

Analyse du processus de négociation autour de la qualité urbaine dans le cadre du projet de l'îlot XXL

A I Méthode et éléments constitutifs de la négociation

1 De convention d'objectifs à convention cadre, une méthode apparemment bien cadrée

Si les acteurs publics ont bien le devoir de veiller au respect de l'intérêt général, dans un contexte général de baisse des finances publiques, il leur importe tout autant d'assurer la rentabilité des projets. Ceci n'est pas sans poser quelques difficultés lors de la négociation, les critères des opérateurs privés pour déterminer l'équilibre financier d'une opération n'étant pas toujours les mêmes que ceux poursuivis par la collectivité ou l'aménageur public. Il s'agit donc pour eux de bien encadrer les négociations afin de garder la maîtrise du projet.

Dans le cas du projet XXL, nous l'avons vu, l'équilibre du partenariat entre l'EPAEM et Bouygues est fragile. Cependant, deux documents sont prévus dès le départ comme des jalons, pour poser les règles et permettre des échanges fructueux : la convention d'objectifs et la convention cadre.

1.1 La convention d'objectifs : une feuille de route pour l'opérateur

Prévue dès l'AMI, la convention d'objectif entre l'EPAEM et Bouygues est signée le 7 mars 2016, soit neuf mois après le lancement de l'AMI et près de quatre mois après la désignation du groupement lauréat. Elle a bien entendu fait l'objet de discussions avant sa version finale.

Pour la signature de cette première convention, le travail entre l'opérateur et l'aménageur a consisté à mettre en place les conditions du déroulement de la mission de Bouygues et les critères de conception du nouveau quartier : choix des prestataires et contours de la mission.

L'objet de la convention d'objectifs est d'organiser le fonctionnement du partenariat pendant les douze premiers mois de phase préparatoire du projet. Cette phase est prévue en deux étapes de six mois chacune. La première doit permettre d'établir les orientations d'aménagement, en coopération avec l'équipe de François Leclercq, l'urbaniste de la ZAC Littorale, et leur faisabilité financière. Bouygues doit pour cela remettre une quantité d'études préalables à effectuer dans le quartier pour déterminer les conditions de la faisabilité du projet. Parmi ces études, coordonnées par l'architecte-urbaniste⁶¹ de l'opérateur, sont donc réalisés des sondages géotechniques, un diagnostic de pollution des sols, une étude sociologique et historique, des études de marché (commerces, logements et activités économiques), un diagnostic mobilité et stationnement, et un volet règlementaires lié à l'environnement.⁶² Ces éléments, à la charge de l'opérateur, seront joints au dossier remis en fin de phase 1, comprenant aussi un volet sur la communication.

La seconde étape est plus opérationnelle puisqu'elle correspond à la conception proprement dite du projet urbain et la mise au point, avec l'architecte-urbaniste de l'opérateur, des premiers programmes immobiliers en vue des dépôts de permis de construire. C'est aussi à ce stade que doivent entrer en jeu de nouveaux acteurs,

⁶¹ Agence Kern et Associés

⁶² Euroméditerranée, EcoQuartier de cœur de métropole, Convention d'objectifs, annexe VI, livrables.

partenaires de Bouygues pour le projet urbain : *Makers*⁶³, gestionnaires de parkings, bailleurs sociaux⁶⁴, etc.

À cette étape également, l'opérateur doit établir des documents d'orientation (performances énergétiques, labels environnementaux, développement économique, stationnement, biodiversité, services, fonctionnement de l'Eco-quartier...) et un bilan financier global accompagné d'une proposition de phasage.

La convention d'objectifs précise également que le projet urbain remis par l'opérateur à l'issue de la première année doit respecter les objectifs programmatiques (et notamment l'implantation d'équipements publics tels qu'un groupe scolaire et une crèche, ainsi que la présence du marché aux puces) et la trame urbaine définie dans le plan guide de François Leclercq - qui prévoit notamment des cheminements piétons et un principe de voirie principales perpendiculaires à la rue de Lyon, vers la façade littorale, et les règles du PLU.⁶⁵

Il est enfin indiqué que ce projet urbain doit être validé par l'EPAEM pour que le projet entre dans sa phase de réalisation, selon des dispositions formulées dans une convention cadre.

La répartition des tâches est ainsi posée dans cette première convention : s'il revient à l'opérateur de gérer l'aménagement de base des macro-lots pour une superficie totale de 252.000 m² définis par le plan de voirie de l'ensemble de l'îlot XXL, Bouygues doit également prendre à sa charge la dépollution des terrains, l'EPAEM assurant les aménagements publics prévus à l'intérieur de chacun d'entre eux. En contrepartie, Bouygues devient le promoteur et développeur immobilier d'une partie des surfaces constructibles de l'îlot, évaluée à 200.000 m². La mise en œuvre de ce dernier point nécessite des négociations avec l'EPAEM, pour l'obtention des terrains et la réalisation des voiries et des équipements publics, qui doivent s'enchaîner dans un planning assez serré pour correspondre au bilan de l'opérateur.

