UT, EPF / Agence foncière, CAPM, et ADU), et lors de la restitution des réflexions en fin d'atelier.

Le déroulement avait été préparé dans le détail, à la manière des méthodes du *Community planning*.

Les résultats de l'atelier de projet urbain

Les élus ont été convaincu par la quantité et la qualité des propositions émises, au regard des sommes investies (3 fois 3 jours d'honoraires et les frais). L'élargissement à plusieurs points de vue – comparativement à l'issue de l'étude de faisabilité résultat de la réflexion d'un seul professionnel – et les échanges entre concepteurs et avec les décideurs ont permis de mûrir le sujet en un temps très court.

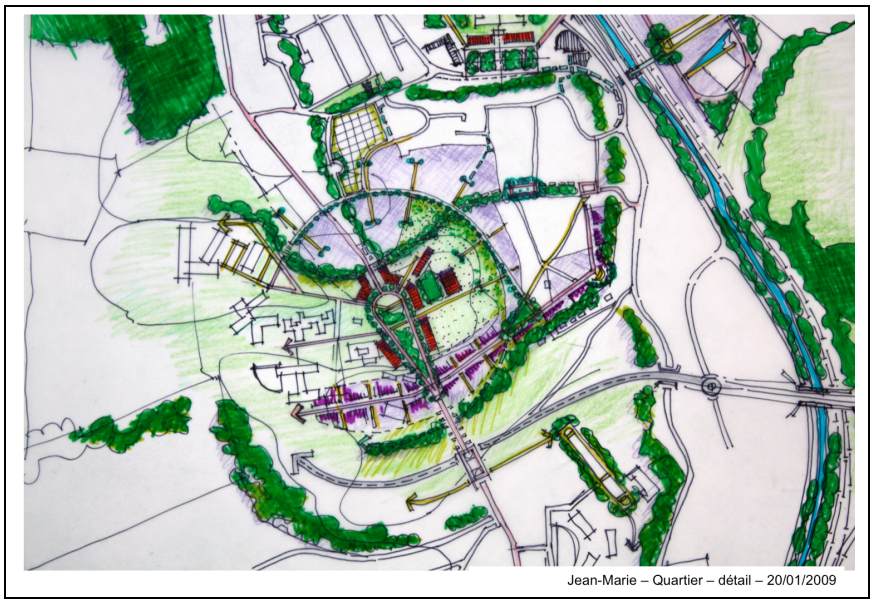
L'imbrication des échelles et des thèmes abordés a également constitué un point fort de la démarche. Les quelques extraits de schémas ci-après démontrent la richesse des réflexions et de leurs aboutissements.

Source : ADU – Pierre Feddersen

Figure D23. De la vaste échelle du secteur nord de l'agglomération

Source : ADU – Pierre Feddersen

Figure D24. A l'échelle des liens à construire entre les secteurs de la commune

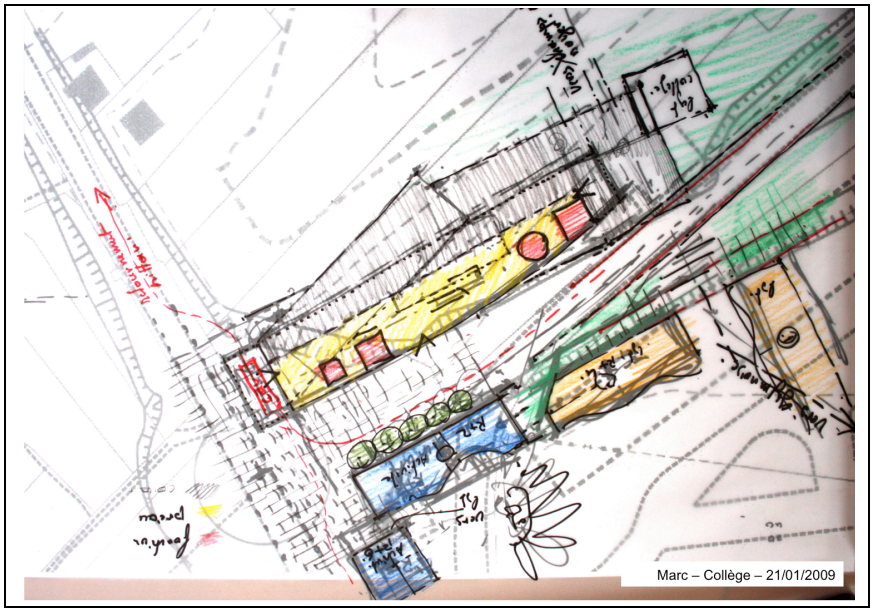


Source : ADU — Jean-Marie Thomann

Figure D25. Puis de l'échelle du quartier … scénario A

Source : ADU — Marc Rolinet

Figure D26. Ou toujours à la même échelle du quartier … scénario B



Source : ADU – Marc Rolinet

Figure D27. … jusqu'à celle de l'équipement scolaire

Quatre catégories de résultats sont ainsi ressorties, nourrissant les réflexions communales au delà de la question initiale :

1. Les enjeux à vaste échelle : les liens entre les deux collines à travers le centre et la conception puis la réalisation du nouveau quartier comme d'un exemple pour la qualité de vie,
2. Les sites stratégiques de la commune : le secteur de l'Arche, le secteur de la Lizaine et le détail des liaisons entre les deux rives,
3. Les scénarios pour le collège : au centre de Fenottes, au nord ou au sud,
4. Et des illustrations de ce que pourraient être le collège et le quartier.

<u>Les enseignements de l'atelier de projet urbain</u>

La qualité et la quantité de la « production » découlent de l'émulation liée à ce type de démarche : trois urbanistes – issus d'horizons différents et ne se connaissant pas avant – réunis pendant trois jours pour élaborer un maximum d'idées.

Mais les limites de la démarche viennent de la durée de l'exercice : trois jours ne suffisent pas à permettre à un urbaniste extérieur au territoire de prendre la mesure de toutes les contraintes. Les résultats sont donc à prendre pour ce qu'ils sont : des propositions – voire des questions – à réintégrer dans la démarche de longue haleine du projet urbain.

Ces propositions pouvaient ainsi être utilisées directement (par ex. reprise et développement d'une esquisse) ou indirectement, en venant éclairer les décisions à prendre d'un jour nouveau (par ex. comment mieux partager les infrastructures).

Les résultats obtenus concernaient différents domaines.

1. Le développement durable appliqué revient à privilégier des attitudes différentes face au projet (penser transversalement), en allant au delà des nécessaires économie d'énergie ou d'une meilleure gestion de l'eau (tout en les intégrant) :

- Localiser les bâtiments dans le site de manière à économiser les infrastructures et la consommation de sol (donc l'argent public) permet en même temps de préserver des potentiels pour l'avenir ;

  Illustration - Le fait de localiser le collège au bord d'une voirie déjà prévue économise la création de nouvelles voiries. Le partage de plateaux sportifs entre différentes institutions (Ecole de police, collège et habitants) par la gestion des horaires peut également favoriser des économies substantielles d'argent public.

- Renforcer les partenariats permet un meilleur partage des infrastructures ;

  Illustration. Le partage du plateau sportif ne peut se faire qu'en mettant autour de la table les partenaires concernés très en amont des démarches : la coordination des usages - si elle s'avère possible - peut permettre d'éviter la construction de doublons d'infrastructures. Ce type de partenariat peut aussi favoriser une utilisation mieux coordonnée des appuis publics disponibles (financiers ou autres).

2. Des esquisses de projet urbain

- L'armature des espaces publics du quartier et de la commune permet l'articulation entre les deux échelles du projet

  Illustration - Le réseau des espaces publics de la commune a été mis en évidence comme un moyen important de travailler les liens (physiques, mais aussi sociaux) entre les différents quartiers de la commune et leurs populations respectives, en allant dans le sens de favoriser les échanges. Les points forts de ce réseau sont les grands équipements publics de la commune, et les programme des quartiers en projet doivent venir s'insérer dans ce schéma d'ensemble.

- La forme urbaine est en lien avec la localisation des fonctions du quartier

Illustration - Les questions de la densité pertinente de ce futur quartier, de la manière de stocker les voitures, de la localisation ou de l'accessibilité des services proches doivent être résolues par le projet du futur quartier (même si c'est de manière différente des propositions faites lors de l'atelier).

3. Des zooms sur la localisation fine du collège, et l'organisation du bâtiment

Illustration - La question de l'organisation interne du collège et du rapport entre nombre de niveaux et occupation du sol (en nombre d'ha) mérite d'être approfondie.

4. Des réponses sur l'articulation du site avec l'agglomération

Illustration - La question des liens tangentiels entre les différents pôles secondaires de l'agglomération (Bethoncourt, Grand-Charmont, …) mérite également d'être reprise à la bonne échelle.

Les enseignements de cette expérience ont considérablement enrichi la réflexion sur l'utilisation des dynamiques d'acteurs en présence, par la création d'espaces et de lieux d'émulation – voire de « friction et/ou tension » – de manière à pouvoir utiliser l'énergie mise en œuvre par les acteurs eux-mêmes, plutôt que de la créer ex nihilo. Et c'est ce pas suivant de la modélisation qui est développé dans le chapitre suivant, comme alternative à l'organisation de la succession des étapes.

Source : ADU – travail d'équipe

Figure D28. Le site du parc central

D2.3 Les enseignements de l'étude de cas

L'ensemble du travail et des recherches conduites pour l'Agglomération de Montbéliard vient compléter – en les précisant – les enseignements des chapitres précédents sur les hypothèses de la présente thèse.

Similitudes et nuances entre les agglomérations

Le fait qu'une agglomération – celle de Genève – soit en croissance et l'autre – celle de Montbéliard – connaisse plutôt une situation de stagnation ne modifie pas fondamentalement la problématique des processus de production urbaine. En effet, l'absence de lien entre, d'une part la croissance économique et démographique, et d'autre part les besoins quantitatifs en logements et qualitatifs en espaces publics et cadre de vie conduit au constat de processus nécessaires dans les deux cas. Ce sont les moyens disponibles qui diffèrent, et non l'objectif de ville durable.

Ainsi à la question de l'existence des processus de production urbaine, Montbéliard confirme par l'absurde qu'en l'absence d'un tel processus conçu et conduit, la production de la « ville ordinaire » n'est ni durable, ni de qualité. L'identification par les acteurs interrogés des nombreux manques de savoir-faire technique et financier dans le détail du déroulement de chaque étape confirment l'importance de ceux-ci.

Toutefois, la liste de l'ensemble des actions à conduire entre le début et l'aboutissement d'un processus de production urbaine a fortement interrogé les acteurs. L'ampleur et la difficulté de la tâche, ainsi que la probable impossibilité de disposer des moyens nécessaires ont engendré une seconde réflexion développée ci-après, cherchant à arriver à un résultat similaire, mais avec un investissement (en temps et en finance) nettement plus limité.

Un processus alternatif par cercles d'acteurs successifs

Le principe de cette démarche alternative repose ainsi sur la négociation – et sa capacité à produire des solutions optimales pour le collectif des acteurs engagés – en identifiant les cercles d'acteurs successifs à chaque étape du processus de production d'un quartier.

Les grandes étapes restent similaires à la démarche linéaire « classique » : il est en effet difficile de complètement renverser la logique consistant à élaborer d'abord un projet de quartier puis ceux des constructions avant leur réalisation lors du chantier. Par contre, le choix des partenaires et le rôle qui leur est confié sont très différents.

Ils sont tout d'abord systématiquement groupés : pilote + financeur + concepteur à l'échelle du quartier, puis pilote + financeur + concepteur + constructeurs à l'échelle des différents lots (quelques bâtiments et espaces publics attenants). Les différentes étapes se déroulent alors de manière suivante (voir schéma ci-après) :

1ère étape : préparation (acteurs politiques + professionnels + citoyens)

- Un atelier de projet urbain permet aux élus de murir leur projet politique et d'obtenir suffisamment d'éléments pour construire un cahier des charges précisant clairement l'intérêt public pour la 1ère mise en concurrence : celle des groupements pilote + financeurs + concepteurs à l'échelle du quartier ;
- *L'output de l'étape se fait sous forme de cahier des charges pour le concours (dont le niveau d'exigence de qualité et de durabilité pour le quartier), ainsi que de méthode pour l'atelier urbain et la concertation avec la population.*

2ème étape : conception du quartier (acteurs politiques + promoteurs + professionnels + citoyens)

- Le concours permet à l'acteur public de choisir son partenaire pour le quartier : il lui délèguera le portage du projet, le portage du risque financier, la responsabilité du suivi de l'ensemble des prestataires, mais cette délégation ne supprime pas la nécessité – pour le public – de contrôler systématiquement l'avancement du projet (et sa conformité aux intentions de départ) ;
- *L'output de l'étape consiste en un projet de quartier et son processus de production, avec la délimitation des lots, puis la méthode pour le concours ensemblier et la concertation avec la population.*

3ème étape : conception des bâtiments et aménagements (acteurs politiques + promoteurs / entrepreneurs + professionnels + citoyens)

- Le groupement retenu peut organiser lui même la mise en concurrence aboutissant au choix des groupements concepteurs et constructeurs des bâtiments, équipements et espaces publics, mais le public a tout intérêt à contrôler la fixation des niveaux d'exigence de qualité et leur prise en compte dans les projets choisis par le pilote (ou conjointement par le pilote et le public) ;
- *L'output de l'étape comprend les cahiers de prescriptions (dont le niveau d'exigence de qualité et de durabilité pour les réalisations), puis les projets de bâtiments et d'espaces publics et la méthode et l'information aux citoyens.*

4ème étape : réalisation du quartier (acteurs politiques + promoteurs / entrepreneurs + professionnels + citoyens / consommateurs)

- Le groupement retenu organisera également le déroulement des chantiers, mais le public a là encore tout intérêt à vérifier que le « produit final » corresponde bien à ses intentions de départ (qualité et prix des logements, équipements publics et espaces extérieurs du quartier) ;
- *Output de l'étape : bâtiments et espaces publics réalisés selon une méthode au choix du pilote (concours ou autre), puis information aux citoyens et vente ou location aux consommateurs.*

Des solutions intermédiaires sont envisageables avec une multiplicité de gradations de co-production public-privé dans l'élaboration des différents cahiers des charges et conventions, comme dans les différents choix.

Cette méthode s'inspire de certaines opérations aux Pays Bas (voir chapitre B), et l'expérience prouve qu'elle suppose un grand professionnalisme des partenaires en présence : à la fois les équipes publiques qui doivent être en mesure de bien négocier avec les partenaires privés, et les entreprises privées qui ne sont pas toutes capables d'assumer l'ensemble des tâches décrites (en particulier pour les montages financiers complexes, et les technologies durables et innovantes).

Le pari est résumé dans le schéma page suivante : soit les quatre catégories de parties prenantes mettent en œuvre des moyens et actions correspondant à une représentation positive de leur apport dans le système (libellés dans les rectangles verts), soit au contraire elles mettent en œuvre des positions bloquantes (libellés dans les carrés roses). C'et en quelque sorte l'explicitation du jeu – au sens de Crozier – auquel les acteurs se livrent, et l'issue (positive ou négative) dépend de l'arbitrage que fait chacun entre ses intérêts propres à court terme et ceux du système à moyen et long terme. Mais comme le démontre la pratique autant que la théorie, la rationalité est parfois – pour ne pas dire souvent – absente des décisions des acteurs, et dans ce sens les décisions orientant ces processus de productions constituent de véritables paris (au sens de Morin).

Et c'est alors uniquement par la recherche de conditions favorables à ce « travail » que décrit Sfez, que le murissement peut se faire, à un rythme qui dépend de la spécificité de chaque situation.

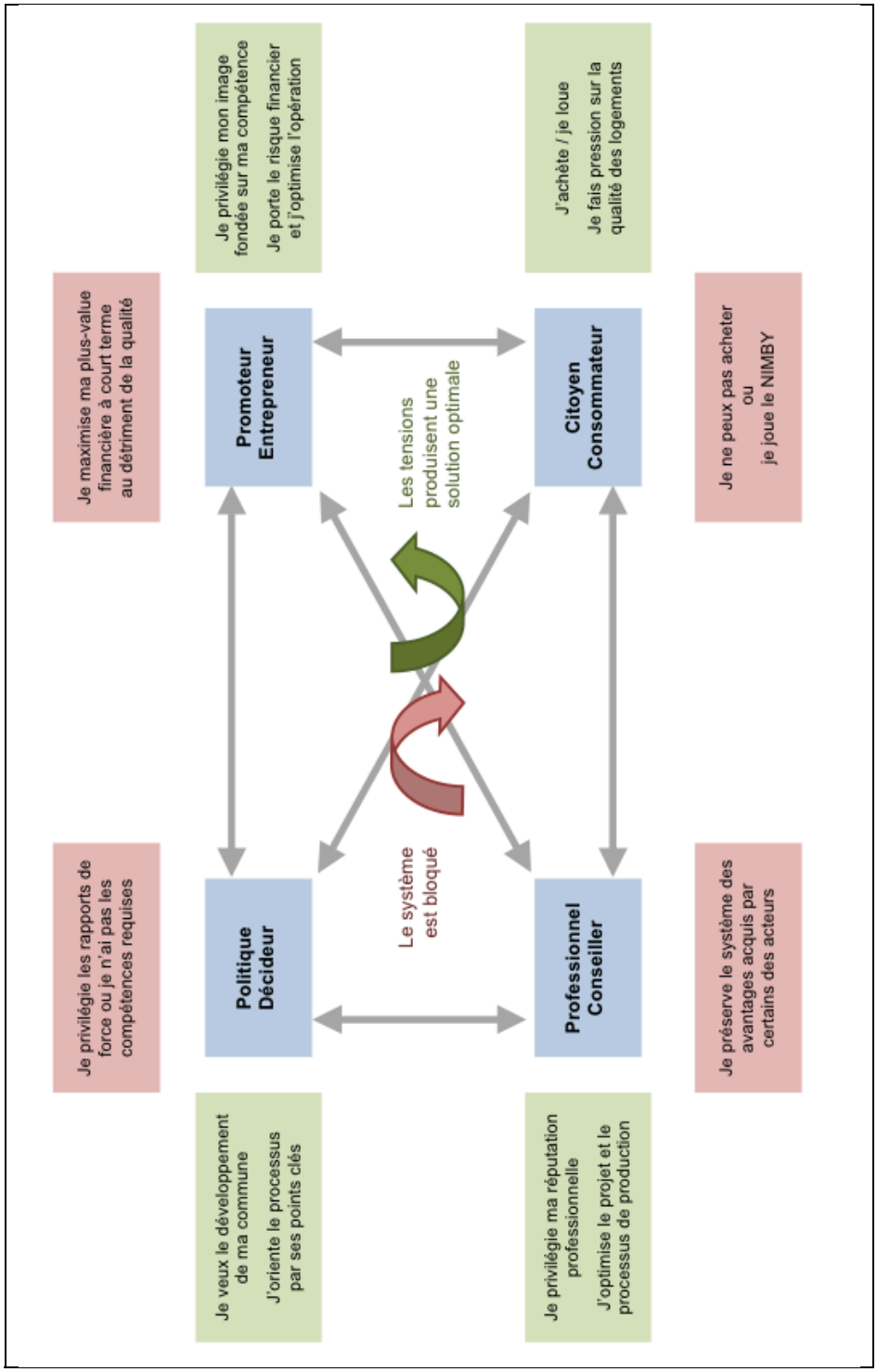


Figure D29. Les acteurs : cercle vertueux ou cercle vicieux ?

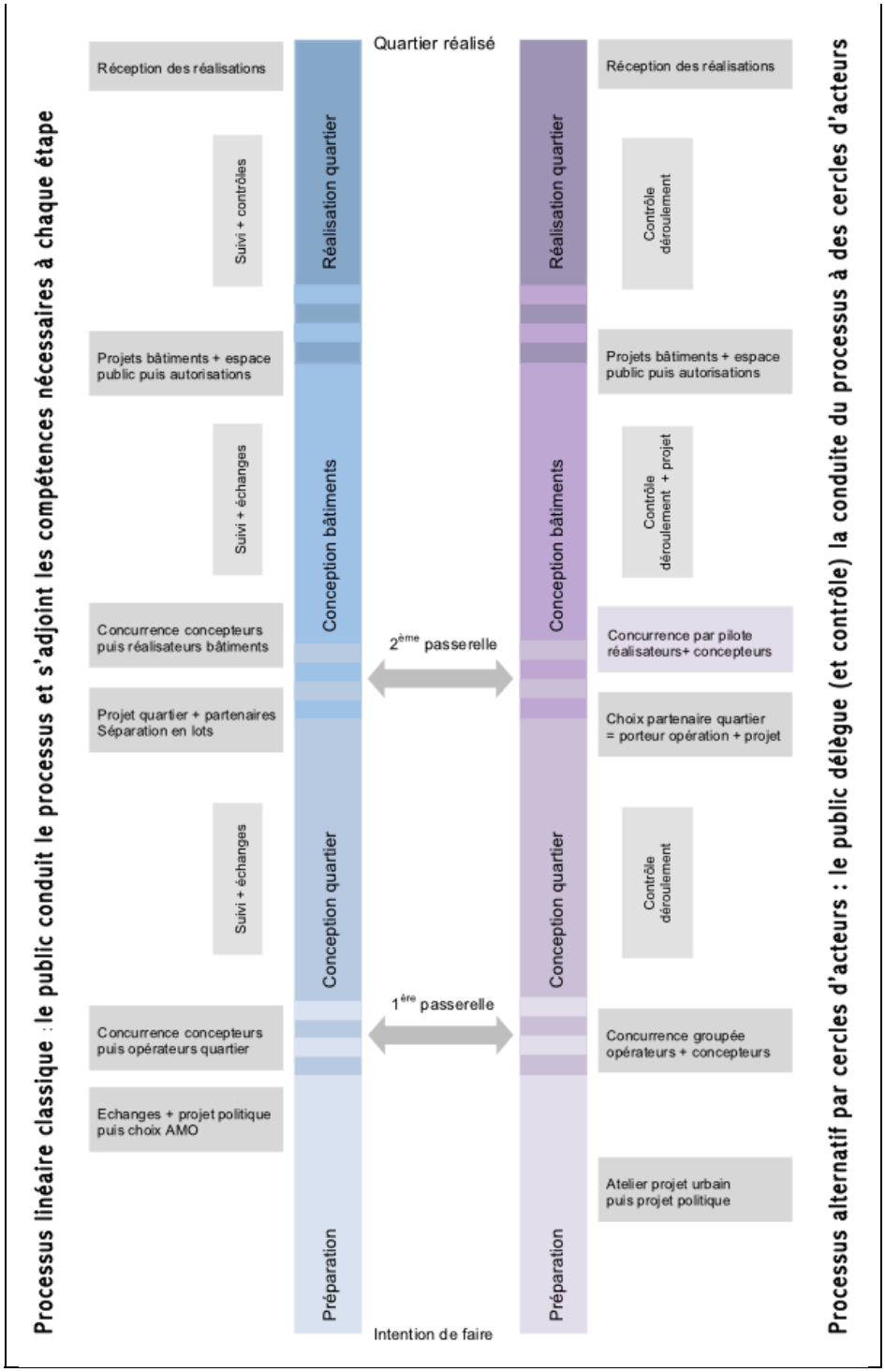


Figure D30. Correspondances entre processus classique et par cercle d'acteurs

Conclusion

De la complexité en urbanisme

Conclusion : de la complexité en urbanisme

L'adition de décisions sectorielles et rationnelles – même si chacune prise isolément est d'excellente qualité – ne produit pas une ville de qualité, où le « vivre ensemble » peut s'exprimer de multiples manières. Le type de tissu urbain qui résulte de ce type de processus est fait de juxtapositions d'opérations plus ou moins indépendantes, comme l'a montré le premier chapitre, et déjà magnifiquement illustré en 1974 par le livre pour enfants de Jörg Müller « Ronde des marteaux-piqueurs ou La mutation d'un paysage ». Dans cet ouvrage l'auteur raconte en sept planches ce qui est arrivé à Gullen, paisible petit village imaginaire, entre 1953 et 1973 – soit à peine le temps d'une génération – ou comment un paysage urbain sans qualité a été créé par la simple juxtaposition de décisions certainement rationnelles et parfaitement conformes à la planification. Et le résultat ressemble à la plupart des entrées de villes françaises et à de très nombreuses extensions urbaines suisses.

La présente thèse est partie de ce constat, et a recherché l'apport possible des différentes théories de la complexité, de la décision, et du fonctionnement des organisations pour tenter d'identifier ce qui pourrait enrichir à la fois la pensée et les pratiques en urbanisme, autour de la question de recherche suivante : en quoi le fait de se préoccuper volontairement des processus de production de la ville peut-il contribuer à sa qualité ? Et quel devrait être alors le rôle du public ?

Cette dernière partie de la thèse présente l'apport théorique et prescriptif de l'ensemble du travail de réflexion, en repartant des enseignements tirés de chaque partie – la théorique et les études de cas – pour terminer par le développement des « modèles de régulation des processus de production urbaine ». La 1ère partie a essentiellement permis de se doter des outils cognitifs nécessaires à la modélisation, et les suivantes ont à la fois apporté la compréhension des processus de production urbaine, et révélé les méthodes de régulation publique en cours d'exploration par les acteurs de terrain conscients des dysfonctionnements décrits ci-dessus.

Des réactions « spontanées » face à la complexité …

Aujourd'hui, face à la complexité des mutations territoriales perçues par de nombreux acteurs, les observations ont démontré que la tentation consiste à planifier plus et plus précisément qu'avant, en réagissant par de la sur-définition à l'incertitude qui nous entoure. Un rappel de l'exemple significatif de la planification genevoise permettra de poser plus clairement les arguments du débat.

Dans les secteurs stratégiques du développement du canton de Genève, il est ainsi fréquent de trouver une superposition de la zone de développement (issue du plan de zones fixant le droit du sol à l'échelle du canton) et d'un PAC (périmètre d'aménagement coordonné issu du Plan directeur cantonal qui a valeur de document de planification stratégique) : ceci entraine l'obligation d'un PDQ (plan directeur de quartier), d'une demande de renseignements à l'administration, d'un PLQ (plan localisé de quartier), de la modification du Plan de zones cantonal qui a valeur de loi (et doit être ratifiée par le Parlement), et l'ensemble permet au canton de fixer le prix du foncier, d'exiger un % de LUP (logements d'utilité publique), de préempter, de vérifier le plan financier du promoteur, de prélever une taxe d'équipement et de contrôler les loyers pendant 10 ans.

