



8 mars  
2016

## Le PLU et la coproduction public-privé

### Table ronde 1

Le PLU : coproduction de la règle, une source d'accélération de projets ?

**Jacques Mangon**, Bordeaux Métropole /  
**Yasmine Boudjenah**, Commune Bagneux / **Pascale Poirot**, SNAL /  
**Mathias Chagnard**, Grand Lyon / **Laurent Girometti**, Ministère du  
Logement et de l'Habitat Durable /

### Table ronde 2

La coproduction public-privé, un facteur d'innovation urbaine?

**Alain Jund**, Eurométropole de Strasbourg /  
**Isabelle Baraud-Serfaty**, Ibicity /  
**Emmanuel Ropert**, Eiffage Immobilier Méditerranée /  
**Laurent Girometti**, Ministère du Logement et de l'Habitat Durable /

[www.logement.gouv.fr/le-reseau-national-des-amenageurs](http://www.logement.gouv.fr/le-reseau-national-des-amenageurs)  
[reseanationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr](mailto:reseanationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr)

## 2èmes Rencontres de l'aménagement opérationnel

8 mars 2016 – salons Hoche

### Table ronde n°1 Le PLU : coproduction de la règle, une source d'accélération de projets ?

La première table ronde de la matinée a réuni :

- **Jacques Mangon**, vice-président de Bordeaux Métropole et représentant de France Urbaine,
- **Yasmine Boudjenah**, maire adjointe de Bagneux,
- **Pascale Poirot**, présidente du SNAL,
- **Mathias Chagnard**, directeur de service, Grand Lyon et
- **Laurent Girometti**, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du Ministère du Logement et de l'Habitat Durable.

En 2015, le Ministère a lancé une vaste réforme du PLU(I) pour inviter les collectivités à changer de « paradigme » vis-à-vis de leur document de planification, en promouvant une coproduction de la règle avec l'ensemble des acteurs. De nombreuses questions restent néanmoins en suspens, aussi bien sur la manière d'élaborer et de mettre en œuvre de tels documents que vis-à-vis de leur légitimité. Le 28 décembre 2015, le décret relatif à la partie réglementaire du livre 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme a été publié.

**Laurent Girometti** rappelle le maître mot qui a motivé cette réforme du PLU : permettre de faire, se donner la possibilité de porter des projets sans tout figer. En effet, on constate que de nombreux documents de planification actuels contiennent des règles rigides, donnant « peu » de place au projet politique et aux objectifs de développement d'une collectivité, ce qui doit être pourtant l'essence même d'un document de planification. Par ailleurs, il devient important d'avoir une approche permettant d'adapter la règle selon les secteurs et les objectifs à atteindre.

**Pascale Poirot** du SNAL réagit en indiquant, que ce que recherchent les opérateurs privés, n'est pas un document permissif, mais un document souple. Dans le processus actuel, sur la quasi-totalité des opérations, le SNAL constate que le projet auquel l'opérateur aboutit avec la collectivité (avec une faisabilité technique et économique) n'est généralement pas permis par le règlement du document d'urbanisme. La solution est alors de réviser ou de modifier le PLU pour adapter le document au projet, avec comme conséquence un allongement de la durée du projet et un risque politique en cas de non aboutissement de la procédure.

**Mathias Chagnard** du Grand Lyon partage ce constat. Face à un nombre croissant de procédures, les élus se sont interrogés sur la méthode à adopter pour l'élaboration du PLUI. La commande passée aux services techniques était de faire un document qui puisse garantir l'opérationnalité de la règle et que cette opérationnalité soit le vecteur pour répondre aux objectifs fixés, à savoir la production de logements, l'adaptation aux changements climatiques et la qualité du cadre de vie.