Ces données de la convention d'objectifs sont posées à l'opérateur comme un guide, un cahier des charges pour la première année, que Bouygues s'est efforcé de respecter en remettant le 17 mars 2017 le projet urbain conçu par son équipe. Dans ce rendu de la première phase, l'opérateur a rédigé une fiche synthétique qui détaille comment le projet apporte une réponse à tous les critères identifiés dans la convention d'objectifs.

Suite à ce travail de la première année, il était non seulement stipulé dans la convention mais également important pour l'opérateur que le projet rendu soit validé par l'aménageur avant de débiter la phase suivante. Les réserves formulées devant servir à affiner le projet avant la réalisation pour en faire le « projet urbain de référence ».

Les négociations de la convention cadre ont débuté au printemps 2017, avant que cette validation ne soit notifiée à l'opérateur. Mais l'EPAEM devrait procéder à la validation et formuler des réserves avant la signature de la convention cadre.

⁶³ Le concept de « Makers » dans le projet de Bouygues est décrit dans la première partie, en page 42.

⁶⁴ le programme définitif comprend 70 % logements sociaux, y compris EHPAD, résidence de tourisme social et logements étudiants, dont Bouygues a à sa charge de trouver les exploitants.

⁶⁵ Euroméditerranée, EcoQuartier de cœur de métropole, Convention d'objectifs, 17 mars 2016.

1.2 La convention cadre : le cœur du partenariat

Durant la première année d'études préalables, le principe de co-construction pendant la phase de conception du projet se déroule sur deux réunions par semaine. Ce rythme soutenu est justifié par la quantité de sujets à traiter et les échanges nourris entre les partenaires.

La collaboration entre l'EPAEM et l'équipe Bouygues s'est organisée par ateliers thématiques⁶⁶ en fonction des problématiques du quartier, afin de trouver des modèles, et de proposer des solutions à mettre en œuvre pour y répondre :

- Architecture méditerranéenne - urbanisme - habitat,
- Développement économique - Makers - les Puces - commerces - artisanat,
- Culture - social - communication - concertation,
- Aménagement public - phasage - foncier - financement,
- Mobilité - écologie - environnement - énergie - industrie.

En général, Bouygues et ses partenaires formulent des propositions qui sont débattues avec les experts de l'EPAEM sur les sujets en question. Les innovations proposées par l'opérateur sont en général très concrètes et intègrent systématiquement un business model. L'intérêt de l'opérateur est que le quartier fonctionne et attire des habitants et des investisseurs, et surtout qu'ils soient satisfaits des innovations mises en place.

Préalablement aux négociations de la convention cadre, une note de procédure a été rédigée par l'EPAEM, qui donne les éléments de fonctionnement du partenariat. Malheureusement, celle-ci a apparemment été écrite sans réellement tenir compte du travail mené par Bouygues en phase préalable et les discussions autour de cette note ont donné le ton de l'ouverture des négociations entre les parties.

En outre, la convention cadre doit comprendre plusieurs annexes telles que les fiches de lots, un recueil des engagements de chacune des parties signataires, ou bien les conditions d'évaluation des engagements de l'opérateur et les pénalités associées.

2 Les éléments principaux de négociation de la convention cadre

2.1 Les délais du contrat, un point sensible pour l'opérateur

La date effective de démarrage du délai contractuel entre l'EPAEM et le groupe Bouygues est un enjeu particulièrement important. Le délai de cinq ans qui avait été prévu pour la réalisation de l'opération au moment de l'AMI, ne repose sur aucune justification particulière. Il est d'ailleurs plutôt ambitieux pour réaliser les 200.000 m² promis à l'opérateur. Néanmoins, dans sa réponse à l'AMI, Bouygues s'est engagé à respecter ce délai, en le prenant comme une donnée invariable sur laquelle a été basé son bilan.

Les autres entrées essentielles de ce bilan sont la surface, le programme (qui définit le taux de rendement de chaque bâtiment) et l'investissement nécessaire aux innovations mises en œuvre, pour former un ensemble cohérent et équilibré, mais dans lequel la modification de l'une des entrées modifie les autres.

Du côté de l'aménageur, la maîtrise du foncier est l'arme privilégiée de négociation. Maîtriser le foncier signifie maîtriser le rythme d'avancement des démolitions et des constructions, des expropriations ou relogements préalables, et donc du planning global.⁶⁷

⁶⁶ Euroméditerranée, XXL, document de présentation, 14 avril 2017.

Une partie du foncier l'îlot XXL est déjà maîtrisé par l'EPAEM et l'établissement public foncier de Paca. Pour acquérir le reste du périmètre, la DUP a donné à Euroméditerranée une autorisation d'exproprier qui porte sur un délai de cinq ans. Cette autorisation ayant été obtenue en mars 2017, le délai de libération du foncier risque donc de se prolonger au-delà de ce qui avait été prévu par l'opérateur pour réaliser l'opération et donc influencer sur son bilan.

Par ailleurs, dans le cadre des études préalables, un phasage pour la mise à disposition des lots à bâtir a été proposé par Bouygues. Mais l'EPAEM ne souhaite pas en tenir compte et n'a pas répondu aux propositions qui lui ont été faites sur le sujet. L'aménageur souhaite plutôt que le planning soit recalé à chaque nouvelle étape, à chaque remise d'une fiche de lot.