Cette accumulation produit entre autres de nombreuses occasions d'oppositions et de recours auprès des tribunaux, et constitue l'une des raisons – mais pas la seule – des rythmes extrêmement lents des opérations d'urbanisme (un minimum de 10 ans pour presque toute opération dépassant la taille d'un seul immeuble). En outre, le cheminement de dossiers multiples sur un même territoire ne favorise pas la cohérence des solutions réalisées *in fine*.

… aux limites de la pensée linéaire et sectorielle

Fondement conceptuel des pratiques en urbanisme, la pensée cartésienne – malgré tout l'intérêt quelle présente et les progrès qu'elle a permis – montre des limites.

En premier lieu, le déroulement classique d'une élaboration de politique publique est souvent décrit par trois phases successives centrées sur une ou des décisions : préparation technique, puis décision politique et enfin application technique de la décision prise. Or ce modèle qui imprègne fondamentalement nos représentations et nos modes de fonctionnement est depuis longtemps décrit comme ne correspondant pas (ou plus ?) à la réalité dans laquelle nous évoluons (Sfez, 1984 et 1994). Une décision – même « bonne » dans l'absolu – peut en effet être remise en question à tout moment, y compris une fois qu'elle est prise, par un apparent

détail qui bloque l'ensemble du mécanisme. Tous ceux qui ont pratiqué l'urbanisme ont en tête ce type d'aventure, allant du « mot qui fâche » à l'oubli d'un notable dans une liste d'invitation. La réalité du cheminement des idées, des négociations, des arbitrages jusqu'à l'aboutissement de la mise en œuvre d'une décision est en réalité infiniment plus complexe que le modèle sur lequel nous pensons fonctionner, et nécessite une attention de chaque instant à la fois sur le contenu du sujet concerné, et sur le déroulement de la démarche. C'est la 1ère limite de nos modes de fonctionnement actuels.

En second lieu, la conception traditionnelle des politiques publiques et le fonctionnement de l'administration sont encore pour la plupart sectoriels : chaque service élabore « son » concept – le plus souvent par d'excellents techniciens – et le met en œuvre, en veillant tout de même à le coordonner avec les autres, mais une fois qu'il est déjà conçu. Comment alors imaginer que l'organisation du territoire soit durable si la question des transports est réglée par certains, la localisation des logements et des activités par d'autres, et la politique énergétique encore ailleurs ? Chacun sait désormais que la consommation d'une part importante de cette dernière dépend de la cohérence de l'organisation entre les deux premiers registres. Toutefois la multiplication croissante des démarches interservices montre bien que cette seconde limite a déjà été identifiée par un grand nombre d'acteurs concernés.

Enfin, dans son fonctionnement quotidien, la politique publique particulière intitulée aménagement du territoire (CH) ou urbanisme (F), mesure, classe selon des catégories prédéterminées, et hiérarchise les parcelles, les quartiers, les territoires, en fonction du futur qu'elle imagine le plus vraisemblable à un horizon de 10 à 20 ans. Or ces outils sont hérités d'un monde plus stable – ou en tout cas moins incertain – et d'une époque qui cherchait à résoudre d'autres problèmes territoriaux : l'hygiène et la salubrité de la fin du XIXème ou la rationalisation de l'usage du sol après la seconde guerre mondiale. De plus, la pensée moderne – alors fondamentalement inspirée par l'industrie – s'est focalisée sur les aspects physiques de l'aménagement du territoire. « La planification de l'usage des sols par le zonage et le contrôle des densités de construction constitue (ainsi) un « référentiel » qui imprègne toutes les représentations des acteurs dans les différents pays européens (...), ce qui a eu pour conséquence la fourniture de réponses physiques à des problèmes économiques et sociaux ». (Motte, 2006, p29) Les dysfonctionnements de la planification actuelle découlant directement de cette approche soulignent le malaise : combien de planifications parfaitement bien

travaillées ne trouvent en Suisse personne à court ni même à moyen terme pour réaliser les quartiers projetés, en raison de leur décalage avec le marché ou la volonté des propriétaires fonciers concernés ? Les territoires d'aujourd'hui sont soumis à des mutations rapides et de grande ampleur, ce qui implique que les méthodes doivent intégrer un niveau d'incertitude bien supérieur à celui qui est habituel dans nos pratiques actuelles, et c'est là la 3ème catégorie de limite.

Face à ce vaste ensemble de difficultés, quelle issue rechercher ? La pensée cartésienne qui isole pour mieux comprendre et fait abstraction des liens entre les éléments qu'elle a identifié au préalable, n'est pas la mieux armée pour relever les défis d'aujourd'hui. En réaction, d'aucuns mettent en avant le caractère chaotique de notre société et en déduisent l'impossibilité de prévoir quoi que ce soit : ce serait l'ère de la « pensée faible » (Chalas, 2003) ou du « *no vision* ». Mais au delà d'un certain plaisir de la société occidentale à se considérer comme décadente, en regrettant un passé simplifié et idéalisé, ne s'agit-il pas d'un simple malaise face à la nécessité d'inventer de nouvelles voies dans une réalité plurielle et complexe ? Ce « champ aveugle » dans lequel nous nous trouvons et face auquel nous ne percevons pas encore clairement d'issue (Crettaz, 2008) ne signifie pas automatiquement qu'il n'existe aucune solution. D'autres auteurs – et cette posture permet d'avancer de manière plus intéressante – postulent que ces nouvelles réalités multiples – et en constante évolution – constituent « simplement » un changement de paradigme et qu'elles nécessitent de la part des chercheurs et des professionnels encore beaucoup de travail afin d'être mieux comprises : des monographies, projets test, explorations, modélisations et évaluations paraissent indispensables pour parvenir à distinguer mieux qu'aujourd'hui les faits isolés des tendances.

Ce type de travail patient permettra ainsi progressivement de dégager – parmi la multitude des observations possibles – les signaux faibles qui feront sens, et qui sont aujourd'hui les signes émergents des tendances lourdes de demain. Et la présente thèse entend apporter sa modeste contribution à ce vaste chantier intellectuel.

a. Discussion des hypothèses

a.1 Les acquis de l'analyse théorique

Les théories de la complexité mettent tout d'abord en évidence le fait qu'il est possible – et légitime – de progresser dans la réflexion et l'action en travaillant avec des « macro-concepts » définis en leur centre, et qui préservent une zone de flou sur leurs limites. Ainsi en est-il du concept de « processus de production urbaine » de la présente thèse, ce qui permet de préciser quelque peu sa présentation comme « concept flottant » dans le premier chapitre. Dans cette optique, la définition de l'urbanisme comme l'ensemble des méthodes qui permettent la direction et la gestion des « processus de production urbaine » sera développée et approfondie à l'issue de ce travail de recherche, mais non entièrement circonscrite.

Au delà, l'apport des théories de la complexité et de la sociologie des organisations peut se résumer sous forme d'un certain nombre de notions et principes, à la fois pour mieux comprendre le phénomène urbain, et pour mieux concevoir nos modes d'intervention sur la ville et leur mise en œuvre dans la longue durée.

Le phénomène urbain

Même si l'objet de la thèse ne consiste pas à décrire la ville, l'introduction de la pensée complexe dans les méthodes ne peut faire l'économie de cette étape de la réflexion : le sujet final de la recherche est bien la qualité de ce « fait urbain » protéiforme produit par un ensemble de mécanismes. Et puisque la ville est complexe, il est nécessaire de la reconnaître en tant que telle, et d'adapter les représentations en conséquence, afin d'éviter de concevoir des méthodes et actions qui correspondraient à un « monde idéal » dans lequel la planification pourrait précéder l'action, à l'image de « l'Homme certain » de Sfez. Cette inévitable imbrication de la représentation, de la pensée et de l'action constitue un premier apport essentiel.

Au delà, la complexité urbaine peut être décrite sous plusieurs angles de vue, et en premier lieu par son caractère systémique, mais pas uniquement. L'éventail des gradations entre le très dense et le très diffus, ainsi que le principe dialogique de coexistence de réalités contraires irréductibles à une synthèse, permettent de caractériser la variété morphologique de la ville. Le modèle du nuage et la description de l'urbain comme une somme d'états transitoires fournissent des indications sur sa dynamique. Quant au principe hologrammatique, il permet de

poser comme inévitable – et même souhaitable – la production de connaissance par un double processus d'enrichissement du tout par les parties et des parties part le tout. Ces différents apports enrichissent considérablement la représentation de la ville et seront développés plus loin (E1.3) en réponse à la première hypothèse.

Les méthodes d'intervention sur le phénomène urbain

Les théories de la complexité et de la décision, et la sociologie des organisations fournissent une lecture des mécanismes employés par les organisations pour se diriger dans leur environnement, élaborer des stratégies, prendre des décisions, ainsi que des outils méthodologiques appropriés à l'intervention dans une réalité complexe. Elles englobent également la phase du « passage à l'acte », par l'adaptation de ces stratégies et décisions à l'évolution de leurs contextes, dans un mécanisme constant de reconnaissance et d'action sur les interactions entre acteurs et thématiques.

Ainsi, la « production urbaine » peut être assimilée une « action collective » – au sens de Crozier – c'est à dire à une coopération entre acteurs au sein d'une ou plusieurs organisations, en vue de l'accomplissement d'objectifs communs, malgré des intentions et stratégies différentes – voire divergentes – au départ. Chacun agit alors en fonction d'un subtil équilibre entre sa propre « rationalité limitée » et l'intérêt du groupe qui consiste *a minima* à empêcher un échec de la démarche, et au mieux à atteindre les objectifs poursuivis. Ce processus passe par une certaine « intégration des comportements », et dans le cas de la production urbaine, cette intégration gagnerait à être conçue comme une « négociation » ou un « jeu », dans lequel chaque acteur peut osciller entre auto-détermination et contrainte. Dans cette optique, il s'agit pour chacun à la fois de conserver ses marges de liberté, et de suffisamment respecter les règles, pour parvenir à un résultat satisfaisant pour le système et pour lui-même. Cette progression vers les objectifs – qui ressemble plus à un compromis qu'à un consensus, et qui est tout sauf linéaire – peut se faire de différentes manières, mais la plus riche est celle de l'apprentissage collectif, par l'expérimentation. Et l'enjeu pour l'urbanisme est alors la production des conditions rendant possible ce processus, sachant que la sociologie des organisations démontre clairement qu'une telle optique implique moins de règles, et beaucoup plus d'organisation. Pour y parvenir, il est nécessaire de consacrer du temps en amont, pour bien comprendre le contexte dans lequel les acteurs opèrent, mais également pour donner la possibilité à tous les concernés de percevoir, reconnaître, et comprendre les composantes du processus en cours. Sans ce temps et cette

attention consacrés à ce qui est le plus souvent ignoré, l'atteinte des objectifs communs a de fortes chances de ne pas aboutir.

Au centre de ce processus décrypté par la sociologie des organisations, la « décision » est essentielle. Elle doit avant être reconnue comme un « pari » – de manière à intégrer l'incertitude et le risque inhérents à toute situation complexe – et elle peut ensuite être représentée de manière dynamique par un récit qui avance par hybridations successives entre les différents discours initiaux. Elle devient alors la résultante d'un travail de « falsification » et de « traduction » qui progresse dans le temps parce que ses acteurs savent qu'il y a toujours plusieurs chemins, et parfois même plusieurs aboutissements possibles : c'est la pluri-finalité de la décision de *l'homo erraticus* de Sfez.

Le processus de décision révélé par Le Moigne articule alors une attitude de « conception » – il s'agit de concevoir un projet ou un plan susceptible de résoudre le problème, et en même temps de mieux le comprendre – et une attitude de « compréhension téléologique » qui vise à formuler le problème de manière intelligible. L'ensemble revient à inventer des actions possibles et à évaluer leurs effets, en particulier ceux qui sont contre-intuitifs. Et dans cette optique de processus de décision complexe, la pensée n'est plus séparée de l'action, mais elles s'enrichissent mutuellement.

A partir de là, les notions et principes développés par ces différentes théories viennent enrichir les outils cognitifs de description et de compréhension des méthodes observée dans les études de cas, avant de tenter la modélisation de « la régulation publique des processus de production urbaine ».

Le principe dialogique de Morin peut éclairer la manière de concevoir et diriger les processus de production : à la fois téléologique et opportuniste. Le principe récursif permet de reconnaître que le projet spatial peut produire le processus, et que le processus produit également le projet spatial, les deux étant à la fois produits et producteurs. Le principe hologrammatique qui affirme que la partie est dans le tout, et que le tout est aussi dans la partie, peut s'appliquer aux différentes échelles d'un projet spatial, ou aux différentes composantes de l'organisation d'un processus.

Puisque selon Berthoz, penser, c'est refuser, c'est-à-dire sélectionner les éléments pertinents pour les buts de l'action, il apparaît clairement que cette sélection réduit l'information, et crée ainsi un risque d'erreur. En réponse à ce problème, la redondance – par l'organisation de plusieurs évaluations d'une même variable – réduit ce risque, et présente en plus l'avantage d'intégrer dans le processus la

multirationalité, mise en avant comme essentielle par l'ensemble des auteurs étudiés. Dans la production urbaine, ceci se traduit par exemple par des démarches de type MEP (mandats d'études parallèles suisses) qui organisent en parallèle – mais en interaction – la production d'un même projet spatial par des concepteurs différents.

L'anticipation fondée sur la mémoire articule rétrospective et prospective, ce qui s'applique aussi très bien au processus du projet : « inscrire le présent dans le flux dynamique d'un univers changeant » selon les termes de Berthoz devrait être l'un des fondements des méthodes de production urbaine.

Enfin, même si des détours sont parfois nécessaires, l'aboutissement de tout processus complexe est la production de « sens » pour l'ensemble des acteurs concernés. Et pour contribuer à cette lisibilité, les ordres de Comte-Sponville invitent à distinguer ce qui est de l'ordre du techno-scientifique, du juridico-politique ou de l'éthique, tout en étant capable de les travailler conjointement et en interaction.

Le contenu de ces différents registres appliqués à l'urbanisme sera développé plus loin (E2.2), mais « distinguer et relier pour faire sens » pourrait être le slogan essentiel de l'apport des théories de la complexité à l'urbanisme.

a.2 L'apport des études de cas

L'analyse approfondie d'exemples dans deux pays aussi différents que la Suisse et la France permet de repérer aisément un certain nombre d'implicites dans les raisonnements, et de les dépasser. C'est en particulier le cas des rôles respectifs des pouvoirs publics et du privé : ce qui paraît aller de soi en France concernant la nécessaire intervention des collectivités dans « la chose publique » ne correspond en rien à la réalité helvétique. Et à l'inverse, ce qui semble normal en Suisse – comme le fait de confier des rôles sociaux au privé (par exemple la construction de logements aidés) – serait jugé en France comme un abandon de responsabilités par le public. Ainsi la « régulation publique » des processus apparaît dans toute sa variété, et intimement liée à sa composante culturelle.

Ensuite, le fait qu'une agglomération soit en croissance forte ou en stagnation ne modifie pas fondamentalement les problèmes rencontrés par les acteurs du territoire. Puisqu'il est clairement apparu que le besoin en logements est plus déterminant que la croissance démographique, il faudrait pour arriver à des situations contrastées, que « l'état de santé » du terrain d'étude se rapproche par exemple de celui de Detroit aux USA, ce qui est loin d'être le cas des exemples

étudiés. Au delà, les études de cas apportent des éléments de réponse aux questions initiales, en nuançant les propos.

Q1 - En quoi les démarches étudiées constituent-elles – ou non – des processus de production urbaine ?

Il est possible de reconnaître dans les cas exemplaires l'existence d'un « processus de production urbaine » – au sens d'une succession d'opérations aboutissant au résultat souhaité par ses auteurs – et lorsqu'il n'existe pas, les acteurs interrogés reconnaissent à la fois son absence et son intérêt. C'est en particulier le cas de la planification romande ou de la production de la « ville ordinaire » en France qui souffrent toutes deux de ce manque.

Sur la base de l'apport heuristique de l'industrie, ces « processus de production » urbaine comprennent un certain nombre de « passages obligés », quand ils sont bien conduits, mais ce n'est pas toujours le cas. Il s'agit d'abord de connaître la demande et de concevoir le « produit » correspondant. Puis vient l'évaluation de l'adéquation entre l'offre et la demande, en même temps que la réflexion sur le « mode de production » adéquat. La recherche d'optimisation de la « productivité » s'entend alors dans un sens nettement plus large que dans l'industrie, plutôt comme une recherche d'efficience : le rapport coût / bénéfice prend sens dans un objectif de durabilité et de satisfaction des attentes et besoins environnementaux, sociaux, économiques, qualitatifs et de gouvernance. Les opérations d'évaluation une fois le « produit » vendu ou mis en location existent, mais relativement rarement.

L'intérêt de l'apport heuristique de l'industrie s'arrête néanmoins rapidement : il permet la prise en compte du temps, l'identification de l'importance déterminante du « pilote », et la reconnaissance de l'imbrication des différentes étapes. Mais cette image ne rend pas compte de toute la subtilité de la réalité, ni de la spécificité de chaque projet et/ou territoire. La « production urbaine » ne supporte en effet aucune reproductibilité intégrale, il ne s'agit jamais de production en série, et le logement ou l'habitat ne sont pas non plus de simples « produits ». Chaque « processus de production » et chaque projet spatial réalisé est nécessairement contextualisé – ici n'est pas ailleurs – et dans cette optique, l'intégration de la dimension socioculturelle, propre au fait urbain, est essentielle à la réflexion et à l'action.

Selon les exemples, les acteurs « pilotes » des processus peuvent être privés ou publics, ou encore les deux à la fois, mais il apparaît que la qualité du résultat – le quartier une fois construit – n'est pas lié à ce point particulier.

Q2 - En quoi les pilotages étudiés ont-ils su – ou non – trouver des réponses utilisant les outils de la complexité ? Et question corollaire, en quoi ont-ils éventuellement procédé à des simplifications abusives ?

Les études de cas ont mis en évidence les qualités nécessaires aux acteurs du processus et aux outils utilisés, ainsi qu'à la conduite de l'ensemble : cette conduite est nécessaire, mais pour être suffisante, elle doit exister dans la durée – c'est-à-dire au delà de la planification – avec continuité et professionnalisme. Les acteurs – qu'ils soient publics ou privés – doivent en effet être capables de concevoir, conduire, et constamment réorienter le processus de production dans un subtil équilibre entre intentions initiales et opportunités du moment, et ils doivent également procéder à son évaluation, afin d'en tirer les enseignements nécessaires à leur amélioration.

Les outils de la complexité sont encore peu explicites dans le langage des acteurs concernés, par contre, il est tout à fait possible de repérer quelques principes sous-jacents qui permettent d'expliquer théoriquement l'efficience constatée de certaines démarches : la redondance dans les mandats d'études parallèles suisses ou les anciens marchés de définition simultanés français, l'articulation de la prospective et de la rétrospective dans de nombreuses démarches, ou encore le caractère récursif des rapports entre projet spatial ou projet-objet et processus de production ou projet-processus.

Q3 - En quoi les réponses précédentes peuvent-elles – ou non – enrichir la recomposition des outils de l'urbanisme ?

Le slogan initial de « révolution copernicienne de l'urbanisme » peut désormais être discuté : l'analyse approfondie des cas exemplaires ne conclut pas à la suppression des anciens outils, mais leur « révolution copernicienne » consiste précisément à les remettre en perspective, dans une vision centrée sur la temporalité des processus. Un document définissant le droit du sol ne prend pas sens en lui même, isolément du reste de la « production urbaine », mais en fonction de ce qui s'est passé avant et de ce qui se passera après : son niveau de définition pertinent devrait être différent selon la spécificité du lieu, et le degré de connaissance des acteurs qui procéderont à la concrétisation des projets. Un centre historique, un site en renouvellement urbain ou en extension d'urbanisation ne devraient pas être gérés de la même manière. De même, si les acteurs de la réalisation du quartier sont connus, ils devraient être intégrés à la conception de la planification – ce qui n'empêche en rien le public de tenir son rôle de garant de l'intérêt commun à long

terme – et si les acteurs sont inconnus, le fait de leur laisser une marge de manœuvre pour leur intervention ultérieure devrait alors être considéré comme « normal ».

Qr – Et – in fine – en quoi le fait de se préoccuper volontairement des processus de production de la ville peut-il contribuer à sa qualité ?

Les études de cas contribuent fortement à éclairer la question de recherche, mais il convient tout d'abord de repréciser ce que « qualité » signifie dans le cas de la production urbaine.

Ici pour faire sens, la qualité visée est clairement contextuelle : l'enjeu de Rotterdam n'est pas celui de Genève ou de Montbéliard. Ce qui signifie du point de vue du processus, qu'elle est à définir par les acteurs, en fonction de la spécificité locale, même si elle doit bien entendu respecter un certain nombre de critères pour pouvoir être compatible avec le développement durable. Et dans cette optique, le fait de se préoccuper consciemment de l'organisation du processus – plutôt que de le laisser au hasard des événements – contribue clairement à l'objectif : la contextualisation étant un principe essentiel de la qualité du projet, et cette dernière ne pouvant qu'être définie par ses acteurs, l'organisation de « scènes d'échanges » entre eux constitue à la fois le lieu de cette définition, et de son contrôle dans la durée. L'exemple de l'agglomération franco-valdo-genevoise a démontré que ceci s'applique autant à vaste échelle, qu'à celle du quartier.

Ensuite, le pilotage du projet, à condition d'être professionnel et continu, contribue fortement à ce que les intentions initiales – qui comprennent toujours la qualité du résultat – ne disparaissent pas en route, au fur et à mesure de négociations et de décisions qui seraient prises sans la mémoire du pourquoi des précédentes. Et dans certains projets – comme à Grenoble – cette attention à la qualité dans toute la durée du processus de production est explicitement organisée et confiée à une organisation (association) indépendante.

A contrario, la qualité ne naît pas d'un règlement homogène pour un vaste territoire – donc non contextualisé – ni d'une planification pariant sur la sur-réglementation pour pallier aux risques de la négociation. Ceci est d'autant plus vrai que la qualité s'attache bien entendu aux différents objets et services qui constituent la ville – logements, équipements, offres d'accessibilités multimodales, etc. – mais aussi et surtout à ce qui met en relation ces différents éléments. Et ce sont là souvent les points faibles de la ville : les interfaces entre les moyens de transports, ou l'espace public entre les bâtiments, ou encore le dégradé de l'espace public à l'espace privé

du logement. Or ces lieux ne peuvent qu'être construits par la négociation entre acteurs puisqu'aucun d'entre eux n'est explicitement chargé de ces « entre-lieux ».

a.3 Le changement des représentations

La représentation de l'objet de l'urbanisme : la Ville

L'urbanisme doit modifier la représentation qu'il se fait de son sujet d'étude et d'action – la « ville » – en considérant autant ses dynamiques (d'évolution, de flux, d'organisation) que sa matérialité (sa morphologie). La ville est devenue une réalité en mouvement constant, qui peut être mieux décrite par la référence au concept du « nuage » qu'à celle du « cristal ».

Cette première hypothèse est totalement vérifiée par l'approche théorique : la ville est complexe, systémique, mais plus encore. Elle est faite d'imbrications et d'interdépendances multiples entre échelles, registres, temporalités et acteurs, et le tout est en mouvement constant. Elle est également dialogique – abritant des phénomènes contradictoires irréductibles l'un à l'autre – comme l'étalement urbain et la concentration, qui coexistent sans qu'il soit possible d'en faire la synthèse, ou encore la coprésence de l'ordre et du désordre qui « font » le fait urbain.

Cette représentation de la ville peut être illustrée plus en finesse à partir de la « limite » entre ville et campagne, particulièrement révélatrice des dynamiques en cours, et au centre de nombreux débats scientifiques et professionnels.

Le couple sémantique « campagne – ville » continue à faire sens, puisqu'il structure encore très bien les représentations sociales : la « limite de la ville » est une évidence spatiale pour les usagers interrogés. Or, ces termes sont nettement plus polyvalents pour les chercheurs et urbanistes : pour d'aucuns, ils s'attachent à la morphologie – et leur distinction reste alors pertinente – alors que pour d'autres, ils s'attachent aux représentations et usages (ruraux ou urbains), et la société étant devenue en Occident essentiellement urbaine du point de vue sociologique, la « limite » ne fait alors plus vraiment sens. Cependant pour pouvoir progresser dans la réflexion, il est nécessaire de disposer de termes communs, et c'est donc la nature symbolique des notions de ville et de campagne qui demeure avant tout utile.

Pour dépasser ce débat, les modèles alternatifs comme le nuage (Bergson) ou la flamme (Serres) permettent de sortir de la vision topologique du « tiers exclu » pour concevoir une entité aux contours variables selon le temps, entité qui peut être

qualifiée de « ville » à condition de différencier cette dernière, la « ville-nuage », de l'acception plus morphologique de la « ville-cristal » (Debarbieux).

Il est aussi possible d'assimiler ce couple « campagne - ville » à une série de gradations allant du tissu urbain le plus dense à la campagne cultivée ou la nature aménagée, comprenant en son sein des formes et lieux qui incarnent pour le plus grand nombre l'idée d'urbanité, comme le centre historique, le centre d'affaires, ou le centre commerçant. Ces lieux que Debarbieux nomme les « villes-prototypes » constituent des points de repère identitaires à la base de ce que les anglo-saxons nomment souvent « l'ADN urbain » pour tenter de sortir de l'universalisme du mouvement moderne.

La « ville » est ainsi à la fois un fait spatial, éventail de gradations entre ses deux extrêmes morphologiques, et somme d'états transitoires, de configurations instables et contingentes, dans une vision dialogique. En cela, elle incorpore tout à fait les caractéristiques évoquées en début de thèse autour de la référence à la biologie qui a dû progressivement prendre en compte la réalité des organismes vivants faits d'imbrications d'échelles, d'interdépendances et de dynamiques constantes.