Le PLUI, actuellement en phase de concertation avec la population est le fruit d'un travail collaboratif public-privé initié en 2010. Quatre phases se sont succédées :

- une analyse des contentieux du PLU actuel. La conclusion de cette analyse montre qu'un nombre important de contentieux provient d'une règle mal écrite pouvant donner lieu à des interprétations différentes voire de contradictions entre deux articles du règlement
- l'identification des leviers qui permettent au travers de la règle de tenir les objectifs politiques
- la consultation de professionnels pour tester la règle et remettre en cause des éléments non opératoires
- la formation auprès des professionnels, en amont de l'opposabilité du document pour expliquer la règle, son contenu et la manière dont elle a été produite. Ceci permet aux professionnels de mieux appréhender le document et de faciliter son approbation.

**A Bagnaux**, l'arrivée de deux lignes de métro (4 et 15) a contribué à une mise en révision du PLU pour tenir compte de l'impact de ces projets de transports sur la mutation du tissu urbain des secteurs desservis. **Yasmine Boudjenah**, l'adjointe à l'urbanisme témoigne ainsi d'une forte implication de la collectivité, élus et techniciens pour identifier les secteurs dont la transformation sera portée par le public et les autres laissés à l'initiative privée mais avec un besoin fort d'accompagnement de la collectivité. De même, pour d'autres secteurs de projet, notamment la libération de 16 ha de foncier en cœur de ville suite au départ de la Direction générale de l'Armement, un travail fin sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation a été réalisé, parfois en lien avec les propriétaires fonciers pour décliner les objectifs politiques en règles d'urbanisme.

**Jacques Mangon**, de Bordeaux Métropole confirme les propos précédents. Le PLU n'est pas là pour être une batterie réglementaire mais pour affirmer une politique, à la collectivité de se donner les moyens de mettre en œuvre cette politique à travers des projets. L'urbanisme ne doit pas être dans un tour d'ivoire mais bien sur le terrain. L'option choisie par Bordeaux est d'avoir des secteurs de projets avec des initiatives différentes, publique ou privée, selon les enjeux et les objectifs poursuivis dans ces secteurs. Ce mélange, habile et souple, contribue à produire un urbanisme de qualité et des projets différents, avec des temporalités de livraison des logements distinctes permettant un flux quasi constant de l'offre.

**Tous sont unanimes sur le fait que coproduire la règle n'équivaut pas, pour la collectivité à perdre en légitimité, bien au contraire !** La coproduction n'est pas synonyme de codécision. La décision finale revient toujours à l'élu et donc à la puissance publique. Il s'agit d'un changement de culture et ce changement, s'il est en cours dans les grandes villes dotées d'ingénierie, n'est pas d'actualité dans de nombreuses communes. La tendance actuelle est encore de trop opposer public et privé, avec l'image d'un opérateur privé qui ferait un « coup unique » sur un territoire. Or pour la plupart des opérateurs, l'objectif est de rester et de gagner la confiance de la collectivité. Certes le temps d'un projet est défini mais le but est de pouvoir en réaliser plusieurs, dans une logique de long-terme. En ce sens, sur certains territoires, l'ingénierie en termes de planification et d'aménagement opérationnel relève plus de l'ingénierie privée (aménageurs, opérateurs bureaux d'études) que de l'ingénierie publique. C'est ce décalage qui peut produire des craintes et le repli vers une rigidité de la règle et l'énonciation d'interdictions au détriment du projet. L'arrivée de nombreuses « petites » intercommunalités dans les clubs PLUI animés par le ministère illustre une prise de conscience de ces collectivités et traduit la volonté de monter en compétence pour s'approprier les questions liées à l'urbanisme.