Comme Bouygues ne souhaite être acquéreur de foncier que dans un îlot complet, pour préserver la cohérence des ensembles conçus dans le projet, l'aménageur doit se rendre propriétaire de la totalité des terrains avant de pouvoir céder un lot à la construction. Ce qui fait porter un risque sur les délais.

Après un an d'études préalables et au moment de négocier la convention, l'opérateur a donc souhaité que soit opéré un aménagement de ce délai, afin de parer aux aléas qui pourraient retarder l'avancement de la réalisation du quartier. En effet, les difficultés de l'aménageur à maîtriser le foncier, un retard dans la mise à disposition des terrains, ou encore la non réalisation des voiries primaires ou des équipements publics seraient des causes à même d'empêcher la réalisation du projet dans de bonnes conditions, c'est à dire, de nature à engendrer des pertes pour l'opérateur.

Le délai de réalisation est donc porté à huit ans dans la convention cadre, dont trois prolongations successives d'un an. Et c'est sur ce nouveau délai, qui débutera au moment de la mise à disposition du premier foncier, que les parties vont s'engager définitivement.

« Les équipes de Bouygues sont les premiers intéressés par le succès du quartier, elles ont intérêt à sa réussite, financièrement. Pour le moment, aucun revenu n'est intervenu sur ce projet alors que le groupe (à travers les sociétés Bouygues Immobilier et Linkcity) investit depuis plus d'un an.⁶⁸ »

L'opérateur privé découvre que le portage d'une opération d'aménagement de cette ampleur est à très longue échéance. L'aménageur, lui, sait que ce projet s'envisage sur au moins 25 ans.

Malgré les jalons posés initialement et le cadre apparent de la procédure, l'inquiétude principale de l'opérateur réside dans la possibilité pour l'aménageur de tenir les délais contractuels. Nous avons vu qu'il était très improbable que les terrains soient disponibles pour lancer la phase de réalisation à l'issue de la phase d'études et c'est précisément ce qui s'est passé puisqu'à l'été 2017 aucune expropriation n'a encore eu lieu.

2.2 La détermination des droits à construire, un enjeu majeur pour la maîtrise du projet

Le sujet de la détermination des droits à construire est évidemment épineux puisqu'il détermine directement la rentabilité de l'opération pour le partenaire privé.

⁶⁷ Lancelot Ripley, « La collaboration public-privé dans le cadre de l'aménagement de l'îlot « XXL », *Quel rôle d'ensemblier pour l'EPA Euroméditerranée ?* », PFE, École Nationale des Ponts et Chaussées, 2017.

⁶⁸ Anne Villard, Linkcity, directrice du projet XXL, dans un entretien du 22 août 2017.

Nous l'avons vu, Bouygues Immobilier et Linkcity ont vocation à devenir les promoteurs de 200.000 m² des surfaces constructibles de l'îlot en échange de l'aménagement des macro-lots. Cependant, cette condition ne tient que si le programme de base fixé par l'EPAEM est respecté, avec des tolérances dans la répartition des surfaces entre les macro-lots. Pourtant, l'aménageur souhaite que ces droits soient en effet remis en question à chaque nouveau macro-lot cédé.

Cette exigence illustre le manque de connaissance du métier de promoteur par l'acteur public. En effet, avant de s'engager dans un projet, le promoteur établit son bilan financier en fonction d'un rendement attendu. Ainsi tout en affinant son projet pendant les études, son objectif va être de maintenir ce niveau de rentabilité jusqu'à la fin de l'opération. Cela est encore plus vrai et plus nécessaire lorsqu'il s'agit d'une opération de cette ampleur. En effet, l'investissement de Bouygues dans cette première phase, avant signature de la convention cadre et la remise du premier lot à bâtir, s'élève à près de quatre millions d'euros.

Le sujet de la densité du quartier est néanmoins posé par l'aménageur dans la convention cadre, celui de la répartition du programme ayant été arrêté lors de la convention d'objectif.

En effet, avec la question de la densité, se pose notamment celle de la hauteur et du nombre de niveaux des bâtiments. De ces éléments dépendent directement les surfaces qui seront construites et donc vendues par Bouygues.

Il faut savoir également que la vente des immeubles bâtis sur les différents lots sera la seule source de revenus pour le groupement Linkcity et Bouygues Immobilier dans le cadre de l'opération. Le bilan initial a été monté avec les 200.000 m² annoncé par l'EPAEM et toute modification de ce chiffre sera donc de nature à affecter la rentabilité de l'opération pour le partenaire privé⁶⁹.

La négociation sur le sujet de la densité affecte directement les fiches de lots, qui seront transmises au fur et à mesure de la cession des lots à l'opérateur, et jointes en annexe à la convention. Elles doivent comprendre, pour chaque lot (ou macro-lot, s'agissant de lots de plusieurs milliers de mètres carrés), les limites d'implantation, une description foncière, la hauteur des constructions (les gabarits) et la programmation précise. C'est l'aménageur qui a gardé la responsabilité de rédiger ces fiches de lot pour garder la maîtrise sur les prescriptions. Il ne souhaite pas y indiquer le nombre de niveaux et la surface de plancher à construire, de façon à laisser une certaine liberté aux concepteurs concernant la forme. On touche là le cœur même de la difficulté du dialogue entre public et privé : l'aménageur souhaite préserver une certaine diversité, rendue possible par la liberté donnée aux architectes ; l'opérateur quant à lui veut être rassuré par une surface garantie dans la fiche de lot afin de pouvoir compter sur les rendements prévus.