La ville ainsi décrite et comprise ne peut plus se satisfaire d'une méthode qui ne ferait que la disséquer en pièces détachées, sans chercher à reconnaître les interdépendances ni les dynamiques en cours. Cette réalité – une fois mieux décrite et reconnue – implique alors nécessairement de modifier les outils pour la concevoir et la gérer dans la durée.

La représentation de la discipline : l'urbanisme

L'urbanisme doit prendre conscience qu'il agit dans ce monde en mouvement constant, et dans la longue durée, ce qui fait que son action est limitée du point de vue de ses effets. La raison en est à la fois l'incomplétude inévitable de toute connaissance, et le fait que la complexité de la ville ne permet d'agir qu'en « simplexifiant » sa compréhension, c'est à dire en la mutilant partiellement.

L'urbanisme doit en conséquence se représenter lui-même d'abord comme un « processus de production », c'est à dire un processus de décision dépendant de ses acteurs, avec leurs représentations, leurs compétences et les moyens qu'ils ont à disposition, dont le projet spatial. Ce processus dépend ensuite fortement de son contexte, et ses acteurs utilisent pour progresser autant la rétrospective – au sens de la mémoire des actions passées et de leurs effets – que la prospective, fondée sur leurs intentions quant à l'avenir.

Le travail de thèse confirme également ces deux hypothèses, mais la logique voudrait que leur ordre soit désormais inversé.

Dans un premier temps, les outils pour rendre la ville plus durable et plus vivable doivent tenir compte de la complexité intrinsèque à la ville, ce qui signifie qu'il s'agit de concevoir et d'agir en évitant deux positions simplificatrices : la première – le refuge du défaitisme – consistant à affirmer que rien n'est possible puisque trop complexe, ce serait l'ère du bricolage intégral sans boussole, et l'autre consistant à sur-définir par les règlements et la planification – l'illusion de la maîtrise – en imaginant qu'il est possible de tout prévoir et de tout réguler à l'avance.

La réalité complexe est tout autre, et l'urbanisme pourrait être ce que Crozier décrit comme essentiel : l'organisation des conditions favorables au déroulement du processus d'apprentissage collectif permettant cette « négociation » ou ce « jeu » entre les acteurs dans l'intérêt de « l'action collective » qu'est la production urbaine. Et cette attention au processus est relativement nouvelle, bien que déjà perceptible dans de nombreux cas exemplaires. Elle doit permettre de concevoir et construire progressivement la succession des décisions, par l'hybridation des discours des acteurs pertinents, et la mise en place de conditions favorables à ce « travail » complexe de murissement collectif.

Selon cette vision, l'urbanisme consisterait à « concevoir, orienter et gérer les processus de production urbaine » en utilisant pour ce faire l'ensemble des principes tirés de l'approche théorique. Le projet spatial resterait essentiel – comme les développement ultérieurs le rappelleront encore (E2.2) – mais, pour reprendre une métaphore musicale il serait à la conduite du processus ce que le pianiste soliste est par rapport au chef d'orchestre. Et cette « mise en musique » des acteurs et des outils dans la durée articulerait design spatial et design du processus d'après le principe récursif, selon lequel chacun peut être à la fois producteur et produit. Pour reprendre l'échelle du quartier, le « quoi faire » serait ainsi le projet spatial qui peut également fonctionner comme « objet de médiation », alors que le « comment faire » correspondrait au processus orchestré sous forme de succession de cercles d'acteurs (voir E2.1 et E2.2).

En complément, l'approche théorique a aussi mis en évidence qu'il faut désormais accepter le fait de « parier », affronter la multi-rationalité par la redondance, travailler avec les différents acteurs concernés au delà des « routines » sectorielles, et penser en même temps le global et le local, la conception et l'action.

Dans un second temps, l'urbanisme compris dans cette optique d'organisation des « processus de production urbaine » ne doit pas oublier ses propres limites : la vie – au sens des individus et de la société – conserve toujours toutes ses marges de liberté, et ainsi la forme urbaine, comprise comme produit matériel du processus, ne conditionne – à elle seule – presque rien du tout.

La simple comparaison des vies de quartier des mêmes « grands ensembles » construits de manière industrialisée après la seconde guerre mondiale en France et dans les anciens Pays de l'Est est éclairante : dans le premier cas, les logiques d'attribution des logements sociaux ont produit des ghettos, alors que dans le second, la volonté caricaturale de mixité sociale – les classes supérieures avec les ouvriers, proches des usines – a produit tout autre chose, aujourd'hui que ces quartiers sont rénovés, et que nombre d'anciens locataires sont devenus propriétaires de leur logement.

L'urbanisme produit par ses acteurs à l'issue des processus un « potentiel urbain », mais celui-ci peut engendrer des réalités socioculturelles fondamentalement différentes selon la localisation dans la ville, l'accessibilité, et surtout les habitants qui viendront résider, s'approprier et faire vivre le quartier.

Les grands ensembles français qui ont cherché à évoluer pour sortir de leur stigmatisation ont d'ailleurs parfaitement compris et appliqué ce principe depuis de longues années – comme à Annemasse dans la périphérie genevoise – où les logement sociaux rénovés ont partiellement été mis en vente, et que certains équipements publics habituellement fréquentés par les classes moyennes et supérieures – comme l'école de musique – ont été sciemment localisés dans les quartiers anciennement problématiques.

Une fois tout ceci réaffirmé, qu'en est-il des outils existants de l'urbanisme (F) ou de l'aménagement du territoire (CH) ? Est-il nécessaire de les révolutionner, ou d'en inventer de fondamentalement nouveaux ? La réponse issue de l'ensemble du travail de réflexion est négative, créer de nouveaux instruments viendrait très probablement nourrir l'illusion de la sur-définition. Les trois catégories présentes dans les deux pays comprennent le droit du sol contraignant pour tous, les documents stratégiques contraignants pour leurs signataires, et les autres – comme les « Plans guides » français ou les « schémas directeurs vaudois » pour la conception des projets et les partenariats publics-privés (PPP) pour leur réalisation – suffisent, à quelques détails près. L'enjeu est bien plus leur niveau de précision – la pratique dépassant le plus souvent le minimum légal – et surtout leur remise en

perspective en tant qu'outils d'un construit collectif, insérés dans la temporalité du déroulement du processus de production urbaine.

Le saut qualitatif serait ainsi bien plus dans la « mise en musique » des acteurs et de leurs outils dans le temps, c'est-à-dire dans le véritable « pilotage » du processus qui comprend sa conception, sa conduite, ses itérations et réorientations et son évaluation. Ce pilotage doit bien entendu prendre en compte la dynamique du processus lui-même – en particulier les interrelations entre acteurs – mais également celle du contexte dans lequel il intervient : la ville bouge, évolue, et est constituée d'une somme d'états transitoires. Dans cette représentation, la conduite du processus se rapproche de l'image du barreur d'un voilier sur des flots mouvementés, qui sait profiter des vents favorables pour rejoindre son cap, mais aussi éviter les vents contraires.

Les cas d'études ont mis en évidence les deux leviers essentiels du projet spatial médiateur et des cercles d'acteurs, qui ne nécessitent pas d'outils spécifiques. Et ces deux leviers constituent le cœur des développements qui suivent.

b. Propositions méthodologiques

Du point de vue des méthodes – et pour prendre en compte la complexité des phénomènes en présence décrite tout au long de la présente thèse – les points suivants sont à la base des évolutions à conduire :

- *Il faut accepter le fait de travailler en mouvement constant, dans un environnement lui aussi en mouvement, procédant par essais, évaluations, réorientations, mais sans perdre de vue la cohérence voulue, dans l'esprit d'une démarche en tension entre son intentionnalité et son opportunisme.*
- *Il est désormais nécessaire de concevoir en étroite interaction le design du processus de production urbaine et le design de l'espace en tant que tel. Et c'est précisément par la conception puis la conduite du processus qu'il sera possible de tenir compte de la multi-rationnalité inhérente à l'urbain.*
- *Et il faut recentrer la pensée et l'action sur la ville sur différentes catégories d'interdépendances : celles entre acteurs (gouvernance) ; entre registres ou thèmes (transversalité des politiques territoriales) ; entre lieux et échelles (de locale à globale) ; et entre temporalités (dans la synchronie et la diachronie).*

Cette hypothèse est certainement celle qui a été la plus développée par le travail de recherche, et les enseignements qui en découlent concernent à la fois le registre de la modélisation de l'action publique de régulation, et le registre prescriptif.

b.1 La modélisation des processus de production urbaine

Les analyses ont mis en évidence plusieurs manières pertinentes de modéliser les processus de production urbaine : chacune présente un intérêt particulier, et elles sont complémentaires, car elles éclairent des aspects différents d'une même réalité.

Les couleurs et les numéros ont la même signification dans chacun des schémas ci-après : la croissance de l'intensité (du jaune à l'orange, au rouge et au violet) correspond au déroulement dans le temps, et les numéros aux étapes mentionnées en clair dans le premier schéma linéaire.

La modélisation linéaire des grandes étapes

Même si les démarches de production urbaine – en prenant l'exemple de l'échelle d'un quartier – ne se déroulent le plus souvent pas de manière linéaire dans le temps, la meilleure manière d'en rendre compte reste une explication linéaire. Il s'agit tout d'abord de partager la compréhension de ce qui se passe aujourd'hui dans le territoire concerné, puis de définir à plusieurs ce qui est souhaitable et possible pour demain, et enfin de trouver les moyens de mettre en œuvre le « projet de territoire » (dont les moyens juridiques de sa réalisation), sans oublier de vérifier sa cohérence avec les territoires voisins et les autres échelles.

Ces différentes étapes se retrouvent quelle que soit l'échelle du projet, mais celle du quartier a été documentée plus en détail dans la présente thèse. Et à cette échelle, la succession des étapes dans le temps, entre le moment de l'intention de réaliser un nouveau quartier et sa livraison à ses futurs utilisateurs – y compris les recoupements possibles entre les phases – a clairement été mise en évidence dans l'exemple genevois. Cette présentation est une simplification, mais elle demeure pertinente pour la communication et le pilotage du déroulement des opérations.

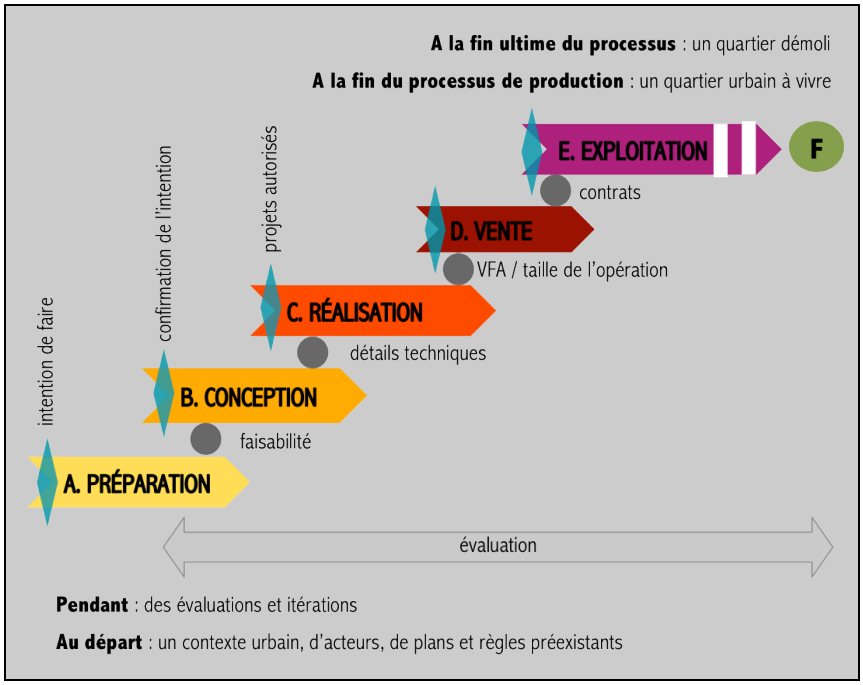


Figure E1. La modélisation linéaire des grandes étapes

La modélisation par les acteurs

Cette représentation chronologique est centrée sur le rôle des acteurs dans le temps, elle complète la vision précédente et met en évidence les relations entre les différents intervenants, et peut intégrer les outils qu'ils utilisent (plans ou contrats).

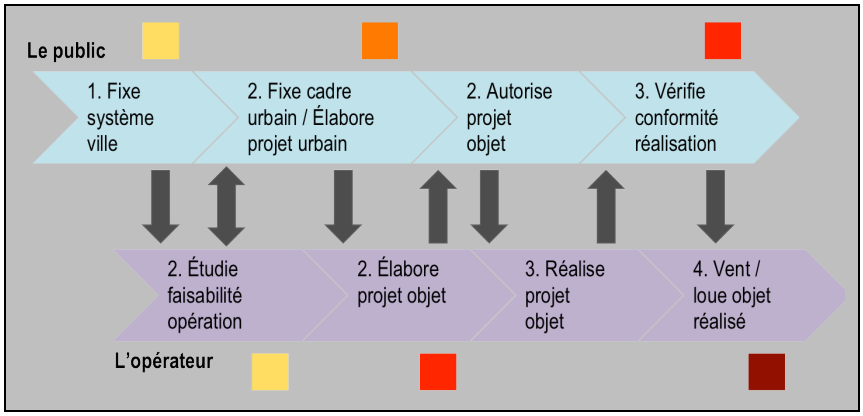


Figure E2. La modélisation par les acteurs

L'opérateur peut être indifféremment privé ou public. Mais cette modélisation donne l'illusion que les réflexions se déroulent l'une après l'autre et met mal en évidence les conditions clés de la qualité urbaine.

La modélisation systémique

La représentation systémique est plutôt centrée sur les boucles rétroactives du processus, mettant en évidence les interactions entre les étapes. Les rétroactions essentielles peuvent être interne au processus de production : la phase de réalisation – par un détail technique ou l'évolution du prix du marché par exemple – peut venir modifier le projet. Mais ces rétroactions peuvent également venir du contexte du projet, et c'est alors un enseignement de l'exploitation qui va induire une demande nouvelle (vis-à-vis des normes environnementales par exemple) ou une planification nouvelle. Cette modélisation atténue ainsi le caractère linéaire et idéal des précédentes, mais reste nettement en deçà de la complexité de la réalité.

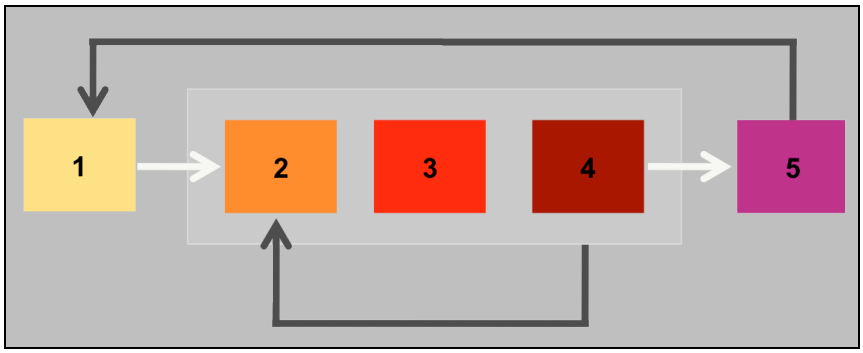


Schéma de l'auteure

Figure E3. La modélisation systémique

Ces 3 schémas mettent en évidence le fait que la modélisation peut s'appliquer à différents phénomènes : le déroulement dans le temps, l'intervention des acteurs, ou les interdépendances entre les phases, et que la complexité du tout peut difficilement être explicité en un seul schéma.

La reconnaissance de ces multiples possibilités de modélisations invite à revenir un instant à l'objectif recherché dans cette étape de la réflexion.

La modélisation au sens de la présente thèse n'est pas une « mise en chiffres » des phénomènes observés, mais l'expression d'une volonté de décryptage des mécanismes de régulation des processus, la recherche de logiques sous-jacentes ou d'éclairages faisant sens – même provisoirement (à l'occasion de l'une des synthèses) – et permettant de ce fait d'avancer dans le murissement du processus

par ses acteurs. Ce serait en quelque sorte plus la boussole que la carte du navigateur, lui permettant de mieux s'orienter – en lui indiquant des directions possibles – mais sans lui dicter l'entier de sa conduite.

b.2 Les modèles de régulation publique

Que peut faire l'acteur public dans ce contexte ? Dans quel registre, à quelle échelle et selon quelles temporalités peut-il ou doit-il intervenir, sachant que ces rôles peuvent être intégrés dans son fonctionnement propre ou externalisés (cf. E2.3 sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage) ?

Quelle « boussole » fournir à l'acteur public pour que la navigation dans un monde complexe soit possible et que le résultat des processus de production urbaine fasse sens ? A ce stade, diverses possibilités existent, allant de modélisations probablement très savantes à des versions plus opérationnelles. Le but de cette thèse étant prescriptif, le choix a été fait en retenant les leçons de la « simplexification » : permettre aux acteurs de s'orienter dans le processus de manière intelligible et opérationnelle, mais sans toutefois perdre la richesse de la complexité à l'œuvre. Ceci pourrait se résumer par la formule de la « simplexification de l'espace-temps conceptuel », ce qui revient en termes plus simples à proposer une représentation des réflexions à conduire tout au long du processus de production urbaine, sous une forme intelligible par les acteurs : un espace conceptuel à trois dimensions – puisqu'au delà, toute représentation visuelle devient réservée à quelques spécialistes – et la ligne du temps représentant la quatrième dimension.

Sur cette base, trois registres possibles, souhaitables – et imbriqués – apparaissent comme permettant de décrire la boussole de la production urbaine. Et ces trois registres correspondent à trois logiques distinctes, dans l'ordre du plus global au plus spécifique :

- Le premier registre concerne le design et la conduite (ou le pilotage) dans le temps du processus de production urbaine, c'est la quatrième dimension et sa modélisation est fondée sur le nuage ;
- Le deuxième développe la méthode de murissement / hybridation du « construit collectif » qu'est le projet – quel qu'en soit le contenu à ce stade – selon un modèle complexe structuré par les trois axes de l'espace conceptuel, chacun permettant les rétroactions, et l'ensemble la multi-rationnalité ;

- Et le troisième approfondit la logique interne du projet spatial ou projet-objet – souvent au centre du processus de production – sur une base systémique.

Le design et la conduite du processus

Tout processus de production urbaine doit être conduit par son pilote (individuel ou collectif, selon l'importance du projet) avec les partenaires concernés dans l'optique d'une succession de cercles d'acteurs, faisant office de « scènes » (lieux et temporalités) de synthèse. La conception du déroulement du processus dans le temps fait référence au modèle du nuage, ce qui permet de décrire la progression du processus par une alternances de « nuages » ou « grappes » d'actions et de documents produits par des acteurs explorant la multi-rationalité et la redondance, et de moments et lieux de synthèses.

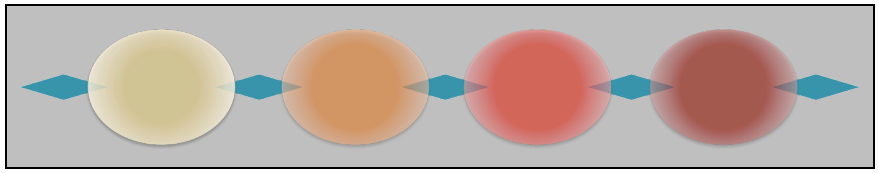


Figure E4. La première modélisation par les cerlcles d'acteurs

Cette modélisation formalise le principe des « cercles d'acteurs » développé lors de la recherche action de Montbéliard, qui avait abouti à l'identification d'un minimum de quatre cercles d'acteurs successifs entre l'intention de réaliser un quartier et sa livraison à ses futurs occupants.

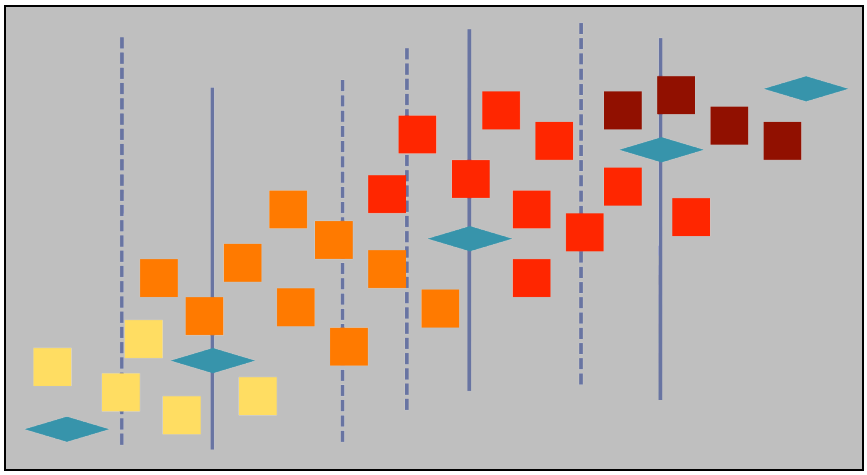
Une telle modélisation est plus complexe à généraliser à l'échelle d'une agglomération – en particulier du point de vue du repérage des décisions clés – en raison de la multiplicité des situations et enjeux possibles. Mais le type de déroulement mis en lumière reste néanmoins tout à fait pertinent, et nécessite en phase amont l'identification des questions pertinentes spécifiques qui conditionnent l'avancement du processus de production.

En détaillant la description de ce processus, il apparaît que le travail à faire par chaque cercle d'acteurs se concrétise par une série de documents, et que leur représentation sous la forme de « nuages » ou de « grappes », permet de mettre en évidence la diversité des cheminements possibles. Et il en découle que l'ordre de production des documents (plans, cahiers des charges et conventions et/ou contrats) – et même partiellement de ces grappes – ne va jamais du général au particulier, et importe finalement assez peut si les deux conditions suivantes sont réunies :

- Les synthèses (formelles ou informelles) sont réalisées suffisamment souvent pour contrôler la cohérence de l'avancement du projet (yc. avec la société civile) : ce sont les traits verticaux du schéma ci-après. Les traits pleins correspondent aux temps fixes des décisions clés, alors que les traitillés représentent les initiatives à prendre par le pilote, lorsque les besoins du travail de murissement du projet réclament une nouvelle « scène » d'échanges.
- Les quelques décisions clés incontournables sont respectées : toujours en repartant de l'exemple du quartier, l'idée du projet puis la confirmation de l'intention, la validation du Masterplan, puis des projets des bâtiments et espaces publics, et la remise aux futurs usagers (vente ou location). Ce sont les losanges du schéma ci-après (logiquement identiques dans tous les schémas).

La temporalité entre les scènes de synthèse – qui permettent de formaliser créations et décisions – peut être longue ou courte, selon la complexité et l'ampleur du projet, son contexte spécifique, et les moyens et les ambitions des acteurs. Le processus complet peut ainsi s'étendre de quelques mois à quelques années. Et les méthodes disponibles englobent un vaste éventail de démarches entre les Ateliers de projet urbain qui sont des organisations légères (cf. exemple de Bethoncourt), et les Mandats d'études parallèles qui sont plus lourds et qui peuvent introduire une vaste participation de la société civile (cf. exemple St-Julien / Plaine de l'Aire).

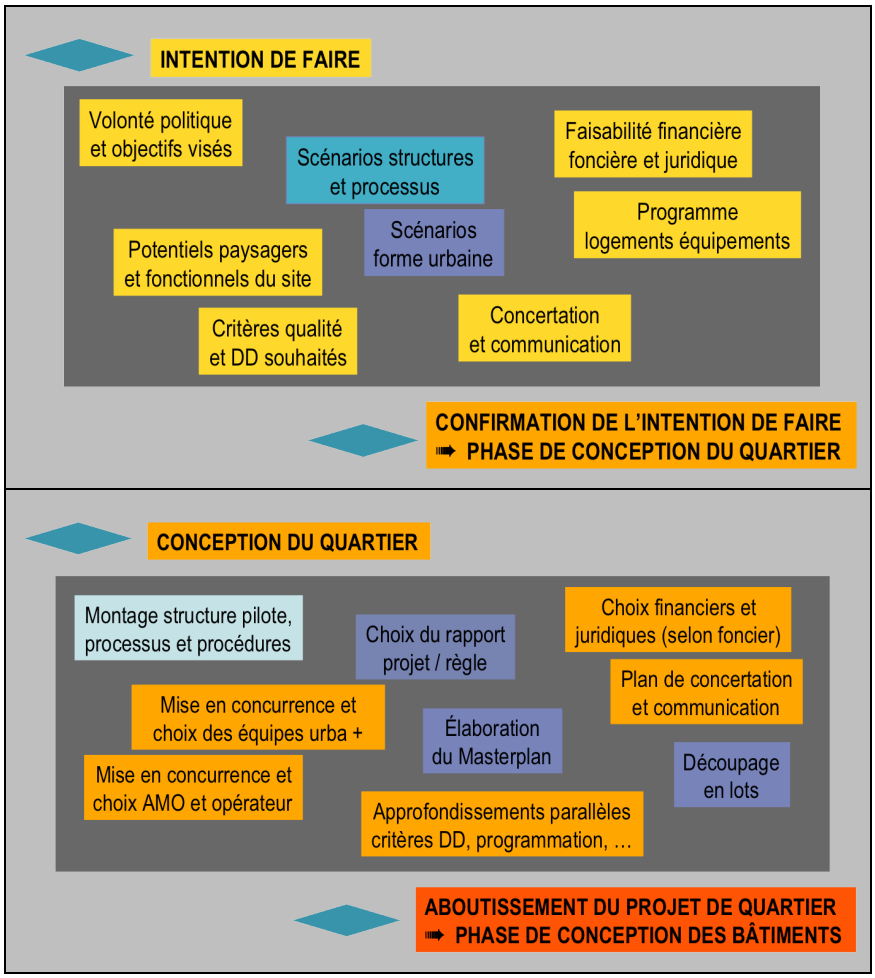
Le contenu – ou prétexte – à ces scènes d'échanges peut parfaitement être le projet-objet ou projet spatial, mais ce peut être aussi la négociation de règles ou de contrats.

