

# Renouveler la ville

## – Les nouveaux défis des professionnels de l'aménagement –

Le club « Ville-aménagement » qui réunit les principaux aménageurs qui travaillent en France, avait confié à un groupe de travail animé par Bruno Depresle<sup>1</sup> et Pierre Joutard<sup>2</sup> une réflexion sur l'évolution des pratiques des aménageurs en renouvellement urbain.

Compte tenu de l'intérêt du sujet pour les lecteurs d'*Etudes foncières*, on pourra lire ici, un extrait de l'ouvrage de synthèse qui en a été tiré, sous la plume de Damien Bertrand et Didier Vanoni et qui doit sortir dans les prochaines semaines aux Editions du Moniteur<sup>3</sup>.



© VINCENT JACQUES/SAMOA

Opération « Quai ». Immeuble de logements situé quai François Mitterrand.  
Maîtrise d'ouvrage : Promogim.  
Architectes : Dusapin & Leclercq.  
Nantes (Loire-Atlantique)

**Les auteurs :**  
**Damien Bertrand**  
**et Didier Vanoni**  
FORS - Recherche sociale

(extrait)

### L'aménageur garant de la faisabilité d'un projet de renouvellement urbain

Autrefois, il était fréquent d'exécuter en un temps donné et sur un périmètre délimité (celui de la ZAC bien souvent) une opération d'aménagement clairement définie dans son programme et dans ses modalités de mise en œuvre. Il s'agissait alors principalement, pour l'aménageur, de se soucier de la mise en œuvre d'un plan-masse dont le contenu n'était généralement plus questionné. Aujourd'hui, la complexification des projets de renouvellement urbain, notamment sur les territoires de la politique de la ville, nécessite, dès le démarrage, que l'accent soit mis sur le contenu et la finalité des opérations, qui va sans cesse réinterroger la phase de conception. Par ailleurs, les questions de gestion urbaine et de développement durable ont désormais une importance croissante dans la

conception et le déroulement des opérations.

L'ampleur des projets fait qu'il n'est plus possible de déterminer avec précision les contours définitifs d'une opération, qui s'étendra sur 10, 15 voire 30 ans (Lyon Confluence) et concernera des territoires vastes et déjà urbanisés (comme l'ont montré les projets du Mantois et de Montpellier). Le passage à un urbanisme « négocié » impliquant une multiplicité de partenaires pose également la question du poids des décideurs et de la société civile (habitants, entreprises, usagers, associations...) dans la définition du projet urbain. De fait, le mode de production classique, qui articulait conception et réalisation selon un schéma linéaire et précis, semble aujourd'hui en décalage avec les enjeux du renouvellement urbain. La conception d'un projet doit nécessairement être interactive, évolutive et capable d'intégrer les aléas et les opportunités d'aménagement lorsque ceux-ci se présenteront.

A Garges-Lès-Gonesse, par exemple, la ville a confié à l'AFTRP l'élaboration du projet de rénovation du quartier de La Muette, avec le souci exprimé d'élaborer un projet de renouvellement urbain opérationnel et pas uniquement une demande de financement à l'ANRU. Aux côtés de la ville, de l'Etat et du bailleur, l'équipe de l'AFTRP a participé à la définition des objectifs de l'intervention, en proposant par exemple de densifier le secteur, de généraliser le principe d'îlots et de travailler sur l'histoire du quartier. Le travail entrepris a associé les compétences de l'aménageur, soucieux de traduire les principes d'aménagement en termes de programme, de bilan financier, de passage opérationnel... et les compétences d'un prestataire urbaniste, capable de dessiner le projet et de formaliser les éléments de programme. L'intervention de l'aménageur dès l'amont, aux côtés des concepteurs, a ainsi permis de garantir la faisabilité technique du projet.

A Lyon Confluence, la SEM a organisé le choix d'une équipe d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour mener une véritable réflexion de conception urbaine et paysagère et accompagner la transformation de ce territoire dans la durée. Sur la base d'un projet se structurant autour de l'espace public, la SEM Lyon Confluence a ensuite élaboré un triple cahier des charges (programmatique, HQE et architectural) permettant de mettre en compétition les opérateurs immobiliers privés sur ces seuls critères, la charge foncière étant dès le départ neutralisée. Cette procédure garantit ainsi aux élus une grande diversité d'opérateurs immobiliers, en misant sur leur capacité d'innovation. Des

1. Directeur général adjoint de l'AFTRP  
2. Directeur adjoint de la SPLA - Lyon Confluence  
3. *Renouveler la ville, les nouveaux défis des professionnels de l'aménagement*, Editions du Moniteur, 2008, ISBN 978.2.281.19418.0

séances mensuelles de coordination entre les concepteurs, la SEM, les promoteurs et l'AMO ont permis d'encadrer les équipes et de mettre en débat un certain nombre d'éléments. Pour la 2<sup>ème</sup> phase de l'opération, la SEM a mis en œuvre un nouveau mode de « coproduction » du projet urbain, en confrontant la sphère de l'expression des besoins (création d'un pôle « programmation urbaine et concertation »), aux contraintes techniques et environnementales du projet, afin de garantir une morphologie urbaine en adéquation avec le projet de société porté par les élus.

### Entre le prince et l'architecte

En matière de conception, le rôle principal d'un aménageur réside donc bien dans la coordination des équipes de concepteurs, dans le contrôle du respect des objectifs déterminés en amont (lien avec la collectivité) et de la faisabilité technique du projet qu'il aura éventuellement à mettre en œuvre en tant qu'opérateur. Le positionnement de l'aménageur, à l'interface entre utilisateurs, concepteurs et maîtres d'ouvrage, permet ainsi de dépasser la relation directe entre « Le Prince et l'Architecte », féconde par certains aspects mais aussi parfois préjudiciable au projet lorsqu'elle conduit à éluder certaines questions de fonds.