2.3 Les performances environnementales, un engagement de l'aménageur qui dépasse l'îlot XXL

Dans le cadre plus large du label EcoCité dont bénéficie la ZAC Littorale, le souhait de l'EPAEM pour l'îlot XXL serait que le quartier entier soit labellisé « Quartier Durable

⁶⁹ Pour information, une diminution de 50 000 m² de surface à construire pourrait entraîner une perte de l'ordre de 6 millions d'euros (source : Bouygues).

Méditerranéen»⁷⁰ (QDM), c'est-à-dire que tous les bâtiments soient labélisés BDM (Bâtiments durables Méditerranéens), et qu'il intègre des bâtiments à énergie positive (BEPOS).

Bouygues oppose à cette volonté la difficulté à labelliser l'ensemble d'un quartier immeuble par immeuble, mais surtout ce sont plutôt les investisseurs, en particulier dans le tertiaire, qui indiquent les labels qu'ils souhaitent et qu'ils acceptent de financer.

L'opérateur propose le label *BiodiverCityTM*, créé en 2013 et développé par le Conseil International Biodiversité & Immobilier (CIBI). Cette entité rassemble des grandes entreprises du bâtiment et du développement urbain, et ce label propose d'évaluer la biodiversité urbaine intégrée aux ensembles bâtis. Dans ce cadre, la labellisation sera une démarche conjointe avec l'aménageur, le label nécessitant de prendre en compte les espaces publics minéraux et végétaux.

Par ailleurs, Bouygues propose de prendre à sa charge tous les frais de dépollution, en échange de la mise à dispo d'une plateforme de gestion des terres et d'une réutilisation des terres compatibles en remblai des futures voiries du quartier.

2.4 La forme architecturale et urbaine, gage de qualité ?

La logique d'urbanisation développée par l'EPAEM sur Euromed 2, similaire à Euromed 1, se développe en cinq points :

- « - la réhabilitation et la mise en scène urbaine d'édifices majeurs (Silo, Cathédrale de la major et Fort Saint Jean pour Euromed 1 ; Marché aux Puces pour Euromed 2),
- la sauvegarde des petits entrepôts industriels à l'architecture significative en recherchant de nouvelles activités compatibles avec le bâti et pouvant tirer parti de l'esprit patrimonial (notamment dans les Crottes),
- de grandes opérations de réhabilitations de l'habitat existant (immeubles trois fenêtres typiques marseillais, grands ensembles résidentiels des années 70),
- Construction de bâtis modernes dans un souci d'adaptation au cadre de vie, à l'architecture et à l'environnement marseillais, en lieu et place du bâti dégradé ou non compatible avec la vocation future de la zone,
- Multiplication des espaces piétons et des espaces publics. »⁷¹

Les intentions posées par l'urbaniste François Leclercq dans le plan guide induisent deux typologies générales, qui s'appliquent à l'îlot XXL : en façade maritime, une plus forte densité et la possibilité d'implanter des bâtiments de grande hauteur pour révéler des vues sur le grand paysage ; sur la rue de Lyon, des bâtiments plus bas, en continuité du tissu existant

L'approche générale voulue par l'EPAEM pour ce quartier est « *celle d'une démarche étroitement liée au contexte méditerranéen et conçue concomitamment à toutes les échelles : le quartier, l'îlot, l'architecture.* »⁷² Cette référence à l'urbanité

⁷⁰ QDM : Adaptation de la démarche Bâtiments Durables Méditerranéens - outil d'accompagnement et d'évaluation de la construction et de la réhabilitation durables mis en place par l'association Envirobat - à l'échelle du quartier. www.envirobatbdm.eu

⁷¹ Euroméditerranée, Mémoire de réponse à l'avis de l'autorité environnementale sur le dossier d'étude d'impact, 8 mars 2013.

⁷² Euroméditerranée, XXL - Dossier de site, AMI pour la création d'un écoquartier de cœur métropole, indice 3, avril 2015.

méditerranéenne est constamment présente dans les documents produits par l'aménageur concernant le périmètre EUROMED 2.

Pour développer son projet, et à la demande de l'EPAEM, Bouygues s'est adjoint les services d'un architecte-urbaniste distinct de celui de l'aménageur. L'atelier François Kern & Associés, s'inspire ainsi des exigences posées par l'EPAEM en termes de forme urbaine, posées dans le plan guide dessiné par François Leclercq, pour concevoir son projet sur l'îlot XXL, mais en s'appropriant le site, il propose une répartition des programmes, une division et une densité des îlots qui est propre au projet développé par l'opérateur.

Ainsi, dans le cadre de la convention d'objectifs, les études d'urbanisme et la conception du quartier ont été entièrement menées par Bouygues, afin d'« *ancrer le projet dans l'histoire et le patrimoine de la ville, pour développer un projet porteur de sens* »⁷³. Bouygues souhaiterait que ces études soient entièrement portées en annexe de la convention, ce que l'EPAEM a fermement écarté.