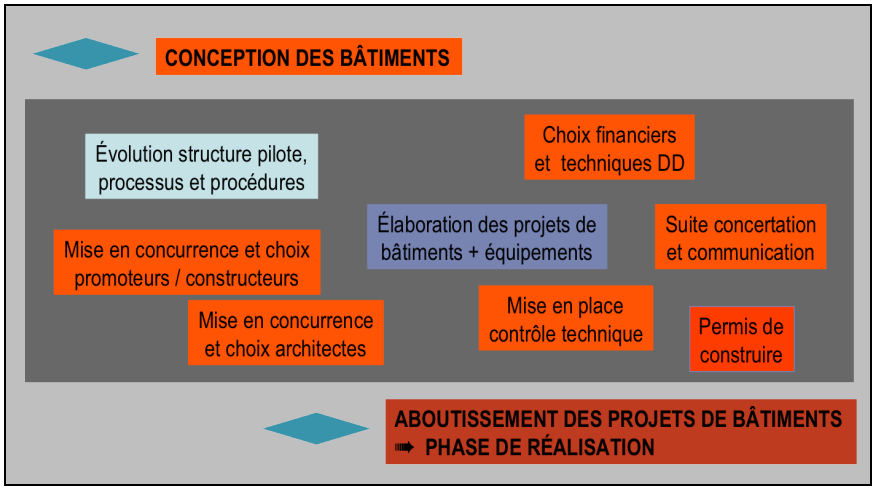


Schémas de l'auteure

Figure E5. La modélisation nuage de la conduite du processus

En restant à l'échelle de la production d'un quartier, chaque cercle d'acteur doit – à l'issue de chaque étape – pouvoir apporter des réponses consensuelles aux problématiques mentionnées dans les schémas ci-dessous qui détaillent chaque grappe. Seule les trois premières sont développées, car elles correspondent au cœur de métier de l'urbanisme, la quatrième, le suivi du chantier, étant plus directement confié aux architectes et ingénieurs.





Schémas de l'auteure

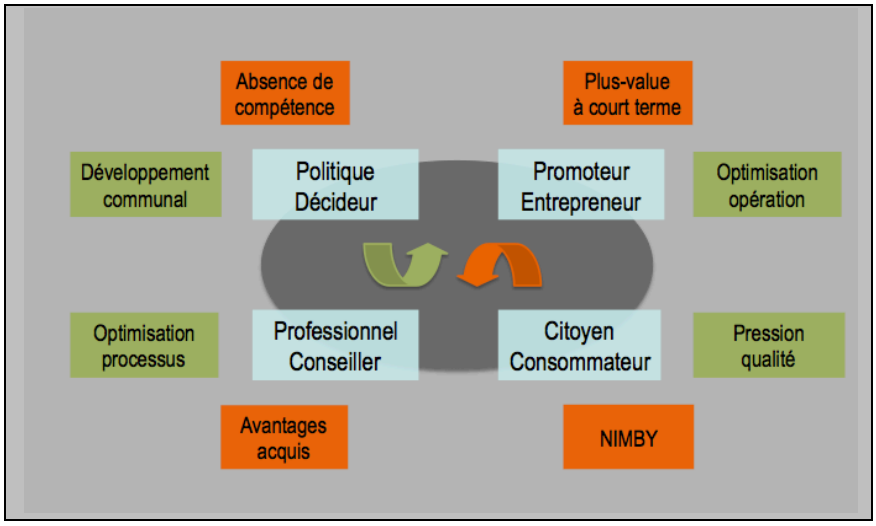
Figure E6. Le détail de chaque nuage

Les rectangles mauves représentent le travail « traditionnel » de l'urbaniste, et tous les autres (turquoises et jaunes, oranges ou rouges selon les étapes) les leviers sur lesquels l'acteur public peut intervenir pour conduire et faciliter le processus, grâce à sa construction raisonnée.

Ces différentes grappes ont été développées sur la base des deux études de cas de Genève et Montbéliard. Mais elles peuvent – et même doivent – être adaptées à la spécificité de chaque situation. Ce qui ressort néanmoins comme constante pour l'acteur public, c'est la responsabilité qu'il pourrait prendre – ou déléguer explicitement – pour faciliter le dialogue et construire progressivement une synergie positive entre les acteurs. Le schéma des acteurs issu de l'analyse du cas de Montbéliard (p 332) montre que chacun peut bloquer ou faciliter la progression du groupe auquel il participe. Et pour cette simple raison, la composition de chaque cercle d'acteurs, ainsi que sa méthode de travail ne devraient jamais être laissées au hasard : ce sont des leviers essentiels du bon déroulement du processus de production (voir E2.3).

Les modélisations développées ci-dessus font référence à différentes catégories d'acteurs : certaines sont évidentes – comme les élus, les entrepreneurs ou promoteurs, les professionnels de la conception, et la population – mais d'autres (comme les associations et lobbies) peuvent également être sollicitées. Elles font alors souvent office de « candides » (Morel, 2002) pouvant par leur apports critiques contribuer à la qualité ou au blocage du processus.

Les dynamiques au sein de ces cercles d'acteurs peuvent être puissantes, comme l'a démontré l'exemple de Montbéliard.



Schémas de l'auteure

Figure E7. La dynamique des cercles d'acteurs

Le murissement du « projet »

L'objet du travail commun de ces cercles d'acteurs successifs peut être de différentes natures, et peut mûrir de différentes manières, mais ce cheminement et son résultat sont clairement régis par les lois de la complexité. Et la présente thèse a cherché à rendre plus intelligible les multiples pistes évoquées au fur et à mesure des analyses, sachant que ce vaste chantier est néanmoins loin d'être clos : c'est l'espace conceptuel à trois dimensions mentionné en introduction de ce chapitre.

Les acteurs sont à l'origine – dans l'esprit du « construit social » de Crozier – avec leurs représentations, leurs stratégies et leurs interdépendances. La référence au « travail » de type inconscient évoquée par Sfez permet de se représenter une progression faisant intervenir de nombreux mécanismes, certains anticipés et organisés et d'autres non.

Les multiples interdépendances et rétroactions mises en évidence tout au long de la présente thèse peuvent être résumée de manière suivante. Les acteurs impliqués dans la démarche des cercles d'acteurs décrite ci-dessus peuvent mûrir et faire progresser le processus et le projet – pour permettre l'élaboration progressive de ce « récit commun » par un lent apprentissage collectif – en référence constante à trois axes étroitement interdépendants :

- L'axe téléologique : il permet de représenter tout le cheminement à conduire – et la cohérence à maintenir dans la durée – entre l'intention et l'action ou en d'autres termes, entre la vision et la mise en œuvre du projet, avec comme

guide théorique les « ordres » de Comte-Sponville. Dans un cadre d'intervention globalement fondé sur l'éthique et le développement durable, la gradation comprend a minima la vision (l'intention), la stratégie, les compétences et les moyens humains et financiers. Mais elle peut également renvoyer dans certains cas à la nécessité de revoir les ordres techno-juridiques ou politico-économiques.

- L'axe thématico-scalaire : il associe les différentes échelles du global au local avec les thématiques pertinentes pour chacune d'elles, et permet ainsi de travailler conjointement les imbrications d'échelles et les interdépendances de registres, dans une optique qui reconnaît la complexité. La gradation de cet axe comprend le contexte, le site du projet, et les « secteurs leviers », entre lesquels les thématiques et les échelles doivent s'articuler de manière cohérente.
- L'axe temporel : ce dernier axe de la modélisation représente le temps du projet, en articulant la rétrospective et la prospective dans une vision itérative et non linéaire. Ceci permet à la fois d'expliciter les liens entre l'origine des actions et leurs effets prévisibles, mais aussi de faciliter l'insertion du projet dans la dynamique urbaine, c'est-à-dire dans le mouvement de son contexte.

La représentation de l'ensemble est celle d'un objet – le projet – qui progresse dans l'espace conceptuel et dans le temps, en testant de manière exploratoire sa pertinence dans ces trois directions, un peu à la manière d'un « test de résistance conceptuelle ».

Pour y parvenir, ce mécanisme se permet des allers-retours, et recherche également les liens qui font sens entre les trois axes. Cette progression itérative permet au projet de s'enrichir et de se préciser de manière progressive, grâce à ses trajectoires multiples (parallèles et/ou successives selon les moments), ce qui donne la possibilité aux acteurs de travailler sur les différentes catégories d'interdépendances évoquées tout au long de la présente thèse, en englobant la mutli-rationalité des approches et des acteurs.

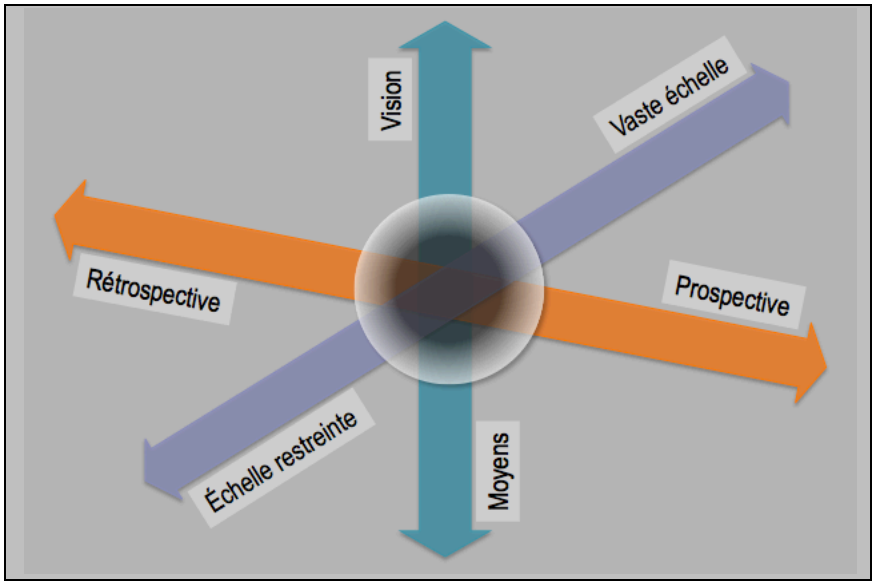


Schéma de l'auteure

Figure E8. Les trois dimensions de l'espace temps conceptuel

L'axe téléologique

En contradiction frontale avec l'idée du « *no vision* » cet axe est essentiel à la durabilité et la qualité de la production urbaine. La réalité du terrain est en effet souvent émaillée de confusions entre les « ordres » – comme le fait de prendre la technologie pour une intention, au lieu de la mettre à son service – et/ou de pertes de cohérence entre eux, la durabilité ou la vision se perdant à l'occasion du choix des moyens au fur et à mesure du déroulement du processus de production.

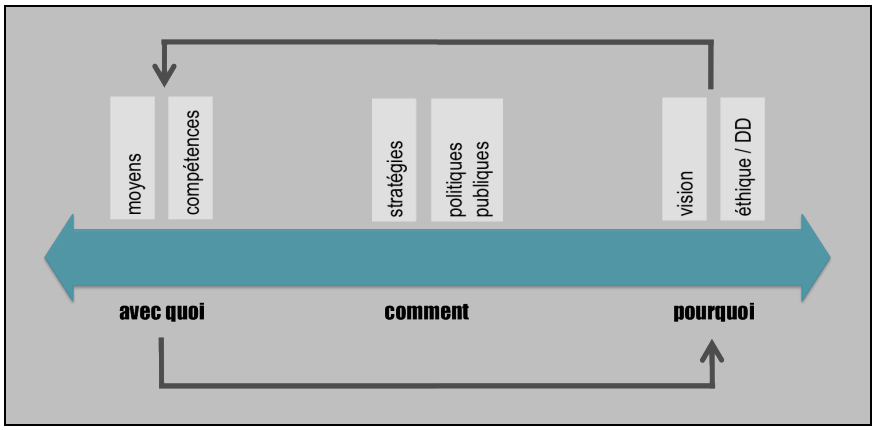


Schéma de l'auteure

Figure E9. L'axe téléologique

La cohérence du projet doit être vérifiée à l'occasion de chaque synthèse, et les allers-retours entre les intentions et les moyens à disposition font partie des itérations indispensables à sa qualité et sa durabilité.

Une fois encore, l'ordre des étapes importe peu : il est possible de partir des moyens disponibles comme de la vision à long terme, mais ce qui compte, c'est à la fois de distinguer ce qui relève de la stratégie de ce qui constitue une compétence ou un moyen, et de construire pas à pas une cohérence entre ces niveaux.

L'axe thématico-scalaire

L'échelle de la réflexion est un autre élément essentiel : un projet urbain ne peut être pertinent que s'il considère à la fois son contexte et ses sous-secteurs. Et les thématiques à prendre en compte sont alors étroitement liées avec ces différents périmètres imbriqués.

En reprenant l'exemple d'un projet de quartier, son contexte à plus vaste échelle conditionnera une partie de son programme – pour des raisons de complémentarité, donc d'attractivité par la différence – et son accessibilité par les différents modes de déplacements. A l'échelle du site de projet, la forme urbaine, le programme, les espaces publics et les constructions viseront à la fois un objectif de qualité et de durabilité. Et dans le cas d'un vaste territoire, les secteurs leviers seront identifiés comme étant stratégiques, par leur capacité d'entrainement sur la dynamique du projet global, et par leur mutabilité, c'est-à-dire la possibilité concrète de leur évolution à l'échéance voulue (disponibilité foncière, financière, volonté des acteurs, etc.).

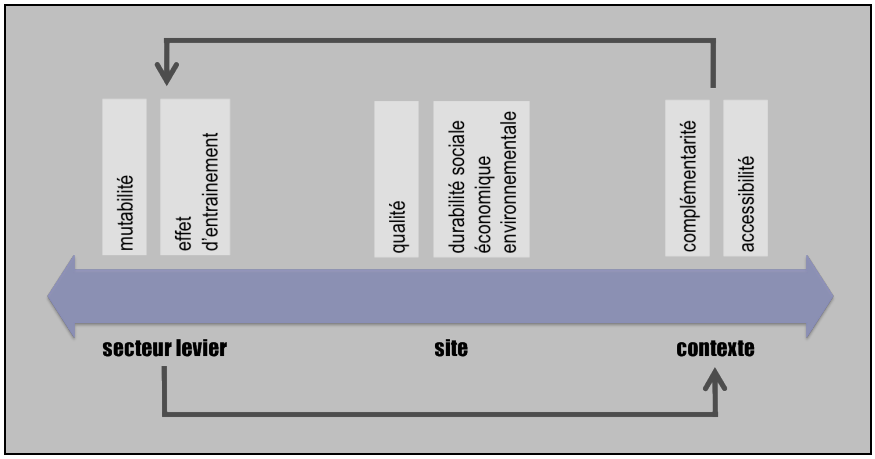


Schéma de l'auteure

Figure E10. L'axe thématico-scalaire

Considérer l'échelle pertinente est également essentiel pour la communication du projet : le voisinage rapproché a toutes les chances de maximiser le phénomène « nimby » alors qu'un périmètre fonctionnel plus large intégrera également les usagers intéressés par l'usage de ce nouveau quartier, et élargira les thèmes de la négociation.

La recherche de cohérence entre les échelles et les thématiques du projets peut elle aussi se dérouler de différentes manières – en commençant par le global ou par le local – à condition qu'à l'issue du processus elle soit consolidée.

L'axe temporel

Bien qu'ayant également trait au déroulement dans le temps, cet axe se distingue de la modélisation du déroulement du processus, dans la mesure ou le premier est centré sur l'organisation du travail des acteurs impliqués, alors que celui-ci concerne l'insertion du projet dans la dynamique du territoire.

Il se distingue également d'une vision linéaire du temps dans laquelle le diagnostic du territoire précède forcément l'élaboration du projet : ce dernier constitue aussi un puissant moyen de compréhension de la réalité dans laquelle il vient s'insérer (Le Moigne), par une succession de tests de résistance conceptuelle. La série des questionnements pourrait s'énoncer en ces termes. En quoi le projet proposé répond-il aux objectifs visés, et ceux-ci sont-ils suffisamment explicites ou est-il nécessaire de les préciser, et si oui avec qui ? En quoi le projet résout-il les dysfonctionnements identifiés dans le territoire, et ceux-ci sont-ils bien compris et assimilés par les acteurs, ou est-il nécessaire de les approfondir encore ? Les effets du projet sur le contexte dans lequel il vient s'insérer sont-ils correctement évalués, ou est-il nécessaire de reprendre le sujet ?

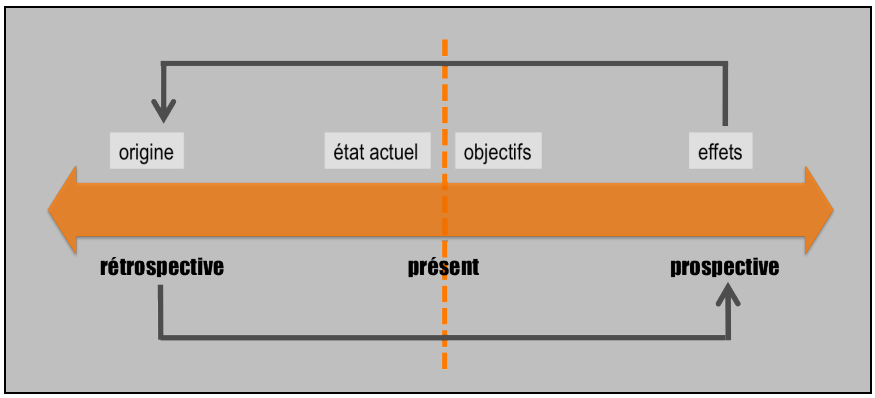


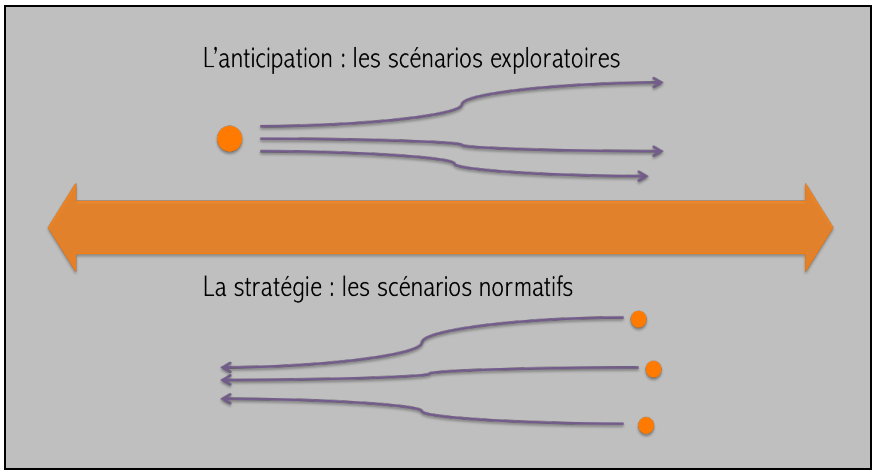
Schéma de l'auteure

Figure E11. L'axe temporel

Une ville qui reconnaît les différentes strates que le temps lui a légué – et qui sait les mettre en valeur – offre un cadre de vie avec une profondeur intéressante. De même un projet qui sait fonder son concept sur l'histoire et/ou le génie du lieu est par définition contextualisé, ce qui constitue l'un des ingrédients de sa qualité.

Et cette prise en compte de la dynamique du temps n'implique en rien que le projet soit un simple prolongement des tendances passées, il peut – selon la volonté de ses acteurs et la pertinence du propos – se situer dans la continuité des tendances passées ou au contraire évaluer les ruptures émergentes sur lesquelles il va s'appuyer ou celles qu'il va volontairement engendrer, mais en mettant toutes les chances de son coté, grâce à la compréhension des dynamiques en présence.

La prospective connaît bien ces méthodes, et a mis en évidence les différentes manières de travailler avec la multi-rationalité sur cet axe temporel : ce sont les scénarios (exploratoires ou normatifs).



Source : Futuribles

Figure E12. Les différentes méthodes d'élaboration de scénarios

Le projet spatial

Ainsi que cela a été évoqué à plusieurs reprises, le « projet spatial » est à la fois produit et producteur du processus de production urbaine, et les lois de la complexité permettent de le concevoir avec plus de clarté. En effet, selon les cas – et le plus souvent de manière récursive – le dessin du projet urbain constitue l'un des produits finis essentiels de la succession des cercles d'acteurs, et ce même projet (alternativement ou en même temps) est consciemment utilisé comme levier et médiateur du récit commun.

La matérialité physique du projet urbain reste l'une des étapes importantes du processus de production urbaine (avant le quartier lui-même). Et ce projet spatial – ou projet-objet – peut être « simplexifié » selon la logique systémique, sur la base de trois strates en étroite interdépendance : la strate du paysage cadre de vie, celle des réseaux de mobilité et celle de l'urbanisation et des centralités.

L'intérêt de cette « simplexification » est de mettre en évidence pour tous – acteurs professionnels et non – les indéniables interdépendances entre les registres, par exemple entre les lieux d'intensité urbaine et les moyens de se déplacer de l'un à l'autre, ou entre les secteurs d'extension de l'urbanisation et le paysage ou les milieux naturels et agricoles.

Ce type de « découpage » est fréquent dans les diagnostics, mais plus rarement utilisé pour le projet, or c'est un dispositif puissant. La cohérence du projet peut en effet facilement se déduire d'une représentation de ce type, ce qui constitue une aide à la fois à la conception et à la communication.

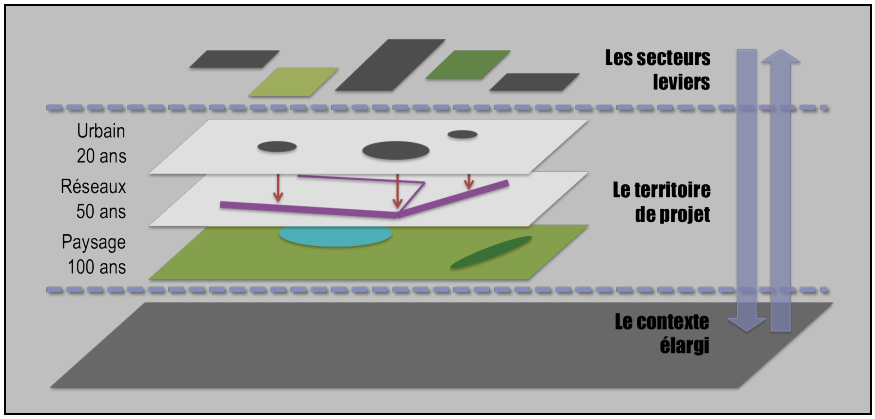


Schéma de l'auteure

Figure E13. La modélisation systémique du projet spatial

De plus, les temporalités de régénération ou d'évolution de ces différentes strates sont assez différentes, et leur explicitation permet de responsabiliser les acteurs, y compris dans les registres difficilement monnayables comme celui du paysage : il est plus facile de démolir un bâtiment qui se révèle être une erreur de conception que de recréer un paysage disparu.

L'imbrication des échelles – toujours dans une logique systémique de relations entre le projet et son contexte – vient compléter la description de l'axe thématico-scalaire, particulièrement concerné par le cas particulier du projet spatial. La pertinence et la cohérence entre les trois strates se vérifie aussi par rapport au

contexte spatial élargi, et le réalisme et la faisabilité de sa réalisation se fonde souvent sur la pertinence du choix des secteurs leviers.

De l'espace-temps conceptuel à la qualité du projet-processus et à celle de la ville

Ces différents modèles étant maintenant décrits, que dire du rôle de l'acteur public ? Que peut-il et doit-il faire avec sa « boussole » pour que la production urbaine parvienne à un niveau de qualité et de durabilité satisfaisant ? Comment peut-il et doit-il imbriquer projet-processus et projet-objet ? Et comment peut-il intervenir, en s'adaptant à la logique culturelle de sa mission légitime, selon le pays ?

Le public – que ce soit en interne ou en délégation contrôlée (voir E2.3) – peut assumer le rôle de « fabricant d'organisation », avec comme objectif de permettre l'apprentissage collectif par l'expérimentation, pour reprendre les termes de Crozier. Et l'illustration de ce mécanisme peut être celle d'un terrain de jeu soumis à un certain nombre de règles – pour partie négociées par les joueurs – qui organisent le déroulement de la partie dans le temps (la modélisation de type nuage de la quatrième dimension). Et l'objet du jeu – le projet – évolue dans l'espace, en se repérant par sa position par rapport aux trois axes (l'espace conceptuel en trois dimensions du murissement du projet).

Et si la qualité spatiale est – comme démontré plus haut – essentiellement liée aux liens entre les lieux, alors le rôle de l'acteur public est celui de facilitateur de synergies entre les projets portés par d'autres, dans le cadre de son rôle de fabricant d'organisation. Et il se peut aussi qu'il soit amené à empêcher des antagonismes producteurs de dysfonctionnements ou de « dysqualités ».

Le moment crucial est celui des scènes d'échanges, à l'occasion de chaque synthèse, quand la cohérence, la qualité et la durabilité du projet en marche doivent être évaluées avec rigueur, de même que la convergence entre les différents acteurs. A cette occasion, les interdépendances entre les trois axes de l'espace conceptuel doivent aussi être examinées : une vision (axe téléologique) peut être exprimée à long terme (axe temporel) et être plus pertinente à une échelle qu'à une autre, et impliquer alors des thématiques spécifiques (axe thématico-scalaire). L'expérience prouve que la réussite de la scène d'échange dépend d'un double facteur : à la fois la présence de rationalités multiples – et leur confrontation – mais aussi la capacité de synthèse du pilote, afin qu'il y ait production de sens pour faire progresser le construit commun, en le rendant intelligible pour l'ensemble des acteurs. Ce murissement est bien entendu fait d'itérations successives.

Tout ceci s'ajoute aux rôles plus traditionnels de l'acteur public que sont la production et le contrôle du cadre de production des objets et services portés par d'autres (les cadres règlementaires, normatifs, et la planification), ainsi que bien entendu une forme de veille (plus ou moins active selon les cultures), afin que des inégalités ou phénomènes contraires à l'éthique ne se produisent. Et dans ces registres, le point délicat est le niveau de précision de ces règles, normes et plans, très souvent sur-définis en réaction à l'incertitude ambiante. Le contenu pertinent tant du droit du sol que des différents documents plus stratégiques (Masterplan, plan guide, plan ou schéma directeur) mériterait une réflexion approfondie qui dépasse le cadre de la présente thèse. Mais le détour par les théories de la complexité permet déjà d'affirmer que la sur-définition – bien qu'intuitivement compréhensible – est une réaction erronée. L'objet d'un plan – dans l'optique d'un urbanisme centré sur les processus – n'est pas de définir la ville idéale, mais bien de fournir les outils nécessaires au pilotage et à la médiation d'un cheminement qui se déroule dans un monde qui n'est pas idéal. Et puisque conformément à la dialogique, il est également nécessaire de se diriger vers un « cap », ces plans devraient préciser les intérêts collectifs contextualisés, et rien de plus.