En parallèle à l'élaboration de documents d'urbanisme assouplis, **les collectivités se dotent d'un nombre croissant de chartes** dont le statut juridique reste flou. Pour les collectivités, ces chartes permettent de préciser les objectifs, d'encadrer davantage les projets portés par le privé et viennent en complément du document d'urbanisme. Les chartes permettent aussi d'inscrire des éléments qui n'ont pas à figurer dans un document d'urbanisme, comme les prix de sortie des logements ou encore les typologies et les tailles minimales de logement attendues. Le second intérêt de la charte est de pouvoir s'adapter rapidement aux évolutions contextuelles dont certaines sont rapides et ne pourraient être régies par une révision lourde du document d'urbanisme. La difficulté permanente réside néanmoins dans l'utilisation abusive qui peut être faite des chartes et l'intégration d'éléments qui devraient être propres au PLU, notamment des éléments en lien avec la morphologie. Le Ministère ne statue pas sur ces chartes, il ne semble pas utile de devoir légiférer davantage. Ces chartes témoignent surtout d'un besoin de dialogue, de discussion entre public et privé pour arriver à faire de bon projet et de construire une culture commune autour de l'aménagement et de l'urbanisme.

## Table ronde n°2

### La coproduction public-privé, un facteur d'innovation urbaine?

La seconde table ronde de la matinée a réuni :

- **Alain Jund**, vice président de l'Eurométropole de Strasbourg, représentant d'une collectivité «Ecocité»,
- **Isabelle Baraud-Serfaty**, fondatrice d'ibicity, consultante en économie urbaine,
- **Emmanuel Ropert**, directeur Immobilier Grands Projets chez Eiffage Immobilier Méditerranée
- **Laurent Girometti**, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du Ministère du Logement et de l'Habitat Durable.

Les projets d'aménagement doivent aujourd'hui répondre à des exigences accrues (transition énergétique, environnementale, numérique) tout en s'inscrivant dans un contexte économique contraint, avec des projets en zone de renouvellement urbain, des friches industrielles nécessitant un investissement plus important et dans un contexte global de réduction des ressources financières des collectivités locales. Pour répondre aux enjeux de la ville durable, intelligente et résiliente dans un contexte de fortes contraintes, l'ensemble des acteurs se doit d'innover sur plusieurs dimensions : inventer de nouveaux partenariats, renouveler les modalités de travail, de gouvernance ou encore de financements. La coproduction public-privé, dans les différents maillons des projets, est un des facteurs essentiels pour réussir ces innovations.

**Isabelle Baraud-Serfaty** constate une évolution importante et en cours, dans le domaine de l'aménagement. On passe d'un processus séquentiel où chaque acteur avait une place prédéterminée à un aménagement davantage intégré. Les acteurs de l'aval remontent vers l'amont (des investisseurs finaux qui se positionnent aussi sur du foncier, les gestionnaires de services et

réseaux qui intègrent la conception du projet d'aménagement) et inversement les acteurs de l'amont descendent vers l'aval (les collectivités qui encadrent les prix de sortie des logements, les aménageurs qui créent des filiales pour gérer des équipements, des services, de l'immobilier). A cette évolution s'ajoute l'arrivée de nouveaux acteurs avec l'avènement du numérique. Les individus deviennent moteurs et acteurs du développement urbain et les secteurs sont davantage hybrides (numérique et immobilier, énergie et immobilier, mobilité et énergie, etc.). L'enjeu pour l'aménageur est de bien définir son rôle, aux côtés des collectivités et des autres partenaires.

Les retours d'expérience de l'îlot Allar à Marseille et du projet d'EcoCité à Strasbourg éclairent cette introduction.

**L'îlot Allar, développé par Eiffage en étroite collaboration avec Euromed et la ville de Marseille**, se veut un démonstrateur urbain. Le concept, développé dès 2008 par le laboratoire Phosphore d'Eiffage a d'abord été présenté à Euromed qui cherchait une idée innovante pour la restructuration d'un quartier difficile. Au-delà des prouesses techniques pour répondre aux exigences de performances environnementales, les objectifs étaient aussi de créer un quartier aux mixités multiples, ayant une forte densité. Le pari est en passe d'être relevé, plus de la moitié du programme étant commercialisée. Les différentes contraintes rencontrées ont amené les acteurs à coopérer et trouver ensemble les innovations techniques et juridiques. De manière indépendante, aucun acteur n'aurait pu sortir le projet. Certes des frottements existent, comme en témoigne Emmanuel Ropert « Le propre de l'opérateur privé est bien de faire des bénéfices et la collectivité est là pour rappeler les objectifs et remettre l'opérateur sur les bons rails ».