Outre la forme, la qualité urbaine passe aussi par la prévision du mode de vie du quartier à terme. Le projet initial de Bouygues prévoit l'intervention des « Makers », ces partenaires du projet qui ont vocation à développer des initiatives « fabricantes et inclusives », pour faire vivre le quartier. En installant sur le site des lieux de création et de production, l'objectif est de favoriser le partage de compétences et la circularité des actions. Cette étape est initiée dès maintenant par l'installation, dans un hangar de la rue de Lyon, d'ateliers pour la société ICI Marseille⁷⁴ qui propose d'accompagner les entrepreneurs de l'économie sociale et solidaire à développer des projets locaux. La mutation du quartier a été envisagée par Bouygues dès le stade de la réponse à l'AMI par la développement d'une économie adaptée, locale, artisanale, en cohérence avec les initiatives existantes.

Afin de renforcer une volonté de présence sur site et donc de dialogue avec les habitants, Bouygues a également prévu, en collaboration avec l'EPAEM d'y mettre en place la « Maison du projet », véritable vitrine des interventions qui vont avoir lieu sur le site pendant toute la phase de réalisation.

Délais, droits à construire, performances environnementales ou forme urbaine, sont les éléments essentiels sur lesquels porte la négociation préalable à la signature de la convention cadre. Ils composent les conditions d'émergence du projet.

Ceux-ci étant désormais posés, il s'agit maintenant de voir comment les engagements des partenaires vont participer à l'atteinte de la qualité urbaine du quartier, objet de la démonstration.

Mais commençons tout d'abord par la définition de ce que l'on nomme « qualité urbaine ».

⁷³ Anne Villard, Linkcity, directrice du projet XXL, entretien du 11 mai 2017.

⁷⁴ ICI Marseille : « Déclinaison locale d'ICI Montreuil, ICI Marseille sera le plus grand "makerspace" d'Europe. Plus de 3.000 m2 d'espace, un parc de machines et des formations pour aider les entrepreneurs du "faire" à émerger et grandir. », www.marseille-solutions.fr/ici-marseille

B I La négociation au bénéfice de la qualité urbaine, un élément essentiel à l'échelle de la ville

1 Comment définir la qualité urbaine ?

Pour parler de qualité urbaine, il faut d'abord parler de la ville.

« *La ville naît des besoins d'interaction des gens, et des avantages que celle-ci procure ; (...) de fonctions centrales d'échanges, de confrontation, ou de rencontre collective.* »⁷⁵

On peut qualifier de ville un ensemble d'équipements et de services, qui contribuent à la vie de ses habitants et usagers. Les trois conditions pour qu'un établissement humain constitue une ville, édictés par Françoise Choay et Pierre Merlin⁷⁶ sont la présence d'un groupe de constructions, une diversité de population et les interactions entre ses habitants, et enfin une certaine dimension qui la différencie d'un village.

Le bon fonctionnement de cet ensemble peut constituer ce que l'on appelle la qualité urbaine. Et parce que la qualité urbaine va de pair avec la qualité de vie de habitants et usagers de la ville, de nombreux critères entrent en jeu dans sa définition.

Ces critères d'analyse de la qualité d'une ville sont pour la plupart subjectifs, c'est à dire que cette qualité s'apprécie différemment selon le statut de l'observateur, l'usage qu'il fait de cette ville, les besoins auxquels il attend qu'elle réponde, et la position de cette ville par rapport aux autres.

Parce qu'ils sont innombrables et ont beaucoup évolué au cours de l'Histoire, il ne s'agit pas ici, dans le cadre de ce travail, de retracer l'historique des critères d'appréciation de la qualité d'une ville à travers les siècles et les parties du globe, ce qui nécessiterait une étude bien plus longue et détaillée que celle-ci, mais de se concentrer à ce stade de l'analyse sur ce qui peut faire la qualité urbaine précisément dans l'îlot XXL.

De nombreux paramètres concourent à des environnements urbains de qualité. Mais il ne faut pas confondre la poursuite de concepts nouveaux, sans cesse renouvelés pour créer le désir, ce qui relève du marketing urbain, avec la recherche qui s'intéresse aux transformations réelles de la ville et à sa façon d'être fabriquée. Nombreux sont les urbanistes contemporains qui réfléchissent sur les sujets de développement durable et de smart city. Le Plan Construction Urbanisme Architecture (PUCA), soutenu par le ministère de la cohésion des territoires, organise des appels à projets d'expérimentation et des consultations de recherche.

Alors, comment la forme d'une ville, sa gouvernance, son financement, ou les usages qui y sont développés tendent à en faire un objet aimable, agréable et vertueux ?

1.1 Intérêt général et qualité d'usage

Le Petit Robert, définit l'intérêt comme « *ce qui importe, ce qui convient* » et donne comme synonymes « *servir* » et « *desservir* ». ⁷⁷ *Le Larousse* en ligne, quant à lui, définit

⁷⁵ Pierre MERLIN et Françoise CHOAY, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 2015, Paris, Presses Universitaires de France, p.818.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Le Petit Robert*, Dictionnaire de la langue française, 2004.

l'intérêt général comme la « *conception de ce qui est bénéfique à l'ensemble des membres d'une communauté* »⁷⁸

Lorsque l'on évoque l'intérêt général, il y a donc l'idée que cela convient au plus grand nombre, à tous. Mais à tous ne veut pas dire à chacun. Ainsi, l'intérêt général est plutôt ce qui vient servir la cause commune, au-delà des intérêts particuliers.