Les différents cas étudiés ont montré que le fonctionnement en mode projet des services administratifs est nettement plus adapté au pilotage en situation complexe, que la somme de services sectoriels juxtaposés qui – par définition – ne permettent pas la multi-rationalité.

b.3 Le design du processus et l'AMO

Ce dernier chapitre prescriptif de la thèse est centré sur le rôle de « l'assistance à maîtrise d'ouvrage » (AMO) comprise dans un sens inhabituel et très vaste de conception et d'accompagnement de l'acteur public (élu et/ou administration) dans le processus de production urbaine dont il est responsable. L'échelle du projet peut être celle du quartier, ou non, mais les éléments de méthodologie qui vont suivre sont issus des expériences décrites dans la présente thèse, et sont valables quel que soit le territoire.

Cet apport est structuré en trois parties : la posture de l'AMO et son rôle, les questions qu'il se doit de se poser avant de démarrer sa mission, et les outils qu'il a à disposition, tout au long du processus de production urbaine.

Le rôle de l'AMO

Dans un contexte où les pouvoirs publics ne disposent pas toujours des moyens humains ni du temps nécessaire, ils peuvent externaliser leur pilotage de processus de production. Mais il existe aussi une seconde raison plus structurelle à l'intérêt de cette « assistance » : l'intervention d'une tierce personne dans le jeu d'acteurs – parfois conflictuel – permet la résolution de certains problèmes, par une posture de médiation. La neutralité de l'intervention, et sa préparation, sont alors essentiels.

Pour mener à bien le design du processus de manière articulée avec le design de l'espace – au cœur de la révolution copernicienne de l'urbanisme – l'AMO peut être considéré comme le chef d'orchestre suppléant des pouvoirs publics. L'alternance entre le chef d'orchestre titulaire et son suppléant font partie de la conception et de l'organisation du processus, en ayant toujours à l'esprit l'image du projet spatial comme étant le soliste au piano.

Pour concevoir et réaliser son co-pilotage, l'AMO dispose alors des trois boussoles décrites ci-dessus, une fois clairement explicité l'aboutissement souhaité, même si celui-ci est susceptible d'évoluer également dans la durée. Selon la mission qui lui est confiée, et en prenant ici l'hypothèse d'un pilotage complet délégué, il doit concevoir le processus comme une succession de cercles d'acteurs, et le remettre à jour régulièrement. Il doit en parallèle conduire le murissement du projet dans l'espace conceptuel à trois dimensions (téléologique, thématico-scalaire et temporel), et veiller à la cohérence systémique du projet spatial.

L'essentiel du rôle de l'AMO – que ce soit un groupe ou une personne – consiste alors à concevoir le processus et à le mettre en mouvement, voire à faire office de médiateur si cela s'avère nécessaire. Et ceci nécessite un certain nombre de compétences et capacités :

- Concevoir le processus dans une réalité en mouvement constant, en sachant reconnaître les limites de l'exercice ;
- Le mettre en œuvre dans une tension entre regard distancié et implication, tout comme entre le maintien du cap fixé au départ et la capacité à saisir les opportunités, en étroit partenariat avec les décideurs ;
- Contribuer aux synthèses (activement ou en les organisant pour les autres), ainsi qu'à la résolution des conflits qui se présentent inévitablement ;
- Savoir jouer le rôle de « fou du roi » si nécessaire, quitte à se tromper ;

- Et veiller à ce que l'ensemble « fasse sens » pour les acteurs impliqués, que ce soit de manière formelle ou informelle.

Les questions initiales

Au départ de l'intervention de l'AMO, un certain nombre de questions doivent être abordées de manière systématique, afin d'éviter les mauvais départs et les malentendus en cours de route. A ce stade, aucune question ne pose problème, puisque pour établir la relation – qui va durer un certain temps – le dialogue est essentiel et en général reconnu comme tel par les parties en présence.

SUR L'AUTEUR DE LA QUESTION :
- Qui pose la question, un politicien ou un technicien ? Qui décide à quel propos ? Et quelles sont les relations entre l'interlocuteur et le décideur ?
SUR LA QUESTION ELLE-MEME
- Quelle est la question posée ? A première vue, mais encore ? Est-elle claire ou nécessite-t-elle des explications complémentaires ? - Dans quel registre cette question est-elle située (réflexion exploratoire, regard d'expert, projet urbain ou de territoire, travail de concertation et/ou d'animation, évaluation d'un travail déjà fait, etc.) ? Qu'est ce que je connais de ce registre ? Et en conséquence, de qui dois-je m'entourer ?
SUR LES OBJECTIFS POURSUIVIS
- La question posée est-elle pertinente par rapport au contexte ? - Son objectif principal est-il explicite ou implicite (approfondir les connaissances du commanditaire, élaborer une stratégie, fournir une aide à la décision, préciser les moyens de mise en ouvre des idées du commanditaire – qu'elles soient bonnes ou mauvaises – ou tenir le rôle de fusible …) ?
SUR LES ACTEURS EN PRESENCE
- Qui détient quelle position dans le jeu des acteurs présents ? - Quelle est la première liste des acteurs pertinents ? Est-elle déjà établie, et si ce n'est pas le cas, comment la compléter ?

Après avoir pu soi-même répondre à ces questions, il est essentiel de bien situer le lieu et le moment d'entrée dans le processus, et de le rendre lisible aux acteurs publics et privés déjà présents.

L'importance de cette étape pourtant décisive pour la suite du processus est souvent sous-estimée, or un démarrage trop rapide peut être source de réels malentendus.

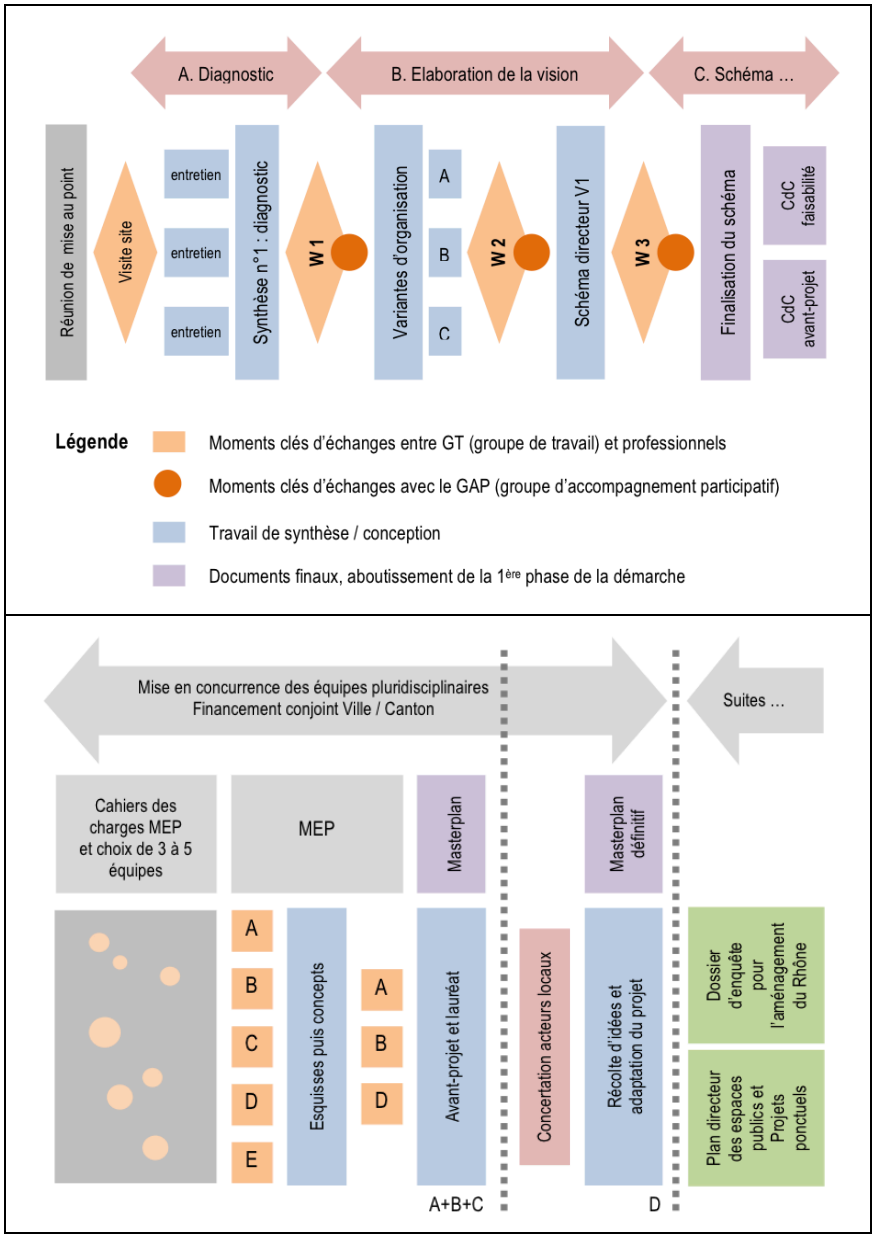
Les outils de l'AMO

Une fois que la situation dans laquelle l'AMO va intervenir est devenue intelligible, son premier travail va consister à proposer le design du processus le plus adapté au territoire et à ses acteurs.

Cette définition se fera bien entendu de manière itérative, par une succession d'aller-retour avec l'acteur public : elle comprendra à la fois les acteurs pertinents pour chaque grappe et chaque scène, les méthodes à privilégier (par exemple les arguments pour permettre de choisir entre un concours d'urbanisme et un mandat d'études parallèles), le déroulement dans la durée (avec un rythme arbitrant au mieux entre dynamisme et réalisme), les questions clés du processus (celles qui finalisent chaque étape), et le contenu minimal de chaque étape.

L'identification / recommandation des acteurs à intégrer doit trouver un juste équilibre entre les regards internes et externes au territoire, les divers métiers concernés par la problématique locale, et respecter les différentes représentativités nécessaires au murissement du processus et du projet.

Cette visualisation peut prendre différentes formes, mais un schéma constitue un moyen de communication souvent efficace. A ce stade, le déroulement proposé – pour être lisible – est forcément partiellement linéaire, quitte à ce que la réalité prenne de nombreuses libertés avec cette vision initiale.



Schémas de l'auteure

Figure E14. Exemples de processus explicités

En outre, il est souvent intéressant de commencer dès le début de l'intervention à rendre lisible le rôle de chaque partenaire dans le temps, et à fixer un premier calendrier permettant à chaque acteur de mesurer l'ampleur du processus et les moyens qu'il devra mettre en œuvre.

DEROULEMENT PREVISIBLE DE LA DEMARCHE

Quand	Maire	Concertation	Urbaniste privé	Agence Urba projet	Agence urba processus	SED opérationnel
Déc.	Lancement démarche			Principes spatialisés = cahier des charges autres études	Définition puis accompagnement processus	
Jan. à mars			Diagnostic paysager ▪ Analyse contexte ▪ Identification enjeux + secteurs clés	Diagnostic urbain complémentaire ▪ Secteurs clés fonctionnement + morphologie urbaine	Programmation ▪ Logements / complément PLH ▪ Services population complément S secteur	Diagnostic contraintes ▪ Géologie, pollution site, environnement ▪ Foncier, marché, accès
Mars	Prise de connaissance travail et préparation concertation			Synthèse n°1 = schéma du sous-secteur		
Avril à mai			Avant-projets espaces publics de la commune + secteurs clés centre élargi			Faisabilité foncière + financière opération (sur base ratios densité et typologie logements)
Mai	Lancement concertation	Faire connaître contraintes et obtenir réactions sur enjeux et secteurs clés				
Mai			Atelier projet scénarios espaces publics + formes urbaines sur ensemble centre élargi / Gros B + accrochages à voisinage			
Juin	Prise de connaissance travail et préparation concertation			Synthèse n°2 = Projet urbain avec variantes		
Juin	Décision : choix d'un projet et poursuite pré-opérationnel	Obtenir réactions à scénarios pour choix politique du scénario à retenir / reprendre		Synthèse n°3 = Projet urbain retenu		
Juillet à sept.			Projet pré-opérationel du scénario retenu pour les espaces publics			Chiffrage (et dessin ?) du scénario retenu
Oct. …	Choix du montage de la suite			Préparation de la suite des opérations		

PLANNING PREVISIBLE DE LA DEMARCHE

	Fin 12	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	…
Préparation											
Lancement étude		○									
Diagnostics				○							
Synthèse n°1											
Réunion phase 1					○						
Projet / faisabilité											
Prépa concertation						○					
Concertation n°1							○				
Atelier projet											
Synthèse n°2											
Réunion phase 2							○				
Concertation n°2								○			
Synthèse n°3											
Pré-opérationnel											
Réunion phase 3										○	
Définition suite											

○ : réunion

RECAPITULATIF DES DELIVRABLES POUR L'AGENCE D'URBANISME

Qui	Quoi	Quand	Commentaires
MTP	Design et management du processus	mi décembre + permanent	V1 faite
	Appui à la concertation	inf avril et fin juin	
JMT	Principes spatialisés	mi janvier	
	Diagnostic urbain complémentaire	mi mars	
	Synthèse 1 : schéma de sous-secteur (selon légende type)	fin mars	
	Synthèse n°2 : projet urbain avec variantes	mi juin	
	Synthèse n°3	au retour vacances	
IT	Programmation logements et services	mi mars	

Schémas de l'auteure

Figure E15. Exemples de plannings explicités

Ensuite, l'AMO est chargé de suivre la « mise en musique » du processus de production, avec les différents partenaires engagés, au fur et à mesure de l'avancement : ses tâches sont alors multiples, mais il existe quelques points clés essentiels.

La modélisation a mis en lumière l'importance des scènes d'échanges et des synthèses : l'AMO en est le garant, tant du point de vue de leurs temporalités, que de leurs acteurs et de leur contenu. La préparation de l'organisation de ces moments clés est ainsi essentielle, et pour y parvenir quatre ingrédients sont

déterminants : la liste des invités, le déroulement de la journée ou demi-journée, le juste temps accordé à chaque étape de ce déroulement, et la méthode de travail retenue.

La liste des invités doit être réfléchie en fonction de l'objectif de la scène d'échanges (vaste concertation, brain storming créatif ou temps fort de décision), et en étroit partenariat avec l'acteur public. Mais l'AMO doit à ce stade être force de proposition – voire de critique – et veiller à la cohérence entre acteurs et objectifs.

Le déroulement de la scène d'échange et son rythme doivent permettre de prendre connaissance du sujet, des règles du jeu de la scène, c'est-à-dire de ce qui est attendu de chacun – et aussi des questions qui sont hors sujet – et organiser les échanges en vue de la synthèse finale. En fonction du niveau de convergence ou de divergence initiale entre les acteurs, il se peut que le déroulement doive être orienté vers la déconstruction des idées reçues, et la reconstruction d'un savoir hybridé, mais il est en tout cas rarement – voire jamais – thématique.

La méthode de travail intervient alors de manière fondamentale. Il en existe plusieurs, mais elles ont en commun l'importance du questionnement et sa progression au fur et à mesure du déroulement de la scène d'échanges. C'est par la représentativité des acteurs invités et la succession cohérente des questions que les participants vont pouvoir déconstruire leurs convictions initiales et reconstruire un savoir commun. La rédaction de ce questionnement – quelle qu'en soit la forme – est le premier facteur de réussite, et la mise en présence d'acteurs ayant des opinions divergentes et néanmoins capables de s'écouter mutuellement, le second.

Les deux exemples suivants montrent la diversité des démarches possibles, le premier était adressé aux habitants d'un village et le second aux acteurs franco-valdo-genevois des processus de productions des logements dans l'agglomération.

QUESTIONNAIRE POUR L'IMPLANTATION D'UN NOUVEAU QUARTIER

1. Quels sont pour vous les lieux qui font l'identité du village : ceux qui font la différence entre ici et ailleurs ?
2. Dans votre vie quotidienne, quels sont les lieux où vous allez aujourd'hui pour les commerces et les services ?

3. Parmi les lieux suivants, lesquels sont les meilleurs pour accueillir de nouveaux commerces et services, et pour quelles raisons :
   - Le village ancien ?
   - Le long de la route cantonale ?
   - A proximité de la gare ?
   - Dans le centre commercial actuel ?
   - Dans d'autres lieux, et lesquels ?
4. Préférez vous le regroupement des futurs services et commerces, et si oui où ? Ou préférez-vous plutôt leur répartition, et pour quelles raisons ?
5. Dans votre vie quotidienne, quelles sont les rues et voies qui sont aujourd'hui les plus importantes :
   - Pour circuler en voiture ?
   - Pour vous déplacer à vélo ou à pieds ?
6. Parmi les rues et voies du village, lesquelles vous paraissent les plus intéressantes à aménager pour avoir des espaces publics de meilleure qualité (trottoirs, plantations, etc.) ?
7. Quels sont aujourd'hui vos besoins, pour qui (tous, enfants, personnes âgées, etc.), et pour quelles raisons :
   - En équipements publics, et lesquels ?
   - En transports publics, pour aller où avec quelle fréquence ?
   - En espaces publics, pour quel usage et où ?
   - En chemins pour vélos et piétons, pour aller où ?
   - En services et commerces, et lesquels ?
   - En logements, quelles catégories et pour qui ?
   - Autres, à préciser ?
8. Que préférez-vous pour l'avenir des lieux suivants, et pour quelles raisons :
- Le maintien de la zone commerciale là où elle est ou son remplacement par des commerces dans le(s) centre(s) du village (village ancien, route cantonale, gare, etc.) ?
- Le maintien de la zone artisanale là où elle est ou son remplacement par un règlement permettant de développer partout des activités compatibles avec le voisinage habité ?
9. Que pensez-vous de la possibilité de construire plus sur votre parcelle (par exemple à l'occasion d'un changement de génération) ?
10. Comment voyez-vous le village dans le futur :
    - Ses relations avec les villes voisines ?
    - Ses relations avec le Rhône (et ses futures berges réaménagées) ?
    - Le développement de l'offre RER et de la gare ? est-ce utile pour vous, pour d'autres, et qui ?
    - Le développement de l'offre en bus, pour aller où et pour qui ?
11. Quelles améliorations pensez-vous nécessaires pour le futur du village ?

12. Comment voyez-vous le nouveau quartier dans le futur :
    - Ses relations avec le village, par où ?
    - Avec quelles activités ou équipements pouvant être utiles au reste du village ?
    - Avec quelles relations de voisinage avec l'agriculture et la nature ?
    - En prenant quelles précautions pour que « la greffe prenne » ?

Cette scène d'échange avait été organisée en soirée, avec la population du village dans lequel la commune entendait construire un nouveau quartier. La volonté politique initiale consistait à prendre l'avis des résidents sur les besoins et attentes, mais sans leur laisser croire qu'ils allaient concevoir le projet urbain à la place des professionnels ou le décider pour les élus. Les participants ont commencé par dire que le questionnaire était trop long et trop complexe, il leur a été répondu qu'ils ne devaient pas impérativement remplir toutes les cases, mais qu'ils avaient toute liberté de choisir les sujets sur lesquels ils souhaitaient s'exprimer. A l'issue des deux heures prévues pour le travail en petit groupe, les huit tables avaient rempli l'entier des huit questionnaires, et le ton initial – plein de récriminations – avait changé, à l'exception notable des deux voisins directs du futur quartier.

QUESTIONNAIRE POUR LE REPERAGE DES BLOCAGES A LA CONSTRUCTION

1. Pour le processus de production de logements durables aidés puis du marché libre en France, dans le canton de Vaud, et à Genève : pouvez-vous faire la description de qui fait quoi dans cette filière, et comment se succèdent les acteurs et de quels outils ils disposent ?
2. Pour les blocages dans la production de logements durables (toujours avec les même six cas de figure) : pouvez-vous faire au sein de votre groupe l'état des consensus et divergences d'opinition sur ce qui pose problème aujourd'hui (en quantité et qualité de production) ?
3. Pour les leviers en faveur de la production de logements durables : même question sur l'état des consensus et divergences relatives aux propositions au sein du groupe de travail ?

Ce sujet était extrêmement conflictuel – car remettant en question de nombreuses années de pratiques administratives – et particulièrement complexe, puisque situé dans une agglomération transfrontalière ne disposant pas d'un seul processus de production de logements, mais de six. L'atelier visait à la fois à permettre aux acteurs originaires des trois systèmes de se rencontrer – voire un jour de coopérer – et de construire un savoir à dire d'acteur (et non d'AMO) peu susceptible de remise en question, même s'il était dérangeant, étant donné la légitimité des invités. Les questionnaires étaient détaillés en sous-questions, et la version destinée aux animateurs (pas tous très au fait du sujet) comprenait des hypothèses de réponses, à utiliser en cas de besoin pour (re)lancer le débat. Le succès de ces ateliers a été tel qu'il a été difficile de continuer à limiter le nombre des participants lors de la seconde édition.

En plus de l'importance des quatre ingrédients mentionnés ci-dessus, il ressort également de ces deux expériences – et des autres – la nécessité impérative d'utiliser un langage adapté au public concerné (grand public ou spécialiste).

Cette attention au processus peut paraître relativement simple – et c'est le cas – mais elle est néanmoins d'une très grande efficacité : un autre exemple conduit parallèlement à la rédaction de cette thèse a servi de test d'efficacité pour la méthode, sans que le rôle de « souris de laboratoire » ne soit toutefois explicité aux élus et experts concernés … Il s'agissait d'une situation de blocage vieille de 47 ans que le choix de la méthode – la multi-rationnalité par l'organisation de Mandats d'études parallèles sans désignation de lauréat – et des experts externes au lieu – et donc imperméables à la micro histoire locale – a permis de résoudre.

Ainsi, pour contribuer à la « révolution copernicienne » de l'urbanisme, en articulant le design du processus et le design spatial, l'AMO doit constamment guider le processus en acceptant la dialogique. en particulier entre les intentions et les opportunités. Ce type de posture mentale peut être décrite par une forme de pensée en « tension » entre les deux pôles distincts du lointain (l'intention) et du proche (l'opportunité), et peut se traduire par la question de l'emplacement pertinent du « curseur ». Ceci peut par exemple s'exprimer par le questionnement suivant : en quoi l'opportunité qui se présente sert-elle l'intention de départ ? Est-elle neutre ou permet-elle de la réorienter sans la dénaturer ? Ou est-elle destructrice ? Et pour être plus solide, la décision doit se faire à plusieurs – pour intégrer la multi-rationalité – et de manière itérative en alternant hypothèses, évaluations et recommandations.

In fine, les outils utilisés au quotidien par l'AMO ressemblent à ceux du *collaborative planning*, mais la différence essentielle réside dans la réflexion amont : la conception du processus, en répondant d'abord aux questions du pourquoi, quand et avec qui avancer, avant de traiter le comment.

Postface

Une thèse de maturité permet le luxe et le plaisir de faire un lien (plus) solide entre pratique, recul sur la pratique et théorie, tout en assumant la posture (inévitable) de « bricolage conceptuel ».

En reprenant le titre « Les modèles de régulation publique des processus de production urbaine », la réflexion a consisté à démontrer successivement que les exemples réalisés que les professionnels et chercheurs s'accordent à reconnaître comme exemplaires sont bien le fruit d'un « processus de production urbaine ». Puis que l'urbanisme – une fois sa révolution copernicienne réalisée – peut être considéré comme la théorie et l'ensemble des méthodes permettant de « réguler ce processus », c'est à dire de l'anticiper, le concevoir, le conduire, le réorienter si nécessaire entre intention et opportunisme, et de l'évaluer.

Le rôle du public est alors – avec des variations selon la culture du pays concerné – celui d'un « fabricant d'organisation » qui tend à favoriser les synergies entre les projets créés et portés par d'autres. Cette régulation peut être conduite à l'interne des services des collectivités, mais elle peut également être externalisée, sous forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), à comprendre dans un sens très large de chef d'orchestre suppléant, si l'on se réfère à une image musicale.

Cette conduite – ou régulation – du processus consiste alors à créer les conditions favorables à son déroulement dans le temps, et au murissement du construit collectif qu'est le projet. Elle consiste aussi à veiller à la cohérence du projet dans sa composante spatiale – le soliste au piano – en gardant à l'esprit qu'il peut être à la fois produit et producteur du processus.

Ces mécanismes d'apprentissage collectif ont été modélisés et – en choisissant cette fois une image de navigation – ils fournissent ainsi au barreur du voilier plus une boussole qu'une carte, dans la mesure où la diversité des cheminements possibles pour atteindre le cap visé reste une constante de la pensée et de l'action.

Et tout ceci nécessite – dans un monde en mouvement constant – la référence aux outils de la complexité, ce que la présente thèse a tenté de démontrer à travers l'étude approfondie de quelques exemples français et suisses.

En guise de « point d'orgue » final, ce long travail de murissement progressif a été accompagné mentalement d'une citation inscrite un temps sur le fronton de l'Université de Genève.