**A Strasbourg, le projet d'EcoCité** se réfléchit à une autre échelle spatiale mais aussi temporelle : comment les gens vont-ils vivre cette ville dans 20-25 ans ? Si cette question est prégnante au début du projet, elle fait rapidement place à des questionnements opérationnels, techniques et économiques. C'est bien là le rôle de la collectivité de rappeler les défis et trouver avec les opérateurs les conditions pour y parvenir.

Dès lors que l'on évoque la collaboration public-privé ou encore le partenariat public-privé, on serait tenté de faire référence à une série de dispositifs juridiques pour encadrer ces coopérations.

**Pour Laurent Girometti**, le cadre juridique ne doit pas être un préalable à l'innovation. Aujourd'hui il existe des dispositifs très souples, de type appel à projet ou encore appel à manifestation d'intérêt, qui permettent aux collectivités de bénéficier d'un cadre suffisamment souple et ouvert, support de créativité et donc d'innovations. Cependant il est essentiel de prévoir des retours d'expérience pour tirer les enseignements.

**Alain Jund** abonde en ce sens. Avant de regarder le cadre contractuel, il faut faire preuve de pragmatisme. A Strasbourg, la collectivité a commencé par se fixer des objectifs sur le long-terme sur ce qu'elle voulait pour son territoire. Ainsi il a été retenu, entre autres, de tester une architecture structure bois sur des immeubles (R+10) ou encore, de contraindre fortement le stationnement dans certains secteurs (0,5 place de stationnement / logement). Ce n'est qu'ensuite que se déroulent les discussions avec les opérateurs et les gestionnaires pour traduire ses objectifs en contraintes techniques et pour identifier le cadre juridique adéquat. Il faut se donner le droit à l'erreur. Or chez les élus, cette crainte de se tromper crispe la décision et le passage à l'opérationnel. Cette situation est paradoxale, surtout lorsqu'il s'agit d'innover !

**A Marseille, la démarche est différente. Le concept d'un îlot performant « Phosphore 1 » était partiellement défini par le privé.** Mais c'est la rencontre avec la collectivité et l'aménageur et tout le travail par la suite réalisé qui a permis de rendre ce projet faisable techniquement, économiquement et juridiquement. Certains systèmes étaient déjà éprouvés (stationnement

mutualisé notamment, à quelques adaptations près), limitant les risques pris sur certaines innovations. L'implication de nombreuses start-up dans le projet a nécessité pour Eiffage une lecture attentive des différents contrats. Par ailleurs, au niveau économique, le choix a été fait de mettre l'accent sur l'innovation. C'est le volet innovation qui aujourd'hui permet d'attirer les investisseurs et de rendre ce projet attractif.

Ces témoignages montrent combien il est **important d'avoir une maîtrise d'ouvrage publique forte et aguerrie**. Ce constat vaut globalement pour l'ensemble des collectivités membres du programme EcoCité. Le récent appel à projet sur les démonstrateurs industriels de la ville durable montre des collectivités de taille plus petite ayant réussi le pari de consortiums public-privé pour développer des projets innovants. Cependant, pour le Ministère la marge de progrès reste importante. L'enjeu des différents réseaux qui se sont constitués au fil des années (EcoQuartier, EcoCité, Réseau National des Aménageurs) est de partager ces retours d'expérience, de faire connaître les pratiques des uns et des autres pour valoriser ce qui marche et identifier les dysfonctionnements ou les erreurs. L'innovation n'est pas l'unique affaire de l'aménageur ou de la collectivité, mais bien d'un ensemble d'acteurs : à eux de trouver les dispositifs appropriés à leur projet !

\*\*\*