Des décisions peuvent être prises au nom de l'intérêt général, (expropriation, ...) mais cette notion est évolutive et « la préservation de l'environnement constitue un domaine récent d'intérêt général, y compris à l'échelle planétaire. »⁷⁹

Si l'État est donc reconnu comme le garant de l'intérêt général à l'échelle du pays, ce sont bien les collectivités qui ont cette responsabilité dans leurs territoires respectifs. Appliqué à l'aménagement et l'urbanisme, cela signifie que les collectivités se doivent d'édicter les règles d'aménagement qu'elles jugent de nature à satisfaire le bien commun.

Le plus souvent, celles-ci sont consignées dans les documents d'urbanisme tels que les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les Plan Locaux d'Urbanisme (PLU).

Mais la qualité urbaine est bien plus qu'une réponse à des règles d'urbanisme.

En aménagement urbain, comme en architecture, le projet ne se conçoit pas d'abord par rapport à des règles. Sans s'en affranchir, le concepteur doit néanmoins pouvoir s'en échapper pour répondre avant tout à un besoin, raison d'être du projet. Ce besoin est exprimé par le maître d'ouvrage et la réponse du maître d'œuvre, architecte ou urbaniste, doit privilégier la qualité d'usage. Certes, d'autres critères entrent en ligne de compte dans l'établissement d'un projet : parti architectural, choix techniques, ou coût global, mais la qualité d'usage est la finalité d'un projet réussi.

Pour participer à l'élaboration des cahiers des charges et prendre en compte cette qualité d'usage, Jean-Marie Hennin prône la participation des habitants, citoyens, usagers, à travers un processus qu'il nomme « la maîtrise d'usage ». C'est, selon lui, la troisième dimension de l'aménagement. Ce processus permet d'ajouter au cahier des charges du concepteur, un cahier de préconisations élaboré par des acteurs qui connaissent parfaitement bien le site et ses besoins et qui permettent d'apporter une valeur ajoutée au projet, en y associant les principaux protagonistes.⁸⁰

Dans le schéma original, la présence d'un partenaire privé opérateur ou promoteur, n'est pas indiquée, seules les interactions entre la maîtrise d'ouvrage, la maître d'œuvre et la maîtrise d'usage sont représentées, selon un processus classique de contrat loi MOP⁸¹.

Sur le même modèle que le schéma produit par Jean-Marie Hennin, voici comment pourrait se construire le modèle d'un projet d'aménagement comprenant une maîtrise d'usage avec un opérateur privé.

1. Sélection de l'opérateur par le maître d'ouvrage sur la base d'un cahier des charges
2. Négociation entre l'opérateur et le maître d'ouvrage pour affiner le cahier des charges
3. Information de la maîtrise d'usage conjointement par l'opérateur et le maître d'ouvrage

⁷⁸ <http://www.larousse.fr>

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ www.maitrisedusage.eu

⁸¹ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi « MOP ».

4. Echanges entre l'opérateur et la maîtrise d'usage sur les éléments à prendre en compte dans le projet
5. Consultation du maître d'œuvre intégré à l'opérateur pour prise en compte des éléments coproduits avec la maîtrise d'usage
6. Informations de la maîtrise d'usage par le maître d'ouvrage et l'opérateur pendant toute la durée du projet.

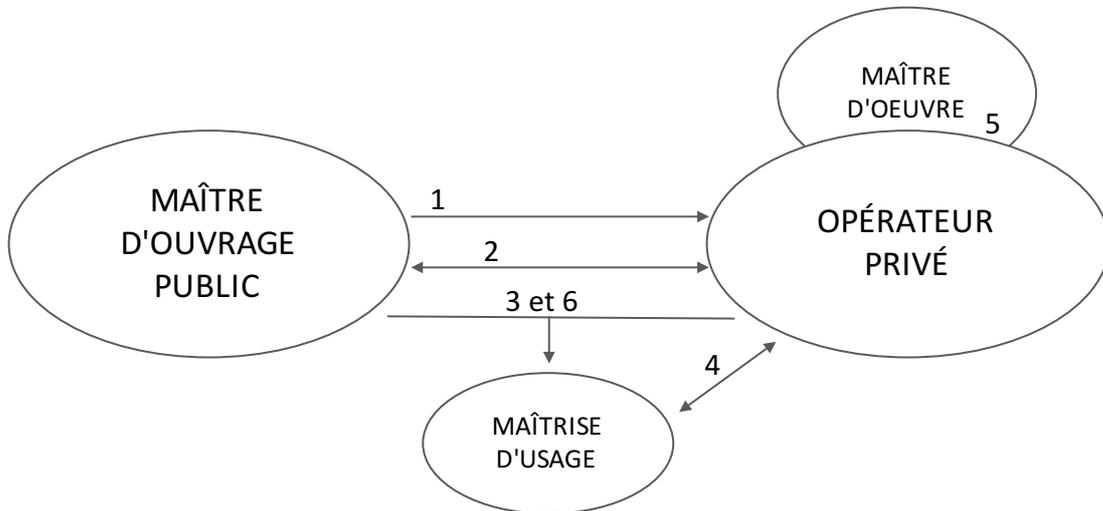


Figure 4 - Schéma de maîtrise d'usage dans le cas d'une co-production public-privé, d'après Jean-Marie Hennin.