Bibliographie

Ouvrages imprimés

ALBERT Michel, 1991, Capitalisme contre capitalisme, Le Seuil, Points Actuels, Paris

ASCHER François, 2001, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues

ASCHER François, 2000, *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs: Essai sur la société contemporaine*, Editions de l'Aube (Monde en cours), La Tour d'Aigues

ASCHER François, 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris

AUGER Marc, 1992, *Non-lieux, Introduction à une anthropologie de la surmodernité,* Seuil, Col. La librairie du XX^{e} siècle, Paris

BADIE Bertrand, 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, L'espace du politique, Paris

BENKIRANE Réda, 2004, *La complexité, vertiges et promesses – 18 histoires de sciences*, Poche Le Pommier, Paris

BERQUE Augustin, 1995, *Les raisons du paysage, De la Chine antique aux environnements de synthèse*, Hazan, Paris

BERQUE Augustin, BONNIN Philippe, GHORRA-GOBIN Cynthia (dir.), 2006, *La ville insoutenable*, Belin, Paris

BERTHOZ Alain, 2003, *La décision,* Odile Jacob, Col. Sciences, Paris

BERTHOZ Alain, 2009, *La simplexité,* Odile Jacob, Col. Sciences, Paris

BONNET Michel, 2006 *La conduite des projets architecturaux et urbains: tendances d'évolution*. PUCA - La Documentation Française, Col. Plan urbanisme construction architecture, Paris

BOURDIN Alain, 2006, *Les règles du jeu urbain – Entre droit et confiance*, Descartes & Cie Col. Les Urbanités, Paris

BOUTINET Jean-Pierre, 2001, *Anthropologie du projet*, Presses universitaires de France, (6e éd., Psychologie d'aujourd'hui), Paris

BURDETT Ricky et SUDJIC Deyan, 2008, *The endless city,* Phaidon, London

CALLON Michel, & al., 2001, *Agir dans un monde incertain – Essai sur la démocratie technique,* Le Seuil, Paris

CHALAS Yves, 2000, *L'invention de la ville*, Anthropos, Col. Villes, Paris

CHALAS Yves, 2004, *L'imaginaire aménageur en mutation : Cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques*, L'Harmattan, Paris.

CHOAY Françoise, 1965, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Le Seuil, Col. Points Essais, Paris

COMTE-SPONVILLE André, 2004, *Le capitalisme est-il moral ?*, Albin Michel, Col. Le Livre de Poche, Paris

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, 1977 et 1981, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Seuil, Col. Essais, Paris

DA CUNHA Antonio, RUEGG Jean, 2003, *Développement durable et aménagement du territoire*, PPUR, Lausanne

DEBARBIEUX Bernard et VANIER Martin, 2002, Ces territorialités qui se dessinent, Editions de l'Aube, Bibliothèque des territoires, La Tour d'Aigues

DECLEVE Bernard et FORRAY Rosanna, 2004, *The tribune tree – European principles of citizen participation in urban regeneration policies*, Presses Universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve

DECLEVE Bernard, FORRAY Rosanna & al. (dir.), 2002, *Coproduire nos espaces publics : Formation action recherche*, Presses universitaires de Louvain, (Territoires et développements durables), Louvain

DEVILLERS Christian, 1994, *Le Projet Urbain*, Ed. du Pavillon de l'Arsenal, Paris

DURAND Daniel, 2002, *La systémique*, Presses universitaires de France, Col. Que sais-je ?, Paris

ELIAS Norbert, 1993, *Engagement et distanciation*, Fayard, Paris

FRIEDBERG Erhard, 1993, *Le pouvoir et la règle*, Seuil, Essais, Paris

DUPAGNE Albert, 2004, *Guidance for the environmental assessment of the impact of certain plans, programmes or projects upon the heritage value of historical areas, in order to contribute to their long-term sustainability*, Research report n°16 SUIT-Sustainable development of urban historical areas through an active integration within towns, European commission, Bruxelles.

INGALLINA Patrizia, 2001, 2ème édition 2003, *Le projet urbain*, Presses universitaires de France, Col. Que sais-je, Paris

JAMES William, 1907, *Pragmatism : A New Name for Some Old Ways of Thinking*, Longman Green and Co, New York

KAUFMANN Jean-Claude, 2001, *Ego, pour une sociologie de l'individu*, Nathan, Paris

LACAZE Jean-Paul, 1990, 4ème édition 2007, *Les méthodes de l'urbanisme*, Presses universitaires de France, Col. Que sais-je, Paris

LE CORBUSIER, 1987, *Mise au point*, Editions Archigraphie, Genève

LE MOIGNE Jean-Louis, 1999, *La modélisation des systèmes complexes*, Dunod, Paris

MAGNAGHI Alberto, 2003, *Le projet local*, Ed. Mardaga, Collection Architecture & Recherches, Bruxelles

MONTEVENTI WEBER Lilli, DECHENAUX Chantal et TRANDA-PITTION Michèle (dir.), 2008, *Campagne-Ville, le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales*, PPUR, Lausanne

MOREL Christian, 2002, *Les décision absurdes, Sociologie des erreurs radicales et persistantes*, Gallimard, Col. Bibliothèque des sciences humaines, Paris

MORIN Edgar, 1990, *Introduction à la pensée complexe*. Collection Communication et complexité, Seuil, Col. Essais, Paris

MORIN Edgar, 2004, *La méthode 6, Ethique*, Le Seuil, Paris

MOSCOVICI Serge, DOISE Willem, 1992, *Dissensions et consensus: une théorie générale des décisions collectives*, Presses universitaires de France, Paris

MOTTE Alain, 2006, *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe* (1995-2005), PUCA Recherche n° 159, Paris

MOZAS Javier et FERNANDEZ Per Aurora, 2004, *Density, Densidad*, a+t, Barcelone

MÜLLER Jörg, 1974, *Ronde annuelle des marteaux piqueurs ou La mutation d'un paysage*, L'école des loisirs, 7 p, Paris

PANERAI Philippe et MANGIN David, 1999, *Projet urbain*, Parenthèses, Col. Eupalinos, Marseille

PATTARONI Luca, KAUFMANN Vincent et RABINOVICH Adriana (dir.), 2009, Habitat en devenir - Enjeux territoriaux, politiques et sociaux du logement en Suisse, PPUR, Lausanne

QUINCEROT Richard, TRANDA-PITTION Michèle et LOETSCHER Christoph, sous la direction de SURCHAT VIAL Nicole, BESSAT Frédéric et ROULET Pascale, 2010, *Genève Agglo 2030, un projet pour dépasser les frontières*, Parenthèses et Christoph Merian Verlag, Marseille et Basel

RUANO Miguel, 1999, *Eco-urbanism – Sustainable human settlements*: 60 case studies, GG, Barcelone

RUEGG Jean, DECOUTERE Stéphane, METTAN Nicolas, 1994, *Le partenariat public-privé. Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ?,* PPUR, Lausanne

RUEGG Jean, & al., 1992, *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, PPUR, Lausanne

SECCHI Bernardo, 2000, *Première leçon d'urbanisme*, Parenthèses, Col. Eupalinos, Marseille

SFEZ Lucien, 1984, 3e éd. 1994, *La décision*, Presses universitaires de France, Col. Que sais-je ?, Paris

SIEVERTS Thomas, 2004, *Entre-ville: une lecture de la Zwischenstadt*, Parenthèses, Col. Eupalinos, Marseille

SOEDERSTOEM Ola, COGATO LANZA Elena & al. (dir.), 2000, *L'usage du projet: pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural*, Editions Payot, Lausanne.

Chapitre dans un ouvrage imprimé

BENKIRANE Réda, 2008, *La complexité, une grille de lecture du monde contemporain*, in MONTEVENTI WEBER Lilli, DECHENAUX Chantal et TRANDA-PITTION Michèle (dir.), Campagne-Ville, le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales, p 75, PPUR, Lausanne

BERQUE Augustin, 2008, *Ce qui est en jeu dans la ville-campagne*, in MONTEVENTI WEBER Lilli, DECHENAUX Chantal et TRANDA-PITTION Michèle (dir.), Campagne-Ville, le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales, p 199, PPUR, Lausanne

BOURDIN Alain, 2000, *L'action locale*, in La question locale, p. 133, Presses universitaires de France, Paris.

BRODHAG Christian, 2003, *Genèse du concept de développement durable : dimensions éthiques, théoriques et pratiques*, in Développement durable, aménagement du territoire, PPUR, Lausanne

CRETTAZ Bernard, 2008, *La transformation des valeurs sociétales au cours des dernières décennies*, in MONTEVENTI WEBER Lilli, DECHENAUX Chantal et TRANDA-PITTION Michèle (dir.), Campagne-Ville, le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales, p 101, PPUR, Lausanne

DEBARBIEUX Bernard, 2008, *Le syndrome de Moctezuma ou Réflexions sur l'actualité et la pertinence du couple ville-campagne dans l'analyse territoriale*, in MONTEVENTI WEBER Lilli, DECHENAUX Chantal et TRANDA-PITTION Michèle (dir.), Campagne-Ville, le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales, p 61, PPUR, Lausanne

EMERY Yves, 1996, *Origine, spécificités, évolutions du management public*, in DECOUTERE Stéphane, RUEGG Jean, JOYE Dominique (éds.), Le Management territorial: pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique, p. 94, PPUR, Lausanne

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, p 15-66, Plan Construction Architecture, Paris

HALLEUX Jean-Marie, 2008, Mobilité relâchée et surabondance foncière : pourquoi et comment gérer l'offre de manière parcimonieuse ? in MONTEVENTI WEBER Lilli, DECHENAUX Chantal et TRANDA-PITTION Michèle (dir.), Campagne-Ville, le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales, p 167, PPUR, Lausanne

NOISETTE Patrice, 1996, *Le marketing urbain : outil du management territorial*, in DECOUTERE Stéphane, RUEGG Jean, JOYE Dominique, Le management territorial: pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique, PPUR, Lausanne

NOISETTE Patrice, 1994, *PPP et marketing urbain*, in RUEGG Jean, DECOUTERE Stéphane, METTAN Nicolas, Le partenariat public-privé. Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ?, PPUR, Lausanne

PAPAUX Alain, 2008, *Le droit dans l'entre-deux territorial : d'une conception monolithique à une logique gradualiste des catégories juridiques*, in MONTEVENTI WEBER Lilli, DECHENAUX Chantal et TRANDA-PITTION Michèle (dir.), Campagne-Ville, le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales, p 211, PPUR, Lausanne

SCHUMACHER M., KOCH M., RUEGG J., 2004, *The Zurich Limmattal: Steps of a servant valley towards emancipation*, in: DUBOIS-TAINE Geneviève, From Helsinki to Nicosia, p. 215-236, Paris. PUCA and ESF (Synthesis of COST C10 Action), Bruxelles

TRANDA-PITTION Michèle, 2009, *production de logements et urbanisme : quels acteurs pour quels processus ?* In PATTARONI Luca, KAUFMANN Vincent et RABINOVICH Adriana (dir.), Habitat en devenir - Enjeux territoriaux, politiques et sociaux du logement en Suisse, PPUR, Lausanne

TRANDA-PITTION Michèle, 2008, *De la théorie à l'action publique dans les territoires de la campagne ville : quelles pistes pour demain ?* in MONTEVENTI WEBER Lilli, DECHENAUX Chantal et TRANDA-PITTION Michèle (dir.), Campagne-Ville, le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales, p 329, PPUR, Lausanne

TRANDA-PITTION Michèle, 2006, *La prise en compte de l'incertitude dans la planification spatiale : les attentes des praticiens et des usagers*. In Les Cahiers du GRIDAUH, p. 9, Paris

TRANDA-PITTION Michèle, 2005, *Quels outils pour une gestion durable des espaces urbains?. L'exemple de l'agglomération Lausanne-Morges*, in Actes du colloque Développement Urbain Durable, sept. 2005, Lausanne

Travaux universitaires

ARAB Nadia, 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain, Processus d'élaboration et modes de pilotage,* Thèse de doctorat ENPC, Paris

INGALLINA Patrizia, 1993, *Les Politiques de réhabilitation et de reconquête des milieux intra-urbains. Le «recupero» en Italie, la réhabilitation en France*, Thèse de doctorat, Paris I

JISTA Betty, 2007, *La maîtrise d'ouvrage urbaine des projets iconiques, ou la gouvernabilité de la production urbaine des territoires métropolitains*, Thèse de doctorat ENPC, Paris

Articles de périodiques imprimés

ALFELD Louis Edward, 1995, *Urban dynamics: the first fifty years*. System Dynamics Review 11(3), p. 199-217

ASCHER François, 1991, *Vers un urbanisme stratégique, décisionnel et heuristique*, in: Sociedade e territorio n° 13, p. 115-127

CALLON Michel, 1996, *Le travail de la conception en architecture*, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme Bureau de la Recherche Architecturale, in Les cahiers de la recherche architecturale N° 37, Paris

CHOAY Françoise, 2005, *Les ressorts de l'urbanisme européen : d'Alberti et Thomas More à Giovannoni et Magnaghi*. (Entretien), in Revue Esprit n° 10, L'architecture et l'esprit de l'urbanisme européen, Paris

GENESTIER Ph., 1993, *Que vaut la notion de projet urbain ?*, in L'Architecture d'aujourd'hui, n° 288

TRANDA-PITTION Michèle, 2010, *Quel potentiel pour les projets urbains / de territoire dans les processus de production urbaine ?* Urbia n°11, Lausanne

Sites web consultés

http://www.debonne-grenoble.fr/

http://www.freiburg.de/servlet/PB/menu/1179601_l1/index.html

http://www.top010.nl/html/mullerpier_rotterdam.htm

http://architectum.com/mullerpier-delfshaven-rotterdam-niederlande/

http://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/entwicklungsgebiete/neu-oerlikon.html

Table des illustrations

Figure A1. Quartier d'habitation à St-Julien-en-Genevois (F) *23*
Figure A2. Nœud d'infrastructures à Bachet - Lancy (GE) *23*
Figure A3. Le site de St-Julien *24*
Figure A4. Le site de Bachet - Lancy *24*
Figure A5. Mécanisme de production de la ville ordinaire *24*
Figure A6. Planification v/s projet *33*
Figure A7. Typologie des méthodes d'urbanisme selon Lacaze *36*
Figure A8. Tableau synoptique des théories actuelles *39*
Figure A9. La modélisation systémique de la décision par Le Moigne *58*
Figure B1. Rotterdam, Mullerpier et Docs Kop van Zuid *74*
Figure B2. Freiburg et Rieselfeld *76*
Figure B3. Grenoble - Reconversion de la Caserne de Bonne *78*
Figure B4. Zürich – Neu Oerlikon *80*
Figure B5. Synoptique des processus de production urbaine *87*
Figure B6. Acteurs et étapes du processus de production *94*
Figure B7. La question du logement envahit l'espace public *99*
Figure B8. Prix comparés des logements à la vente en 2008 ..... *104*
Figure B9. L'ampleur de la crise du logement à Genève (canton) *105*
Figure B10. La nécessaire prise en compte du risque économique *109*
Figure B11. La typologie des processus *110*
Figure B12. La mise en œuvre du Projet d'agglomération dans les 3 systèmes .. *112*
Figure B13. Le PDC : Plan directeur cantonal genevois (stratégie cantonale) *116*
Figure B14. Le plan de zones (cantonal) genevois (droit du sol) *117*
Figure B15. Le PDQ – Plan directeur de quartier (grandes options) *117*
Figure B16. Le PLQ – Plan localisé de quartier (droit du sol) *118*
Figure B17. Le PDR – Plan directeur de Nyon (stratégie régionale vaudoise) *118*
Figure B18. Le SCOT - Schéma de cohérence territoriale (intercommunalités F) .. *119*
Figure B19. Le PLU – Plan local d'urbanisme français (droit du sol) *119*
Figure B20. Les nuances entre filières de production FVG *125*
Figure B21. L'application directe du droit du sol *126*

Figure B22. Le PDQ de La Chapelle - Les Sciers..... 128
Figure B23. Les résultats de la concertation..... 129
Figure B24. La vision synoptique d'un processus type de production de quartier 132
Figure B25. Le résultat du marché de définition..... 160
Figure B26. Le projet de quartier approfondi par ses concepteurs..... 161
Figure B27. Les outils du passage à l'opérationnel..... 163
Figure B28. Le PDCOM – Plan directeur communal..... 167
Figure B29. Des esquisses au PLQ – Plan localisé de quartier..... 169
Figure B30. La programmation du quartier..... 170
Figure B31. Les outils de pilotage de la CIA (Caisse de pension)..... 171
Figure B32. La complémentarité des visions chronologique et systémique 176
Figure C1. Le site de l'agglomération, entre topographie et frontière..... 181
Figure C2. L'urbanisation dans son site agricole et naturel..... 182
Figure C3. Les flux quotidiens constitutifs de l'agglomération transfrontalière..... 182
Figure C4. La mobilité domicile / travail..... 183
Figure C5. L'agglomération et son contexte lémanique 184
Figure C6. L'impossible symétrie des acteurs 185
Figure C7. L'essentiel des enjeux locaux..... 186
Figure C8. La difficile question du logement..... 188
Figure C9. La synthèse de la 1ère Charte du CRFG (ed. 2001)..... 192
Figure C10. Les scénarios de l'INTERASSAR (1990)..... 193
Figure C11. L'organisation du CRFG..... 194
Figure C11. Le contexte élargi : démographie et emplois tertiaires (2000)..... 197
Figure C12. Le vaste contexte géographique de l'agglomération FVG..... 198
Figure C13. Les représentations de la Confédération suisse et de l'Etat français. 198
Figure C14. Les principales étapes de la construction de l'agglomération..... 201
Figure C15. La politique des agglomérations de la Confédération suisse..... 201
Figure C16. Stratégie des acteurs locaux..... 206
Figure C17. Les scénarios de développement à la base de la réflexion 207
Figure C18. Le choix des acteurs : une approche spatiale et thématique 207
Figure C19. Le Schéma d'agglomération de 2007..... 208
Figure C20. Les périmètres d'aménagement concertés (PACA) 212
Figure C21. Le Schéma d'agglomération de juin 2012..... 213
Figure C22. Le déroulement des PACA..... 215

Figure C23. Les premiers objectifs de développement..... 216
Figure C24. La participation dans les PACA..... 217
Figure C25. Le premier « plan guide », première étape du Projet pour 2012..... 218
Figure C26. Les différentes visions de la ville durable..... 220
Figure C26. La comparaison des densités de réseaux RER (Genève et Zürich) 221
Figure C27. Les campagnes au centre d'un projet de ville dense..... 222
Figure C28. La campagne pour donner forme et sens à la ville diffuse 222
Figure C29. La référence locale fondamentale du « Plan Braillard » de 1936 224
Figure C30. La ville maillée dans sa version contemporaine..... 224
Figure C31. Les polarités régionales et/ou métropolitaines..... 225
Figure C32. Forme urbaine et densification..... 227
Figure C33. Les espaces publics à l'origine de l'urbanité des futurs quartiers..... 228
Figure C34. Le pouvoir d'entraînement de certains projets 230
Figure C35. L'état d'avancement du Projet d'agglomération de 2ème génération.. 232
Figure C36. Deux projets emblématiques : CERN et Annemasse gare 232
Figure C37. Les trois éléments d'un même système (d'après Villemin) 235
Figure C38. L'impact déterminant du parcellaire sur la forme urbaine 236
Figure C39. Stratégie de passage de la stratégie à l'opérationnel 237
Figure C40. Les déroulements types prévus (en cours de mise en œuvre) 238
Figure D1. L'agglomération de Montbéliard et Peugeot 245
Figure D2. L'occupation spatiale d'une agglomération de 120'000 habitants..... 246
Figure D3. Le paradoxe de la décroissance et de l'étalement 247
Figure D4. Le SCOT : insertion dans le voisinage 248
Figure D5. Le SCOT : structuration spatiale interne..... 249
Figure D6. L'évolution de l'industrie automobile 250
Figure D7. La prédominance du transport individuel à l'échelle de l'aire urbaine . 251
Figure D8. La stratégie économique de l'Agglomération 252
Figure D9. L'essentiel des enjeux locaux..... 253
Figure D10. L'insertion de Montbéliard dans les dynamiques françaises 259
Figure D11. Le « décrochage » de l'agglomération de Montbéliard..... 259
Figure D12. Les formes urbaines résultantes..... 261
Figure D13. Les stratégies essentielles du SCOT 263
Figure D14. La mise en œuvre du SCOT..... 264
Figure D15. L'imbrication des échelles : agglomération, secteur, sous-secteur.... 265

Figure D16. Et les strates du projet : environnement, transports, urbanisation.... 266
Figure D17. La structuration du discours 272
Figure D18. Le planning de la co-construction..... 273
Figure D19. Les représentations des processus : de la simple 287
Figure D20. ... à l'opérationnelle 288
Figure D21. Liste des questions clés pour les élus 295
Figure D22. Les enjeux et le parti d'aménagement selon l'étude de faisabilité.... 297
Figure D23. De la vaste échelle du secteur nord de l'agglomération 299
Figure D24. A l'échelle des liens à construire entre les secteurs de la commune 299
Figure D25. Puis de l'échelle du quartier ... scénario A..... 300
Figure D26. Ou toujours à la même échelle du quartier ... scénario B..... 300
Figure D27. ... jusqu'à celle de l'équipement scolaire 301
Figure D28. Le site du parc central 303
Figure D29. Les acteurs : cercle vertueux ou cercle vicieux ? 307
Figure D30. Correspondances entre processus classique et par cercle d'acteurs 308
Figure E1. La modélisation linéaire des grandes étapes..... 327
Figure E2. La modélisation par les acteurs 327
Figure E3. La modélisation systémique 328
Figure E4. La première modélisation par les cerlcles d'acteurs..... 330
Figure E5. La modélisation nuage de la conduite du processus..... 331
Figure E6. Le détail de chaque nuage..... 333
Figure E7. La dynamique des cercles d'acteurs 334
Figure E8. Les trois dimensions de l'espace temps conceptuel..... 336
Figure E9. L'axe téléologique 336
Figure E10. L'axe thématico-scalaire 337
Figure E11. L'axe temporel..... 338
Figure E12. Les différentes méthodes d'élaboration de scénarios 339
Figure E13. La modélisation systémique du projet spatial..... 340
Figure E14. Exemples de processus explicités..... 346
Figure E15. Exemples de plannings explicités..... 347

Glossaire

01	Département de l'Ain (F)
74	Département de la Haute-Savoie (F)
AGEDRI	Association franco-valdo-genevoise pour le développement des relations interrégionales
AL	Allocation logement (F)
APL	Aide personnalisée au logement (F)
ARC	Association régionale de coopération du Genevois (F)
CEST	Coordination économique et sociale transfrontalière
CEVA	Liaison ferroviaire Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse
CH	Confédération suisse (helvétique)
CIL	Conférence intercommunale du logement (F)
CILSE	Comité interprofessionnel du logement social et son environnement (F)
CLE	Conseil lémanique pour l'environnement (transfrontalier)
CRFG	Comité régional franco-genevois (transfrontalier)
CSP	Catégorie socio-professionnelle
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (F)
DELAR	Délégation du Conseil d'Etat genevois aux affaires régionales
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (ex DATAR)
DPU	Droit de préemption urbain (F)
DTA	Directive territoriale d'aménagement (F)
DUP	Déclaration d'utilité publique (F)
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale (F)
EPFL	Etablissement public foncier local (F)
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (CH)
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial (F)
FPLC	Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (GE)
FTI	Fondation des terrains industriels (GE)

GE	République et canton de Genève
GLCT	Groupement local de coopération territoriale
HLM	Habitation à loyer modéré (F et GE)
HQE	Haute qualité environnementale (F)
INTERREG	Programme d'initiative communautaire interrégional de l'Union européenne
LAT	Loi (fédérale) sur l'aménagement du territoire (CH)
Loi SRU	Solidarité et renouvellement urbain (F)
MDS	Marché de définition simultané (F)
MED	Maison de l'économie et du développement (du Genevois - F)
MEP	Mandat d'études parallèles (CH)
PA	Projet d'agglomération franco-valdo-genevois
PACA	Périmètre d'aménagement coordonné d'agglomération (PA)
PAE	Programme d'Aménagement d'Ensemble (F)
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des populations défavorisées (F)
PDC	Plan Directeur Cantonal (CH)
PDCom	Plan Directeur Communal (CH)
PDHT	Plan directeur de l'habitat transfrontalier
PLU	Plan Local d'Urbanisme (F)
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration (F)
PLH	Programme local de l'habitat (F)
PLQ	Plan Localisé de Quartier (GE)
PLS	Prêt locatif social (F)
PPDE	Politique des pôles de développement économique (PA)
P+R	Parking relais
PSD	Projet stratégique de développement (PA)
RER	Réseau (ferroviaire) express régional
SAU	Surface agricole utile (F et CH)
SCoT	Schéma de cohérence territoriale (F)
SDA	Surface d'assolement (CH)

SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales (F)
SITG	Système d'information du territoire de Genève
SITL	Système d'information du territoire lémanique (transfrontalier)
VD	Canton de Vaud
ZAC	Zone d'Aménagement Concertée (F)
ZAD	Zone d'aménagement différé

Annexes

Annexe 1 – Processus et rôles du public

a. La décomposition d'un projet simple : l'exemple d'un équipement public

Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
ADOR - 1 ***(assistance à donneur d'ordre)*** **De l'intention de faire à la confirmation (ou non)** Définir le « quoi faire » et en quoi il est durable	Analyse ses besoins Précise sa volonté / ses ambitions dans le cadre intercommunal Décide (ou non) de « se lancer »	Peut déléguer la réalisation de l'étude à un opérateur / bureau privé Ne délègue pas ses choix politiques ni la décision de se lancer dans le projet
	Aide actuelle	**Commentaires**
	ADU : accompagnement pour la pré-faisabilité du projet (diagnostic, analyse de sites, contraintes, cadre réglementaire, …), étude d'opportunité ou sous forme de conseil (pertinence de la question posée, énergie, ...)	Manque d'importance accordée à cette étape; l'enclenchement du processus de suivi et coordination est également clé pour les projets simples et capacité d'intervention globale insuffisante en volume
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
ADOR - 2 **Evaluation des options et choix** Négociations inter-institutionnelles Approfondissement de la faisabilité du projet : potentiels du site, esquisse de projet, programme, faisabilité financière, technique et juridique, … Définir le « comment faire »	Précise ses intentions : durabilité, qualité, urbanisme Esquisse le déroulement général du processus Evalue et choisit le montage juridique et financier Choisit (si nécessaire) son partenaire pour l'AMO	Peut déléguer les différentes études, le « design du processus », la rédaction des cahiers des charges, le suivi des BE, la rédaction des conventions et contrats Ne délègue pas le choix final de ses partenaires, ni la signature des accords formels