Se pose dès lors la question de la continuité qui doit exister entre conception et réalisation des projets de renouvellement urbain, une continuité qui doit être conciliée avec le nouveau cadre juridique régissant l'intervention des aménageurs. En effet, les contrats autrefois passés « de gré à gré » entre le maître d'ouvrage et l'aménageur avaient le mérite de permettre une « unité » de conception et de réalisation dans l'opération d'aménagement. Désormais, la systématisation du principe de mise en concurrence (tant pour la phase d'études que pour la phase opérationnelle) et l'interdiction qui est faite de signer une concession d'aménagement avant la création de la ZAC, peuvent contribuer à morceler le processus de projet. Bien des élus locaux en ont d'ailleurs déduit, à tort, l'incompatibilité entre réalisation des études et mise en œuvre d'une opération d'aménagement.

Tout en soulignant que la mise en concurrence a ses vertus - notamment celle de stimuler les concep-

teurs potentiels - il faut réaffirmer la plus-value qu'il y a à associer systématiquement l'aménageur (selon des modalités qui peuvent être diverses) lors des phases de conception du projet, ceci afin qu'il puisse être le garant de la faisabilité technique future de projets complexes et de longue haleine, ainsi que celui de la bonne prise en compte des différentes composantes - urbaines, économiques et sociales - du projet. Cette nécessaire continuité entre conception et réalisation relève également d'une logique de maîtrise des coûts et d'efficacité, notamment parce qu'un aménageur n'ayant pas participé à la phase de conception peut se trouver contraint de refaire un certain nombre d'études lorsqu'il se voit confier la mise en œuvre du projet. L'aménageur a en effet pour responsabilité de formuler une analyse critique du projet et du programme prédéfini en amont, au-delà des seuls aspects techniques ou financiers, et il apparaît à tous qu'il ne peut se résoudre à exécuter une simple « feuille de route ».

Il ne s'agit évidemment pas de contester la pertinence de prestataires spécialisés dans la conception urbaine. On peut fort bien obtenir des coopérations fructueuses entre ces professionnels et les aménageurs. Il est nécessaire en revanche de « prendre le temps » de la conception, de ne pas organiser une consultation d'aménageurs sur un projet « ficelé », avec des critères de sélection très réducteurs, et bien sûr de réaffirmer le droit des aménageurs de se positionner sur la phase « amont » du projet.

Dans les quartiers en difficulté relevant de l'intervention de l'ANRU, les modalités de conception des projets de rénovation urbaine posent par ailleurs des problèmes sérieux à l'aménageur. En effet, alors qu'il s'agit probablement des projets les plus complexes et où la réflexion devrait *a priori* être la plus poussée, c'est paradoxalement sur ce type d'opérations que le déficit de « matière grise » semble être le plus répandu. En dehors de certains territoires, qui ont pu faire l'objet d'une véritable réflexion urbaine au travers des différents dispositifs de la politique de la ville, on observe en effet que la plupart des opérations ont été élaborées dans la hâte, pour permettre aux villes de prendre au plus vite leur place dans la « file d'attente de l'ANRU ». Elles ont toutes appliqué les mêmes recettes d'aménagement : démolitions, rési-

dentialisations, « remaillage » de l'espace public... accompagnées de schémas urbains généraux, sans grand rapport avec les diagnostics qui ont présidé à leur élaboration. Ces projets standardisés semblent au final peu à même d'offrir une réelle alternative pour ces quartiers d'habitat social et leurs habitants.

On observe aussi que ces mêmes projets ont pu être produits soit avec une approche exclusivement « patrimoniale » ou, à l'inverse sous un angle purement « paysager » sous-évaluant les dimensions immobilières ou sociales. Ces modes de production, à l'évidence déséquilibrés, ne sont pas satisfaisants et doivent conduire l'aménageur en charge du projet à réinterroger en permanence tous les champs de l'urbain, de l'économique et du social, pour garantir l'élaboration de projets partenariaux et partagés par l'ensemble des acteurs.

« (...) L'aménageur peut se voir confier des tâches et des fonctions, qui vont de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, au pilotage de l'ensemble du projet, en passant par la réalisation de la mission d'aménagement proprement dite. Au sein d'une maîtrise d'ouvrage plurielle (faisant intervenir différentes collectivités, les bailleurs sociaux...), l'aménageur peut occuper un certain nombre de « positionnement-types » qui lui donnent une place plus ou moins prépondérante dans le pilotage stratégique du projet, que ce pilotage soit ou non formalisé par une direction dédiée. Les évolutions législatives de ces dernières années, en introduisant de nouvelles règles de mise en concurrence, ont fait évoluer le cadre d'intervention de l'aménageur, nourrissant un certain nombre de débats concernant la capacité des opérateurs privés à conduire des projets d'aménagement complexes et à l'horizon de réalisation incertain, ou encore concernant l'opportunité de dissocier les phases d'étude et de réalisation opérationnelle. Cette évolution des projets complexes demande aux aménageurs d'avoir recours à des profils professionnels plus « généralistes » et rompus aux questions de management de projet, ce qui n'exclut pas qu'ils aient à développer ou à renforcer un certain nombre de compétences en ce qui concerne leur cœur de métier (l'action foncière et immobilière) mais aussi et surtout sur des sujets connexes à l'aménagement qu'ils doivent pouvoir maîtriser : la concertation, le relogement ou encore l'évaluation. » ■

**Cette continuité entre conception et réalisation relève également d'une logique de maîtrise des coûts et d'efficacité**