En matière de qualité urbaine, les deux mouvements que sont le développement durable urbain et les smart-cities tendent à cristalliser l'ensemble des critères habituellement retenus pour la définir. En prônant une prise en compte très globale des problématiques urbaines, ces modèles s'imposent désormais dans la conception urbaine, des métropoles occidentales en particulier. Et Marseille n'échappe pas à la règle.

1.2 Le développement durable urbain, un changement de regard sur la production de la ville

Le terme « développement durable » a été utilisé pour la première fois en 1987 dans le désormais célèbre rapport Brundtland, *Notre avenir à tous*. Il faisait référence alors à un développement qui répondrait « *aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs* ». ⁸² Ce développement qualifié de « sustainable development », a été traduit depuis en « développement durable ».

Celui-ci s'applique ainsi aux activités humaines dans leur ensemble et à toutes les formes d'établissement humain. Au sujet du développement urbain, le rapport précise que la solution réside en définitive dans un choix politique et social.

C'est à partir de la conférence de Rio de Janeiro, dit « Sommet de la terre de Rio », en 1992, que les villes vont commencer à s'approprier la notion de développement durable pour leur propre évolution.

Le texte final du Sommet de la Terre de Rio, nommé « Agenda 21 » incitait les collectivités à élaborer des « Agenda 21 locaux ». Toutes les collectivités locales y étaient alors enjointes à « instaurer un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité. » ⁸³

⁸² Gro Harlem Brundtland, *Our common Future*, 1987.

⁸³ Plan d'action Agenda 21 issu du Sommet de la Terre de Rio, 1992.

C'est à cette occasion que la France s'est engagée vers la durabilité.

Plus tard, c'est en 1994, avec la signature de la charte des villes européennes pour la durabilité, dite charte d'Aalborg, que les collectivités locales de plus de 40 pays ont déclaré vouloir désormais « *intégrer les principes de la durabilité à [leurs] politiques urbaines locales* »⁸⁴.

Ainsi, à l'instar du rapport Brundtland, on voit bien ici aussi l'implication nécessaire et souhaitée des collectivités et pouvoirs locaux, et plus généralement de la puissance publique, dans la définition des critères de qualité au regard du développement durable urbain et des moyens pour y arriver. L'esquisse d'une collaboration, avec les habitants ou les entreprises du secteur privé est également évoquée, les principes de durabilité devant s'appliquer à tous.

Cette poursuite de la durabilité, comme un gage de qualité et donc de création de valeur a inévitablement donné lieu à toute une série de certifications et de labels qui, à l'instar de ceux développés dans le domaine de la construction, estampillent désormais inévitablement les projets les plus emblématiques.

Plus aucun maître d'ouvrage, qu'il soit public ou privé, ni aucun investisseur ne peut envisager un projet sans qu'y soit accolé le précieux sceau qui validera sa qualité. Suite à la Réunion des ministres européens en charge du développement urbain à Marseille le 25 novembre 2008, un référentiel des villes durables européennes a été développé pour accompagner un développement urbain en accord avec les principes de la charte de Leipzig⁸⁵. Selon ce cadre, voici quatre exemples de villes européennes qui ont axé leur développement récent sur l'atteinte d'objectifs environnementaux durables⁸⁶, extraits du site européen « European Green capital »⁸⁷ :

Stockholm : Des mesures claires et efficaces pour réduire la pollution sonore. Un plan de protection établissant de nouvelles normes pour l'eau plus propre. Un système innovant de traitement intégré. 95% de la population vivant à moins de 300 mètres d'un espace vert.

Hambourg : la deuxième plus grande ville d'Allemagne combine les approches globales, l'engagement politique et le financement nécessaire pour résoudre les défis urbains du XXI^e siècle. Elle a fixé des objectifs ambitieux de protection du climat, comme la réduction de ses émissions de CO₂ de 40% d'ici 2020 et de 80% d'ici l'an 2050. Par ailleurs, la majeure partie des citoyens ont accès à un transport public optimal à moins de 300 mètres d'un emplacement donné.

Nantes : Au cours des dix dernières années, Nantes a développé une politique de transport durable axée sur les transports publics et les vélos. Elle a aussi été la première ville française à réintroduire le tramway en centre-ville. Cette politique ambitieuse en matière de transports a permis une réduction significative de la pollution atmosphérique et des émissions de CO₂, réduit à 4,77 tonnes par habitant.

⁸⁴ Charte d'Aalborg, 1992.

⁸⁵ Charte de Leipzig sur la ville européenne durable, signée le 24 mai 2007 par les 27 états membres de l'UE.

⁸⁶ Cadre de référence de la ville durable européenne ou Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC).