ADOR - 2 (suite)	Aide actuelle	Commentaires
	CG : subventions AMO petites communes ADU : pré-diagnostics, cahiers recommandations, schémas d'aménagement, esquisses et cahier des charges CG avec ADU : étude d'opportunité, cahier des charges AMO, esquisse programme, cadre réglementaire ou financier Agence foncière : pré-faisabilité foncière et proposition outils intervention, cahier des charges AMO ADIL : avis marché logement HDL : étude faisabilité logements CAPM : cahier des charges et financement faisabilité Bureau d'études : faisabilité et scénarios	Besoin d'un appui à tenir le cap pour la commune Connaissance des territoires et compétences très différentes selon les opérateurs
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
AO - 1 ***(assistance opérationnelle)*** **Montage du dispositif** Constitution de l'organe de suivi Choix des processus et procédures pour la suite	Regroupe les partenaires déjà choisis et les informe Précise la nature et l'ordre des étapes (dont mise en concurrence des prestataires)	Peut déléguer les scénarios de déroulement général pour éclairer les choix, et les compléments utiles (ex. foncier ou financements) Ne délègue pas le choix du déroulement
	Aide actuelle	**Commentaires**
	ADU : conseils au montage Agence foncière : négociation acquisition EPF : portage foncier (si logements locatifs publics, équipements publics ou renouvellement urbain)	Manque d'appui général pour la conduite d'opération dans la durée

AO - 1 (suite)	HDL : accompagnement réhabilitation habitat, conseils en économies d'énergie pour la rénovation ADU : cahier des charges études	
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
AO - 2 **Lancement des opérations** Cahiers des charges et attribution aux opérateurs / architectes / constructeurs	Met en concurrence et choisit ses partenaires pour la conception des bâtiments (architectes) et leur réalisation (constructeurs) Définit l'ordre des interventions (successivement ou ensemble)	Peut déléguer la mise en concurrence des architectes, des constructeurs : contenu des missions, procédures d'appel d'offre et cahiers des charges Ne délègue pas le choix final des architectes, ni des constructeurs
	Aide actuelle	**Commentaires**
	CAPM : conseils techniques et de procédure HDL peut intervenir comme prestataire (soumis à concurrence)	Manque d'appui pour la conduite d'opération dans la durée, et sur l'ensemble des aspects techniques du durable
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
AO - 3 **Suivi des opérations** Elaboration des projets d'architecture Puis construction et surveillance du chantier	Confie la Maîtrise d'œuvre des projets de bâtiments à des prestataires (concepteurs et réalisateurs) Dirige le suivi des opérations Vérifie que les projets répondent à ses attentes Donne toutes les autorisations nécessaires (pour construire puis pour occuper les locaux)	Peut déléguer le suivi des architectes, l'appui à la maturation du projet, l'évaluation de l'adéquation attentes communales / projet Ne délègue pas la décision finale de validation des projets retenus, ni la délivrance des permis de construire Peut déléguer le suivi des chantiers, les contrôles de qualité / durabilité Ne délègue pas l'attestation de conformité des travaux

AO - 3 (suite)	Aide actuelle	Commentaires
	Néant	Manque d'appui pour la conduite d'opération dans la durée, et sur l'ensemble des aspects techniques du durable (conception / mise en œuvre)
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
AO - 4 Aboutissement des opérations Vente ou mise en location des réalisations	Met en location ou utilise les locaux publics	N'est pas concernée par la vente des bâtiments du privé Ne délègue pas les signatures de contrats avec la commune
	Aide actuelle	**Commentaires**
	Néant	Absence d'appui, y compris juridique dans la rédaction des contrats
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
Evaluation	Tire parti de l'expérience	Peut déléguer l'évaluation Ne délègue pas les enseignements à retenir pour l'opération suivante
	Aide actuelle	**Commentaires**
	Néant	Manque d'appui : de la sensibilisation à la conduite d'évaluation ; étape souvent absente

b. La décomposition de l'élaboration d'un document d'urbanisme : l'exemple du PLU

Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
1 - Réflexions préalables (volonté communale)	S'informe sur le PLU (plan local d'urbanisme) et prend la décision (dans contexte intercommunal)	Ne délègue pas sa décision

1 (suite)	Aide actuelle	Commentaires
	Agence foncière : information sur intérêt PLU, études foncières et prospectives (avec Chambre d'agriculture)	
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
2 - Préparation de la démarche	Prescrit l'élaboration du PLU (délibération du conseil municipal)	Ne peut pas déléguer cette étape
Cahier des charges de la consultation en urbanisme et choix des autres compétences (paysage, environnement)	Choisit ses partenaires (ADU et/ou bureaux privés en urbanisme et autres compétences)	Peut déléguer la mise en concurrence des BE (bureaux d'études) : procédure d'appel d'offre et cahiers des charges Ne délègue pas le choix des partenaires
	Aide actuelle	**Commentaires**
	ADU : pré-diagnostics DDE ou ADU : cahier des charges de maîtrise d'œuvre	Diminution en cours des prestations Etat (2008/2009)
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
3 - Lancement et suivi de l'étude Elaboration du projet + concertation	Dirige le suivi de la démarche	Peut déléguer le suivi des BE
	Aide actuelle	**Commentaires**
	ADU :appui réglementaire et technique, relais orientations SCOT, diagnostic et règlement types ou élaboration PLU CAUE : diagnostics complémentaires Agence foncière : analyse dimension foncière (faisabilité ouverture urbanisation) ; relais Conseil Général	

3 (suite)	Bureau d'études : élaboration PLU Tous : participation groupe de suivi	
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
Débat sur les orientations d'aménagement	Dirige le suivi de la démarche	Peut déléguer le suivi des BE
	Aide actuelle	**Commentaires**
	ADU : conseil Tous : participation groupe de suivi	
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
Bilan de la concertation et ajustement du dossier définitif	Dirige le suivi de la démarche	Ne délègue pas le choix des observations à retenir
	Aide actuelle	**Commentaires**
	Tous : participation groupe de suivi	
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
	Arrête le projet de PLU	Ne peut pas déléguer cette étape
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
Consultation des PPA (partenaires publics associés) Enquête publique et modifications dossier	Dirige le suivi de la démarche	Peut déléguer le suivi des BE
	Aide actuelle	**Commentaires**
	Tous : participation groupe de suivi	
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
4 - Aboutissement de la procédure	Approuve le PLU (délibération)	Ne peut pas déléguer cette étape

Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
5 - Mise en œuvre du PLU	Applique le PLU aux permis de construire et opérations urbaines	Peut déléguer l'étude des dossiers mais ne délègue pas ses décisions
	Aide actuelle	**Commentaires**
	Agence foncière : appui à mise en œuvre (dossiers ZAD, mobilisation des biens vacants)	

c. La décomposition d'un projet complexe : l'exemple d'un écoquartier

Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
ADOR - 1 ***(assistance à donneur d'ordre)*** **De l'intention de faire à la confirmation (ou non)** Définir le « quoi faire » et en quoi il est durable	Analyse ses besoins Evalue les potentiels / contraintes du(des) site(s) du projet Précise sa volonté donc les contours du projet / ses ambitions dans le cadre intercommunal Décide (ou non) de « se lancer »	Peut déléguer la réalisation de l'étude à un opérateur / bureau privé Ne délègue pas ses choix politiques ni la décision de se lancer dans le projet
	Aide actuelle	**Commentaires**
	ADU : accompagnement pour la pré-faisabilité du projet (diagnostic, analyse de sites, contraintes, cadre réglementaire, …), étude d'opportunité ou sous forme de conseil (pertinence de la question posée, énergie, ...)	Manque d'importance accordée à cette étape; l'enclenchement du processus de suivi et de coordination est clé, mais inégal selon les multiples acteurs, avec une capacité d'intervention globale insuffisante en volume

Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
ADOR - 2 **Evaluation des options et choix** Négociations interinstitutionnelles Approfondissement de la faisabilité du projet : potentiels du site, esquisse de projet urbain, programme, faisabilité financière, technico-juridique Définir le « comment faire »	Précise ses intentions (durabilité, qualité, urbanisme, …) Met en place le pilotage public Esquisse le déroulement général du processus Evalue et choisit le montage juridique et financier Choisit son partenaire pour l'AMO	Peut déléguer l'approfondissement des différentes études, le « design du processus », la rédaction des cahiers des charges, le suivi des BE, la rédaction des conventions et contrats Ne délègue pas le choix final de ses partenaires, ni la signature des accords formels
	Aide actuelle	**Commentaires**
	CG : subventions AMO petites communes ADU : pré-diagnostics, cahiers recommandations, schémas d'aménagement, CG avec ADU : cahier des charges AMO, esquisse programme, cadre réglementaire ou financier Agence foncière : conseils en foncier et aménagement, cahier des charges AMO ADIL : informations marché logement (offre / demande) CAPM : cahier des charges et financement faisabilité Bureau d'études : faisabilité	Multiplicité des appuis et problème de lisibilité du partenaire pertinent Besoin d'un appui à tenir le fil rouge pour la commune Connaissance des territoires et compétences très différentes selon les opérateurs
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
AO - 1a **Montage du dispositif** Constitution de l'organe de pilotage Choix des processus et procédures pour la suite	Regroupe les partenaires déjà choisis et les informe Précise la nature et l'ordre des étapes : type de mise en concurrence, choix de l'urbaniste, de l'aménageur, identification des compléments	Peut déléguer les scénarios de déroulement général pour éclairer les choix, et les compléments utiles (ex. foncier) Ne délègue pas le choix final du déroulement précis

AO - 1a (suite)	Aide actuelle	Commentaires
	ADU : participation aux conseils pour le montage EPF : acquisition et portage foncier (si logement locatifs publics, équipements publics ou renouvellement urbain)	Manque d'appui général pour la conduite d'opération dans la durée
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
AO - 1b **Lancement du projet de quartier** Procédure de choix des partenaires professionnels du projet à l'échelle du quartier	Met en concurrence et choisit ses partenaires pour le projet urbain (urbaniste) et le montage de l'opération (aménageur)	Peut déléguer la mise en concurrence des urbanistes et des aménageurs : contenu des missions, procédures d'appel d'offre et cahiers des charges Ne délègue pas le choix final de l'urbaniste ni de l'aménageur
	Aide actuelle	**Commentaires**
	ADU : cahier des charges de maîtrise d'œuvre	Manque d'appui pour le choix de l'aménageur (mise en concurrence imposée par UE) et la capacité à être son interlocuteur, selon opérateurs
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
AO - 1c **Suivi et aboutissement du projet de quartier** Elaboration d'un « Masterplan » Transformation en Plan d'urbanisme détaillé et règlement (jusqu'à découpage en lots pour l'étape suivante)	Confie la Maîtrise d'œuvre du projet de quartier à un prestataire Dirige le suivi de la démarche Vérifie que le projet répond à ses attentes Intègre les auteurs du projet validé au groupe de pilotage	Peut déléguer le suivi de l'urbaniste, le dialogue pour la maturation du projet, l'évaluation de l'adéquation entre attentes communales et le projet Ne délègue pas la décision finale de validation du projet retenu

AO - 1c (suite)	Aide actuelle	Commentaires
	Tous : participation au groupe de suivi	Manque d'appui pour la conduite d'opération dans la durée Solvabilité de l'ensemble des études à ce stade
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
AO - 2a **Montage des opérations de construction** Choix des processus et procédures pour la suite	Décide des critères importants (mixité, qualité, prix de sortie …) Valide le mode de mise en concurrence, et le montage des opérations (ZAC, lotissement ou autre PPP)	Peut déléguer les études nécessaires à la prise de décision (montage juridique, concours d'architecte ou ensemblier, …) Ne délègue pas le choix final du déroulement précis
	Aide actuelle	**Commentaires**
	HDL : conseils en économies d'énergie pour la rénovation	Manque d'appui pour la conduite d'opération dans la durée, et sur l'ensemble des aspects techniques du durable
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
AO - 2b **Lancement des opérations** Cahiers des charges et attribution aux opérateurs / architectes / constructeurs	Met en concurrence et choisit ses partenaires pour la conception des bâtiments (architectes) et leur réalisation (opérateurs et constructeurs Définit l'ordre des interventions (successivement ou ensemble)	Peut déléguer la mise en concurrence des architectes, des opérateurs et des constructeurs : contenu des missions, procédures d'appel d'offre et cahiers des charges Ne délègue pas le choix final des architectes, opérateurs ni constructeurs
	Aide actuelle	**Commentaires**
	CAPM : conseils techniques et de procédure	Manque d'appui pour la conduite d'opération dans la durée

Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
AO - 3a **Suivi des opérations** Elaboration des projets d'architecture Puis construction des lots + surveillance du chantier Réalisation des espaces et équipements publics	Confie la Maîtrise d'œuvre des projets de bâtiments et espaces publics à des prestataires (concepteurs et réalisateurs) Dirige le suivi des opérations Vérifie que les projets répondent à ses attentes Donne toutes les autorisations nécessaires (pour construire puis pour occuper les locaux)	Peut déléguer le suivi des architectes, le dialogue pour la maturation du projet, l'évaluation de l'adéquation entre attentes communales et le projet Ne délègue pas la décision finale de validation des projets retenus, ni la délivrance des permis de construire Peut déléguer le suivi des chantiers, les contrôles de qualité / durabilité Ne délègue pas l'attestation de conformité des travaux
	Aide actuelle	**Commentaires**
	Néant	Manque d'appui pour la conduite d'opération dans la durée, et sur le contrôle de la mise en œuvre du durable
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
AO - 3b **Aboutissement des opérations** Vente ou mise en location des lots	Met en location ou utilise les locaux publics	N'est pas concernée par la vente des bâtiments du privé Ne délègue pas les signatures de contrats avec la commune
	Aide actuelle	**Commentaires**
	Néant	Manque d'appui pour la conduite d'opération
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
Evaluation	Tire parti de l'expérience	Peut déléguer l'évaluation Ne délègue pas les enseignements à retenir pour l'opération suivante

Evaluation (suite)	Aide actuelle	Commentaires
	Néant	Manque d'appui : de la sensibilisation à la conduite d'évaluation ; étape souvent absente

d. La décomposition d'un processus de concertation et/ou de communication

Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
1 - Réflexions préalables (volonté communale)	S'informe et prend la décision de « se lancer » dans une démarche de concertation	Peut déléguer l'étude de la question (par ex. méthodes, estimations de coûts) Ne délègue pas sa décision
	Aide actuelle	**Commentaires**
	Néant	Aucune aide méthodologique ni financière pour ces démarches
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
2 - Préparation de la démarche Définition des objectifs et du programme	Précise ses intentions : public propriétaires ou citoyens, contenu message, ambition, ...	Conseil possible, mais pas de délégation des choix
Constitution organe pilotage Montage du dispositif (planning processus)	Choisit ses partenaires pour le suivi et consolide ses intentions	
Cahier des charges, consultation, choix du partenaire	Met en concurrence et choisit un prestataire	Peut déléguer la mise en concurrence Ne délègue pas le choix du prestataire
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
3 - Lancement et suivi de l'étude Lancement et réalisation de la démarche	Dirige le suivi de la démarche Vérifie que la prestation répond à ses attentes	Peut déléguer le suivi du prestataire

Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
4 - Aboutissement de l'étude	Réintègre les résultats de la concertation dans sa politique communale	Ne délègue pas ses choix politiques
	Aide actuelle	**Commentaires**
	Néant	Absence d'un élément majeur du développement durable
Segment et contenu	**Rôle de la commune**	**Délégation possible**
5 - Evaluation	Tire parti de l'expérience	Peut déléguer l'évaluation Ne délègue pas les enseignements à retenir pour l'opération suivante
	Aide actuelle	**Commentaires**
	Néant	Absence d'un élément majeur du développement durable

Annexe 2 – Processus et questionnements

EN PHASE DE PREPARATION
Cette phase commence avec « l'intention de faire » ou le « projet politique » et s'achève avec la confirmation (ou non) du « quoi faire » et la définition du « en quoi c'est durable ». Elle comprend le développement d'options, leur évaluation, et quelques choix essentiels pour permettre le lancement formel de l'opération urbaine à l'étape suivante. Elle est particulièrement importante pour la qualité et la durabilité de la ville future : les quartiers exemplaires ont tous pris le temps de bien réfléchir à cette phase de préparation, en en confrontant plusieurs points de vues (politiques, professionnels et citoyens). Elle peut partiellement se recouper avec la suivante : l'AMO peut être choisi au départ ou un peu plus tard, ou lorsque l'opération est confirmée, les études de faisabilité et d'opportunité contribuent à la conception du quartier, mais elles ne la remplacent pas.
LE MAIRE **J'ai l'intention de faire (une opération urbaine, un éco-quartier, ..)** J'examine **l'opportunité** de cette intention, puis je la confirme (ou non) : - A l'externe, j'examine le foncier, les contraintes et potentiels du site (géologie, accessibilité, paysage, …), les aides mobilisables, voire l'acceptabilité du projet par les citoyens, et l'intérêt du projet par rapport à mes autres politiques communales et à la politique d'agglomération ; - A l'interne, je vérifie le rapport entre mes ambitions et mes moyens, et si besoin, j'évalue mes manques d'information et mes besoins d'appuis, et dans les différents registres. Je négocie avec les différentes institutions concernées (SCM CG, CAPM, EPF, CAUE, ADU, …) J'approfondis **la faisabilité** du projet (en parallèle ou après l'opportunité) : les potentiels du site, les esquisses de projet urbain, le programme, la faisabilité financière, technique et juridique, le lien avec les autres projets (SCOT, PLU, …), et je me fais aider par une équipe d'urbanisme pluridisciplinaire (en choisissant entre a/ un appel à candidature et b/ un atelier de projet urbain - voir schéma).
J'évalue les différentes options possibles, je fais les 1ers choix et je prends les décisions nécessaires au lancement du projet - La coordination entre mes différentes politiques (mobilité, espaces verts, énergie, sociale, …), celles de l'agglomération et le projet d'opération - Les grandes étapes du déroulement à prévoir - Le niveau d'ambition dans deux domaines clés : la durabilité du quartier et la concertation avec les citoyens - Mes besoins d'appui : AMO (assistance à maîtrise d'ouvrage), expert foncier, urbaniste, ingénieurs, paysagiste, économiste, juriste, …

La préparation est une phase déterminante pour l'ensemble du processus : il est nécessaire de prendre le temps de bien vérifier l'intention de projet, voire d'identifier le « vrai » problème et (si besoin) réorienter la manière de le prendre en main et de le résoudre. Or cette étape fondamentale est souvent « oubliée ». L'idéal consiste à travailler jusqu'à l'obtention d'une vision claire (et consensuelle) de la manière dont le site à développer s'inscrit dans son contexte géographique, dans le jeu d'acteurs locaux et dans les politiques d'agglomération.

LES MOMENTS ET DECISIONS CLES DE L'ETAPE

Analyse des besoins

Evaluation des potentiels / contraintes du (des) site(s) du projet d'opération urbaine

Vérification de cohérence entre la volonté politique / les ambitions communales et le cadre intercommunal (et évolution – si nécessaire – de l'un ou de l'autre)

Approfondissement des intentions (durabilité, qualité, urbanisme, programme, concertation et communication, …), de l'opportunité et de la faisabilité de l'opération

Identification des scénarios de montage juridique et financier et des besoins d'appui en 1ère étape (AMO, …)

Esquisse du déroulement général du processus (en fonction de la taille, de la complexité et des enjeux du projet d'opération)

Négociations inter-institutionnelles

Décision (ou non) de « se lancer »

LE MAIRE

- *Peut déléguer la réalisation des l'études à un(des) opérateur(s) / bureau(x) privé(s)*
- *Peut déléguer l'approfondissement des études, le « design du processus », la rédaction des cahiers des charges, le suivi des BE, la rédaction des conventions et contrats*
- *Ne délègue pas ses choix politiques ni la décision de se lancer dans le projet*
- *Ne délègue pas le choix final de ses partenaires, ni la signature des accords formels*

LES DOCUMENTS SOUHAITABLES A L'ISSUE DE CETTE PHASE

Les documents stratégiques

- *Une Note d'intention (1ère base pour la communication et les cahiers des charges suivants)*

Les documents formels

- Les cahiers des charges pour les études d'opportunité et de faisabilité, et si besoin pour l'AMO
- Une Délibération Conseil municipal pour attribuer les mandats d'études (n°1)
- Les contrats pour les BE qui conduiront les études d'opportunité et de faisabilité, et si besoin pour l'AMO

LES SERVICES COMMUNAUX et LES CONSEILLERS

LES INTENTIONS

Quelle est l'ambition du projet envisagé par le Maire : un quartier « ordinaire » ou exemplaire, et si oui en quoi (environnement, concertation, social, …) ?

Quel est le niveau de maturation du projet politique, et quel type de démarche serait cohérent avec ce niveau ?

- Est-on en présence d'un projet muri depuis longtemps pour lequel il ne s'agit que de vérifier quelques points précis ?
- Ou l'idée nécessite encore d'être approfondie et l'organisation d'un débat (par ex. un atelier de projet urbain) permettrait de faire mûrir la demande ?

Le projet pressenti répond-il au besoins et/ou problèmes de la commune ?

- L'opportunité du projet est-elle démontrée en 1ère analyse (par rapport au contexte et aux moyens mobilisables par la commune) ?

Les contraintes externes pesant sur le projet et les effets du projet ont-ils été bien identifiés ?

- Quelle est la bonne articulation du projet avec les autres échelles (agglomération / commune) et leurs outils respectifs (développement durable, SCOT, PLH, PDU, environnement, économie, …) ?

LES VERIFICATIONS DE FOND

Quelles sont les études de faisabilité nécessaires ?

- Les contraintes qui s'imposent au site (disponibilités foncières, zones de risque, décontamination des sols, …) ?
- Les potentiels du site (foncier, paysager, urbain, patrimonial, accessibilité, …) et son appartenance (ou non) aux potentiels de développement identifiés par l'agglomération (SCoT ou Projet d'agglomération) ?
- Des éléments de programmation (en vérifiant leur cohérence avec l'échelle d'agglomération) ?
- L'évaluation des avantages et limites des différents types de montages juridiques et financiers (bail à construction, PAE, lotissement, ZAC, PPP, …) ?
- L'évaluation financière des différents scénarios (en fonction de la propriété foncière et de la rentabilité présupposée du programme) ?

Comment mettre en place un « pilotage » adapté au projet et comment le faire évoluer ?

- Quelles sont les grandes étapes prévisibles du processus complet (yc. la vente / location) ?
- Quels sont les différents partenaires de l'opération, et quand doivent-ils être associés : le pilote (interne, (para)public, SEM, privé), les partenaires institutionnels incontournables et souhaitables, et les compétences professionnelles ou techniques (ingénierie, urbanisme, économie, foncier, droit, …) ?
- Comment favoriser une coordination adéquate entre la commune et ses partenaires ?

LES « DETAILS » QUI COMPTENT

- Quels sont les besoins et les niveaux d'accompagnement nécessaires pour mener à bien la démarche (recours à une AMO, une documentation spécialisée, un organisme conseil, …) ?
- Quelles sont les différentes démarches à formaliser et quand (cahiers des charges puis appels d'offres, promesses de participation financières, …) ?

EN PHASE DE CONCEPTION DU QUARTIER

Cette phase commence dès que l'intention de faire est confirmée et s'achève avec la définition du « comment faire » le quartier, avec le dessin du projet urbain et le choix d'un grand nombre de ses partenaires. Elle comprend le montage du dispositif de pilotage du quartier, le lancement du projet spatial du quartier, son suivi et son aboutissement, y compris le choix et la mise en œuvre des procédures nécessaires (modification du PLU, PAE, lotissement, ZAC, …).

Elle prend appui sur les résultats des études d'opportunité et de faisabilité réalisées en phase précédente, mais les approfondit : aucun nouveau quartier de qualité n'est passé directement d'un règlement de PLU, à quelques analyses de faisabilité, puis à un promoteur. Le projet d'un quartier de qualité nécessite plusieurs métiers (a minima urbaniste, ingénieur mobilité, paysagiste, économiste) et souvent plusieurs aller-retour avant le choix définitif de la forme urbaine.

Il existe des recoupements possibles entre la conception à l'échelle du quartier (l'urbanisme) et la conception à l'échelle des bâtiments (architecture) : les choix techniques des bâtiments ou équipements peuvent avoir une influence sur l'urbanisme.

LE MAIRE

Je monte le dispositif de pilotage pour le projet de quartier (de la conception à la réalisation future, avec des adaptations en cours de route)

- Je constitue l'organe de pilotage (dans sa 1ère géométrie) : je mets les partenaires concernés (financeurs + décideurs) autour de la table
- Je choisis les procédures (après évaluation de plusieurs options) et l'ordre dans lequel elles interviennent pour le projet de quartier : le co-pilote (AMO), l'aménageur, l'équipe d'urbanisme (appel à candidature, concours d'urbanisme, ou marché de définition simultané)
- Je décide des 1ers principes d'aménagement et de développement à l'échelle du quartier (pour les introduire dans les cahiers des charges)
- Je choisis (après évaluation de plusieurs options) le montage juridico-financier de l'opération (PAE, lotissement, ZAC, PPP)

Je lance le projet de quartier

- Je conduis les procédures de mise en concurrence retenues (pour l'AMO et/ou l'aménageur et/ou l'urbaniste et son équipe pluridisciplinaire)
- Je choisis les lauréats à l'issue des procédures de sélection à l'échelle du quartier

Je suis les études jusqu'à l'aboutissement du projet de quartier

- Je participe à l'élaboration du projet de quartier (intitulé et formalisme des documents selon la spécificité du projet et le choix de la commune)
- J'identifie les travaux que je devrai conduire en tant que collectivité locale (par ex. espaces et équipements publics)

Je prends les décisions nécessaires

- Les procédures de mise en concurrence et les lauréats de ces procédures qui deviennent mes partenaires professionnels
- Je vérifie que mes intentions de départ (durabilité et concertation) n'ont pas disparu en cour de route

Le début de cette phase est également très important : la manière d'élaborer le plan d'urbanisme pour le quartier a un impact sur sa qualité. A ce stade, les confrontations de points de vue sont toujours bénéfiques et l'expérience prouve que des scénarios élaborés par différentes équipes enrichissent plus la réflexion que plusieurs scénarios élaborés par la même équipe.

LES MOMENTS ET DECISIONS CLES DE LA DEMARCHE

Constitution de l'organe de pilotage : regroupement des partenaires déjà choisis et informations sur la démarche

Choix du processus et des procédures de mise en concurrence pour l'opération urbaine

- Ordre des étapes (parallèlement ou successivement) : choix de l'AMO, de l'aménageur, de l'urbaniste, et des autres compétences nécessaires (par ex. foncier ou appui à la concertation)
- Mise en concurrence (parallèles, successives ou regroupées) et choix des partenaires

Intégration des lauréat au groupe de pilotage, puis direction et suivi de la démarche de projet

- Elaboration d'un « projet urbain » (intitulé selon choix de la commune) et des différents moyens juridiques et financiers de sa mise en œuvre
- Puis (dans les grandes opérations) transformation de ce projet en plan d'urbanisme détaillé et règlement (avec découpage en lots pour l'étape suivante)

LE MAIRE

- *Peut déléguer l'étude de scénarios de déroulement général pour éclairer les choix, et les compléments nécessaires (ex. foncier)*
- *Peut déléguer l'organisation des mises en concurrence : contenu des missions, procédures d'appel d'offre et cahiers des charges*
- *Peut déléguer le suivi des mandataires, le dialogue pour la maturation du projet, l'évaluation de l'adéquation entre les attentes communales et le projet*
- *Ne délègue pas le choix final du déroulement précis*
- *Ne délègue pas le choix final de l'AMO, de l'urbaniste ou de l'aménageur*
- *Ne délègue pas la décision finale de validation du projet retenu*

LES DOCUMENTS SOUHAITABLES A L'ISSUE DE CETTE PHASE

Les documents stratégiques

- *Note sur les principes d'aménagement (pour les divers cahiers des charges)*

Les documents formels

- Les cahiers des charges pour l'AMO, l'aménageur, l'urbaniste (équipe pluridisciplinaire), et les autres si besoin
- Délibérations du Conseil municipal (n°2) pour attribuer les mandats d'études de cette étape
- Les contrats pour les différents partenaires retenus à l'issue des mises en concurrence
- Les conventions éventuelles : EPF pour portage foncier, ADU ou CAUE pour pré-faisabilité, CAPM pour faisabilité, …

Dans le suivi des travaux des partenaires professionnels, il est nécessaire d'être particulièrement attentif à la qualité des espaces publics, à la densité et la mixité proposées pour le quartier (forme urbaine et usages), ainsi qu'à leur durabilité. Il faut en outre penser systématiquement à vérifier que les ambitions politiques de départ n'ont pas été perdues en cours de route.

LES SERVICES COMMUNAUX et LES CONSEILLERS

LE SYSTEME DE PILOTAGE ET LA MATURATION D'UNE AMBITION COMMUNE POUR LE QUARTIER

- Quelle structure spécifique au projet avec quelle organisation pour bénéficier de compétences transversales et (pour les projets ambitieux) d'un budget propre, voire d'une certaine autonomie (nature et niveau à définir) ?
- Comment choisir et mettre en place les outils de la gouvernance (participation, transparence et communication) ?
- Comment s'intégrer dans une démarche de qualité : comment organiser l'évaluation et comment adapter le projet à chaque étape ?

LE CHOIX DES PARTENAIRES DE CETTE ETAPE : AMO, AMENAGEURS, URBANISTES

- Selon quels arguments et dans quel ordre choisir l'intervention de ces différents partenaires ?
- Les intentions politiques initiales ont-elles été bien traduites en demandes explicites adressées aux urbanistes, BE, et aménageurs ?
- Les coûts et avantages (yc non monétaires) de chaque type de mise en concurrence (concours, marché de définition simultané, appel à candidatures) ont-ils été bien évalués ?
- Les compétences et expériences nécessaires à prévoir dans chaque équipe (par ex. énergie, paysage, finances, … en plus de l'urbanisme) ont-elles été bien identifiées ?
- Comment favoriser la participation de candidats de qualité aux mises en concurrence (publicité, …) ?
- Les cahiers des charges contiennent-ils les informations nécessaires (ni trop, ni trop peu), et en particulier le donneur d'ordre, les enjeux du site, les objectifs de qualité / durabilité, et les délivrables de l'étude ?
- Le formalisme de la mise en concurrence est-il respecté ?

LE CHOIX DES PARTENAIRES DE CETTE ETAPE (suite)

- Les jurys sont-ils composés et informés de leur rôle et des enjeux de l'étude ?
- La publicité de l'appel d'offre est-elle suffisante ?

LA MATURATION DU PROJET DE QUARTIER ET SA DURABILITE DANS LES DIFFERENTS DOMAINES CONCERNES

- Les différentes étapes de la progression du projet sont-elles identifiées, en relation avec son échelle et sa complexité ?
- Est-il nécessaire de prévoir le découpage en lots du projet général et sa transcription en plan d'urbanisme détaillé avec un règlement ?
- Comment les points clés développés ci-après - et garants d'une réalisation durable - sont-ils pris en compte dans les projets ?

A l'échelle de l'opération dans son contexte urbain … dans le domaine de **l'urbanisme**

- Prendre en compte et valoriser les spécificités du site, tirer parti de ses atouts et pallier ses points faibles
- Inscrire l'aménagement dans son environnement urbain et paysager, en particulier l'IVB
- Veiller aux relations entre quartiers existants et créés, notamment pour les modes doux de déplacement
- Considérer le foncier comme une ressource à consommer avec parcimonie (optimisation de son utilisation)
- Favoriser la densité bâtie, en particulier à proximité des TC, pour favoriser leur usage et permettre une offre qualitative et rationnelle de services
- Favoriser la mixité et la diversité des fonctions urbaines et respecter le cadre de vie des riverains de l'opération

A l'échelle de l'opération dans son contexte urbain … dans le domaine de **la mobilité**

- Inscrire le plan masse de l'opération dans les logiques de flux de la ville et du quartier
- Prioriser les secteurs de développement desservis par les TC, ou anticiper le passage d'un TC dans l'opération
- Repenser la place de la voiture dans les projets urbains, et être attentif en particulier à la localisation et la dimension des parkings
- Organiser la convivialité des modes de déplacement doux

A l'échelle de l'opération … dans le domaine de **l'urbanisme**

- Optimiser la consommation de l'espace comme contribution à la ville compacte
- Prendre en compte les éléments paysagers, urbains et architecturaux préexistant sur le site et privilégier la qualité des orientations et des vues

A l'échelle de l'opération … dans le domaine de **l'urbanisme** (suite)

- Proposer des prolongements extérieurs de qualité aux logements et assurer la qualité et la facilité d'appropriation de ces espaces extérieurs
- Prévoir l'adaptabilité et la réversibilité des aménagements
- Prendre en compte le rôle des espaces plantés dans la régulation climatique du quartier et choisir des essences végétales adaptées

A l'échelle de l'opération … dans le domaine de **la mobilité**

- Hiérarchiser le réseau viaire interne à l'opération
- Organiser les espaces extérieurs de manière à faciliter les déplacements à pied et à vélo
- Favoriser le stationnement sécurisé des vélos sur domaine public, en particulier à proximité des arrêts de transports en commun
- Revoir la place de la voiture dans les opérations d'habitat et adapter l'offre de stationnement au contexte urbain

A l'échelle de l'opération … dans le domaine de **l'environnement**

- Assurer une gestion climatique du quartier (forme des bâtiments, ventilation naturelle, végétation, fontaines... et protéger l'opération des vents dominants)
- Prévoir une gestion intégrée des eaux (eau potable, perméabilisation des surfaces, eaux pluviales, autoépuration, réseau séparatif EU / EP)
- Anticiper les risques naturels et technologiques et réduire la vulnérabilité du quartier
- Favoriser la biodiversité par les choix de conception et de gestion des espaces verts
- Concevoir des aménagements pour les espaces publics dont les besoins en énergie sont limités
- Améliorer la qualité de l'air et assurer un confort olfactif

EN PHASE DE CONCEPTION DES BÂTIMENTS

Cette phase commence avec le montage des opérations de construction et s'achève – une fois tous les permis de construire obtenus – avec le lancement des opérations de construction : le démarrage du chantier.

Elle peut partiellement se recouper avec la précédente (conceptions en parallèle aux 2 échelles), et avec la suite par le système des VFA (ventes en état futur d'achèvement).

LE MAIRE

Je monte le dispositif pour les opérations de construction et j'adapte (si nécessaire) le comité de pilotage à cette phase

Je choisis les procédures pour les projets de bâtiments et équipements (mise en concurrence architectes ou architectes + opérateurs ou opérateurs)

Je conduis les procédures de mise en concurrence retenues et je choisis mes partenaires à cette échelle (opérateurs / architectes / constructeurs)

LE MAIRE (suite)

Je suis l'élaboration des projets détaillés d'architecture

Je vérifie mes intentions initiales (niveau d'exigence pour la durabilité des bâtiments et concertation)

J'attribue les autorisations nécessaires (permis de construire)

Je consulte les entreprises puis je les choisis ou je vérifie les choix faits par le promoteur (sur la capacité des entreprises dans les technologies durables)

LES MOMENTS ET DECISIONS CLES DE LA DEMARCHE

Choix des processus et procédures pour les projets de bâtiments et équipements et validation du(des) mode(s) de mise en concurrence

- Elaboration des cahiers des charges
- Mise en concurrence et choix des partenaires pour la conception des bâtiments (architectes) et leur réalisation (promoteurs, constructeurs, contrôle)
- Attribution (successives ou groupées) de la Maîtrise d'œuvre des projets de bâtiments et espaces publics aux concepteurs, financeurs et constructeurs
- Suivi du dossier et vérification des points essentiels de l'opération (durabilité, mixité, qualité, prix de sortie, concertation…)

LE MAIRE

- *Peut déléguer les études nécessaires à la prise de décision (montage juridique, concours d'architecte ou ensemblier, …)*
- *Peut déléguer la mise en concurrence des partenaires de cette étape : contenu des missions, procédures d'appel d'offre et cahiers des charges*
- *Ne délègue pas le choix final du déroulement précis*
- *Ne délègue pas le choix final des architectes, opérateurs ni constructeurs (voire des bureaux de contrôle)*

LES DOCUMENTS SOUHAITABLES A L'ISSUE DE CETTE PHASE

Les documents stratégiques

- *Note sur la durabilité des bâtiments*

Les documents formels

- Cahiers des charges architectes, promoteurs (promoteurs privés et bailleurs sociaux)
- Délibérations Conseil municipal (n°3) pour valider les choix et contrats des partenaires de cette étape
- Contrats architectes, opérateurs (promoteurs privés et bailleurs sociaux)
- Permis de construire (après enquête publique)
- Dossiers de consultation des entreprises DCE, CCTP intégrant les critères de durabilité et Cahier de prescriptions (durabilité) pour les entreprises
- Contrats entreprises

Il est important lors de cette étape de bien vérifier que les projets de bâtiments restent conformes aux intentions (qualité et durabilité des concepts constructifs et des matériaux prévus).

LES SERVICES COMMUNAUX et LES CONSEILLERS

LE CHOIX DES PARTENAIRES DE CETTE ETAPE

- Quels sont les résultats de l'évaluation des coûts / avantages (yc non monétaires) de chaque variante : concours de promoteurs / architecte en groupements solidaires, concours d'architectes puis choix des promoteurs responsables du choix des entreprises, entreprise générale ou non, … ?
- La répartition entre promoteurs privés et bailleurs sociaux est-elle conforme à la volonté initiale de mixité sociale dans le quartier ?
- Est-il nécessaire de faire évoluer l'organisation du pilotage du projet ?
- Comment profiter de cette étape pour communiquer ?

LA MATURATION DES PROJETS DE BATIMENTS ET LEUR DURABILITE DANS LES DIFFERENTS DOMAINES CONCERNES

Comment vérifier la qualité du concept constructif (forme des bâtiments et choix des matériaux) ?

- Quelle démarche de suivi et d'évaluation de la durabilité des réalisations mettre en place (bureau de contrôle ou association spécialisée dans les constructions durables), et quand (a minima avant projet, DCE, dossiers de marchés, vérification finale de conformité des travaux à la livraison) ?
- Comment inciter les promoteurs er les entreprises à mettre en œuvre conformément aux projets (incitation à consolidation de réputation dans un marché local reconnu, pénalités, caution restituée à réception des travaux, …)
- Comment intégrer le coût global du projet (investissement, fonctionnement et impacts) dans la réflexion ?
- Comment les points clés développés page suivante - et garants d'une réalisation durable - sont-ils pris en compte dans les projets ?

La durabilité des projets et des bâtiments

- Préférer des formes et des structures simples et prévoir la flexibilité des espaces et structures
- Tenir compte des conditions climatiques locales et garantir un bon confort d'été comme d'hiver
- Viser l'efficacité énergétique (économie d'énergies et utilisation d'énergies renouvelables) : traiter l'enveloppe de façon performante, renforcer l'inertie de la construction et privilégier une ventilation performante
- Réduire les besoins en électricité (choisir judicieusement les énergies d'appoint, dont les apports solaires) : favoriser l'éclairement naturel par la conception du bâtiment, limiter les besoins en énergie des parties communes, choisir des équipements performants et équiper les constructions de moyens de contrôle
- Favoriser une gestion rationnelle de l'eau (potable, pluviales, eaux usées, arrosage, …)
- Lutter contre les nuisances sonores (réduction à la source, isolation, qualité des ambiances sonores, etc.)

La durabilité des projets et des bâtiments (suite)

- Aménager des locaux vélos largement dimensionnés et aisément accessibles
- Assurer la sécurité et le confort des personnes

La durabilité de la mise en œuvre des projets

- S'assurer que les Dossiers de consultation des entreprises contiennent bien les choix faits de manière précise, et que la maintenance des bâtiments a déjà été prévue
- Choisir des entreprises capables de mettre en œuvre les solutions techniques retenues
- Tenir compte de la localisation des entreprises (intégration des coûts de déplacement dans le coût total)
- Préférer des matériaux ayant un faible impact environnemental : tenir compte de l'origine des matières premières et si possible, utiliser des matériaux recyclés ou de démolition
- Bannir les matériaux pouvant présenter des risques pour la santé des habitants
- Choisir des matériaux durables demandant peu d'entretien
- Faciliter le tri et le recyclage des matériaux (proscrire les matériaux dont l'élimination pose problème)

EN PHASE DE REALISATION DES BÂTIMENTS

Cette phase commence avec le démarrage du chantier, et comprend le suivi des opérations (surveillance du chantier) – y compris la réalisation des espaces et équipements publics - jusqu'à la vente ou mise en location des constructions. Elle intègre également l'évaluation de l'ensemble de l'opération, afin de capitaliser les enseignements (et de progresser pour l'opération suivante).

Elle peut partiellement se recouper avec la vente et la mise en location : soit l'opération est de grande taille et les différents chantiers ne se terminent pas tous au même moment (les opérations de plusieurs dizaines d'hectares durent au moins 10 ans, voire plus), soit une partie des locaux est vendue avant l'achèvement des travaux (vente en état final d'achèvement - VFA).

LE MAIRE

Je lance le chantier et je suis attentif à ce qu'il soit surveillé par un organisme indépendant

Je suis les opérations de construction jusqu'à leur aboutissement et vérifie périodiquement que les réalisations correspondent bien à mes attentes

Je réalise parallèlement les espaces et équipements publics

Je vérifie l'aboutissement des opérations

Je suis (éventuellement) la vente ou la mise en location des lots

Je mets (au plus tard) en route l'évaluation de l'opération et je capitalise les enseignements pour les opérations suivantes

LES MOMENTS ET DECISIONS CLES DE LA DEMARCHE

Construction des lots et surveillance du chantier

Réalisation en parallèle des espaces et équipements publics

Délivrance des autorisations nécessaires (pour occuper les locaux)

Vente ou mise en location des réalisations faites par les promoteurs et (inauguration) utilisation des locaux publics

Capitalisation des enseignements (voire communication)

LE MAIRE

- *Peut déléguer le suivi des chantiers, les contrôles de qualité / durabilité*
- *N'est pas concerné par la vente des bâtiments du privé*
- *Peut déléguer l'évaluation*
- *Ne délègue pas l'attestation de conformité des travaux*
- *Ne délègue pas les signatures de contrats avec la commune*
- *Ne délègue pas les enseignements à retenir pour l'opération suivante*

LES DOCUMENTS SOUHAITABLES A L'ISSUE DE CETTE PHASE

Les documents formels

- Déclaration d'achèvement des travaux

Prévoir une surveillance du chantier particulière pour les techniques innovantes plus ou moins bien maîtrisées par les entreprises locales (par ex. liée à l'énergie, l'eau, …)

LES SERVICES COMMUNAUX et LES CONSEILLERS

Comment minimiser l'impact du chantier sur l'environnement ?

- Organiser des chantiers à faibles nuisances (énergie, déchets, pollution, …)
- Minimiser les mouvements de terre
- Prévoir les équipements permettant la gestion des déchets et des eaux de chantier

Comment vérifier la performance des réalisations ?

- Assurer un partenariat étroit avec le système de contrôle retenu (interne, BE, association)

Comment s'assurer que la volonté de mixité du quartier est préservée à ce stade ?

- Organiser un partenariat avec les bailleurs sociaux pour l'attribution des logements
- Prévoir (éventuellement) des clauses anti-spéculation dans les contrats de vente (en cas de crainte de gentrification)

Comment intégrer les enseignements de chacune des étapes de l'expérience à la suivante, et comment / à qui les communiquer ?

- Prévoir en amont avec les acteurs un système d'évaluation et l'organiser (si possible à la fin de chaque étape)
- En cas de changement de personne dans l'équipe de pilotage, bien prévoir le passage de relais (avec des temps de travail en commun pour les connaissances informelles non accessibles par la lecture des PV)

EN PHASE D'EXPLOITATION DES BÂTIMENTS

Cette phase commence avec la mise en vente ou en location des bâtiments réalisés et s'achève (longtemps après) avec la décision de les démolir. Elle correspond à la « durée de vie » des constructions (notion encore un peu théorique) qui permet d'intégrer dans le calcul le rapport entre les surcoûts d'investissement (par ex. pour réaliser des logements durables) et les économies d'exploitation (par ex. la consommation d'énergie).

Elle se décompose souvent en plusieurs parties, la 1ère permettant de faire face aux éventuelles malfaçons, et les suivantes de répondre à l'évolution des attentes des habitants (par exemple sur les services de proximité). Plusieurs phases d'entretien (ou de réhabilitation) des bâtiments sont à prévoir pendant ces quelques décennies.

LE MAIRE

J'informe les nouveaux habitants et j'assure le service « après vente » et je réponds aux réclamations des habitants

LES MOMENTS ET DECISIONS CLES DE LA DEMARCHE

Mise au point d'un système (plus ou moins formalisé) d'information puis d'écoute des demandes et de communication des réponses aux habitants du quartier

LES SERVICES COMMUNAUX et LES CONSEILLERS

Comment informer puis prendre en compte l'évolution des besoins des habitants une fois installés ?

- Organiser une information initiale sur la spécificité du quartier (séance publique, brochure) ?
- Inciter l'organisation de la vie du quartier (soutien aux associations, …) ?

Comment sensibiliser les utilisateurs aux « gestes verts » ?

- Prévoir les équipements pour le tri et la gestion des déchets ménagers (ex : collecte, apport volontaire, réduction à la source) ?
- Favoriser les économies d'eau potable, limiter les besoins en eau chaude sanitaire, utiliser l'eau de pluie pour l'arrosage des espaces extérieurs, … ?
- Favoriser l'infiltration des eaux de surface ?

Comment prévoir l'entretien et la réhabilitation des installations dans la durée ?

- Comment intégrer ces coûts (prévisionnels) dans le calcul du coût global de l'opération ?
- Prévoir les budgets nécessaires ?
- Garantir l'accessibilité des installations techniques ?
- Faciliter le remplacement des éléments les moins durables ?

EN PHASE DE DEMOLITION DES BÂTIMENTS

Cette phase (encore un peu théorique) commence avec la démolition et s'achève avec le recyclage de l'ensemble des matériaux et la remise en état du terrain pour l'opération suivante. Elle peut se dérouler en différentes phases, très éloignées les unes des autres dans le temps.

LE MAIRE

Je prends la décision de démolir (et reconstruire) les bâtiments.

Je surveille le recyclage des matériaux

LES MOMENTS ET DECISIONS CLES DE LA DEMARCHE

« Mort » du bâtiment

Recyclage des matériaux

LES DOCUMENTS SOUHAITABLES A L'ISSUE DE CETTE PHASE

Les documents formels

- Permis de démolir

LES SERVICES COMMUNAUX et LES CONSEILLERS

- Comment intégrer la démolition du bâtiment et le recyclage des matériaux de construction dans le calcul du coût global de l'opération ?
- Comment permettre une déconstruction simple et favoriser le tri et la valorisation des matériaux de démolition (revente comme matériau réutilisable) ?

Annexe 3 – Déroulement d'un atelier de projet

	Contenu de chaque étape	Temps prévu
J1-a	Accueil des urbanistes par les donneurs d'ordre (commune, CAPM, ADU) Présentation des enjeux du site et de la question posée Réponses aux questions de compréhension des participants	10h30 - 12h00 90'
	Repas en commun sur place et discussion informelle	12h00 - 13h30
J1-b	Visite commentée du site Si possible avec élus et techniciens (commune + CAPM + ADU)	13h30 - 15h30 120'
J1-c	Retour en salle de travail et réponses aux questions complémentaires	15h30 - 16h30 60'
	Pause café / jus de fruit	16h30 - 17h00
J1-d	Premiers travaux des équipes (en salle ou retour individuel sur le terrain)	17h00 - 19h00 120'
	Fin de la 1ère journée et transfert à l'hôtel puis repas du soir en commun	19h30 - …
J2-a	Reprise des travaux par chacun (café à disposition et pause comprise) (réponses aux questions par les techniciens à disposition)	9h00 - 12h00 180'
	Repas en commun sur place et discussion informelle	12h00 - 13h30
J2-b	Suite des travaux	13h30 - 16h00 150'
	Pause café / jus de fruit	16h00 - 16h30
J2-c	Temps d'échange entre urbanistes et donneurs d'ordre : exposé de chaque urbaniste et réactions de chacun puis discussion générale Recadrage à chaud de la suite des travaux (pour le lendemain)	16h30 - 19h30 3 x 45' + 45'
	Fin de la 2ème journée et repas du soir en commun avec discussion informelle	19h30 - …
J3	*Synthèse écrite des réorientations souhaitées pour la suite (par le MO)*	*8h00 - 9h00*
J3-a	Présentation des réorientations souhaitées aux 3 urbanistes	9h00 – 9h30 30'
J3-b	Reprise des travaux par chacun (café à disposition et pause comprise)	9h30 – 12h00 150'

(réponses aux questions par les techniciens à disposition)

	Repas en commun sur place et discussion informelle	12h00 - 13h30
J3-c	Suite des travaux	13h30 - 15h30 120’
	Pause café / jus de fruit	15h30 - 16h00
J3-d	Temps d’échange entre urbanistes et donneurs d’ordre : exposé de chaque urbaniste et réactions de chacun puis discussion générale	16h00 - 18h00 3 x 30’ + 30’
	Remerciements et fin de l’atelier …	

Résumé

La thèse part du constat de dysfonctionnements, en particulier dans les méthodes d'aménagement du territoire en Suisse romande, mais aussi celles de l'urbanisme de la « ville ordinaire » en France, toutes deux centrées sur la planification. Les mutations profondes et rapides des territoires – caractérisées par l'incertitude et la complexité – ne sont plus gérables de manière satisfaisante avec ces outils issus de la pensée moderne.

L'analyse approfondie des études de cas confirme que l'urbanisme doit modifier la représentation qu'il se fait de son sujet d'étude et d'action – la « ville » – en considérant autant ses dynamiques (d'évolution, de flux, d'organisation) que sa matérialité (sa morphologie).

Il doit en conséquence se représenter lui-même comme le savoir et les méthodes permettant de concevoir et de conduire dans chaque cas particulier le « processus de production urbaine », c'est à dire un « construit social » dépendant de ses acteurs, avec leurs représentations, leurs compétences et les moyens qu'ils ont à disposition, dont le projet spatial.

Le rôle du public est alors – avec des variations selon la culture du pays concerné – celui d'un « fabricant d'organisation » qui tend à favoriser dans la durée les synergies entre les projets créés et portés par lui et par d'autres. Et la conduite – ou régulation – du processus consiste à créer les conditions favorables à son déroulement dans le temps, ainsi qu'au murissement du construit collectif qu'est le projet. Elle consiste aussi à veiller à la cohérence du projet dans sa composante spatiale, sachant qu'il peut être à la fois produit et producteur du processus.

Ceci implique – entre autre – de concevoir en étroite interaction le design du processus de production urbaine et le design de l'espace. Et selon le contexte, le pilote peut articuler le « projet » spatial comme vecteur puissant du processus de production, et l'organisation de cercles d'acteurs successifs, faisant office de scènes (lieux et temporalités) de synthèse.

L'aboutissement prescriptif de la thèse propose l'assistance à maîtrise d'ouvrage comprise au sens large, à considérer dans une tension entre implication et regard distancié.

Abstract

This thesis starts from an account of the dysfunctional nature of planning methods. In particular those pertaining to the territory of francophone Switzerland and those of ordinary towns in France. The rapid and profound territorial changes characterised by uncertainly and complexity can no longer be satisfactorily managed by tools which have been derived from rationalist modes of thought.

The in depth analysis of a number of case studies confirms that planning has to change its relationship with the city - the subject of its concern for both study and action. This includes its dynamics (of evolution, flows, organisation) and it physical form (its morphology).

As a consequence planning must reinvent itself as a body of knowledge and methods which enable each particular case to be conceived as process of urban production. In other words as a social construct dependent on the different stakeholders with their distinct representations of reality, the powers and the means that they have at their disposal to produce the spatial project.

With variations depending on the culture of the context concerned, the role of the public is therefore that of an organizational enabler which over the duration of the project, promotes synergies between its own projects and those of other actors. The direction or regulation of the process consists in creating conditions which are favourable to its implementation over time so that it develops into the collective construct that is the project. It also must oversee the coherence of the spatial composition of the project in the knowledge that it is at the same time the producer and the product of the process.

Among other considerations this implies a need to devise a close interaction between the design of the process of urban production and spatial design. According to the context the direction may be able to articulate the spatial project as a powerful driver of the production process and the organisation of successive sets of stakeholders to structure places and a programme and locations for syntheses.

The prescriptive conclusion of the thesis is to propose an external facilitator with a wide role in arbitrating the tensions between involvement and a detachment.