⁸⁷ <http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital>

Bristol : Depuis 2005, la ville a développé d'importants plans d'investissements pour le transport et l'énergie. L'utilisation de l'énergie domestique a été réduite de 16% entre 2005 et 2010, et l'efficacité énergétique des logements s'est améliorée de 25% entre 2000/2001 et 2011. Les émissions de carbone ont également constamment diminué, malgré une économie en pleine croissance. Bristol a l'ambition de devenir un modèle européen pour l'industrie à faible teneur en carbone avec une cible de 17.000 nouveaux emplois dans les secteurs créatif, numérique et à faible teneur en carbone d'ici 2030.

En s'appuyant sur la charte d'Aalborg⁸⁸, les collectivités locales européennes appliquent également désormais les principes de densité et de mixité des fonctions, qui font partie des objectifs principaux de la ville du futur⁸⁹.

Ces principes, reconnus par tous, constituent les bases d'un intérêt général dans le domaine du développement durable urbain, comme une règle commune à respecter pour la fabrication des villes du futur. Les collectivités, garantes de cette règle commune, se doivent de la faire appliquer à tous les acteurs. Elles utilisent notamment pour cela les documents de planification que sont les PLU, les Agendas 21, et autres Plan Climat Énergie Territoriaux (PCET). A ces outils, qui ne seront pas développés ici, s'ajoutent la volonté de certains décideurs de mettre ces sujets au cœur des négociations avec les acteurs de la fabrication de la ville.

Marseille ne fait pas partie des lauréats du programme « European green capital ». Et pour cause, les efforts qui y sont déployés pour coller aux principes mêmes de cette démarche ne sont, à mon sens, pas encore suffisants et relèvent bien plus de l'effet d'annonce que d'une réelle prise en compte des problématiques urbaines de durabilité. Les transports en commun, la gestion du stationnement ou du tri des déchets dans la cité phocéenne pourraient à eux seuls faire l'objet d'un développement inépuisable, mais ce n'est pas le propos ici.

Il n'en reste pas moins que l'établissement public Euroméditerranée, à grand renfort de labels liés à des subventions (PIA Ville de demain, EcoCité, DIVD, EMUL), insuffle dans les projets de son périmètre un mélange de prescriptions environnementales et d'innovation technologiques et sociétales, sous le slogan de « Low cost, easy tech », qui se réclame du mouvement des smart cities. Mais est-ce une façon d'atteindre la qualité de la ville ?

La smart city comme modèle à suivre ?

En complément de la préoccupation environnementale, où la démarche durable tend à resituer une ville dans son environnement global à préserver, il existe depuis quelques années une tendance de fond qui bouleverse totalement la vision des villes et la façon de les appréhender. Il n'est en effet aujourd'hui plus possible d'aborder la qualité urbaine sans parler de « smart city ».

Ainsi que le précise Marie-Françoise Guyonnaud « *La smart city est une ville qui se repense et se recycle en continu pour répondre aux besoins de ses habitants* ». La notion essentielle dans cette révolution permanente est la présence de l'outil numérique, qui a

⁸⁸ 38 collectivités françaises figuraient parmi les premiers signataires de la charte en 2004.

⁸⁹ Le rapport "Cities of Tomorrow - Challenges, visions, ways forward" (Commission Européenne, DG Regio, 2011) synthétise les principes d'un développement urbain durable pour les villes européennes.

pénétré dans tous les domaines de la ville faisant de l'innovation le gage d'atteinte d'une désormais incontournable qualité ⁹⁰.

Ces besoins sont en constante évolution, du fait de la concentration toujours plus massive des populations dans les villes. Le défi que doivent relever les villes, les métropoles, et les territoires en général est donc d'accompagner les transformations sociétales, politiques et environnementales à l'œuvre dans nos sociétés occidentales.

Au sujet de la ville intelligente, Marie-Françoise Guyonnaud précise par ailleurs que ce défi est relevé par « [...] *l'utilisation stratégique du numérique dans la planification et la gestion urbaines en vue de favoriser le développement de métropoles durables. La promesse de cette ville est donc de devenir plus efficace, plus respectueuse de l'environnement et socialement plus inclusive grâce à l'utilisation des technologies numériques.* »⁹¹

« *La smart city signifie beaucoup moins la connectivité que le bonheur de vivre.* »⁹²

Ainsi, ce nouveau modèle touche la totalité des domaines qui concernent la ville. Il ne s'agit donc pas seulement de réinventer la fabrication de la ville et son financement, mais également sa gestion, et la façon d'y vivre. Cette révolution va donc concerner l'ensemble des acteurs de la ville dans les années à venir.

Un nouveau modèle économique urbain est donc en formation. Basé sur le long terme, et non plus seulement sur l'immédiateté, il fait de la coopération et de la qualité d'usage des valeurs promptes à réinventer la ville, « *largement influencées par le numérique* », et consacre l'économie circulaire et collaborative.⁹³

Mais pour Carlos Moreno, la smart city n'est valable que si elle développe une intelligence de l'humain, et améliorer la qualité de vie des citoyens dans une ville, passe par l'action de trois leviers : l'inclusion sociale, les infrastructures urbaines et la technologie, en se projetant à moyen et à long terme. Il défend l'idée selon laquelle la technologie est indispensable mais n'est qu'un moyen, et que le citoyen doit être remis au cœur de la réflexion urbaine ⁹⁴, ce en quoi il s'inscrit plutôt dans le concept de « ville sensible » développé par Carlo Ratti⁹⁵. Il parle ainsi de « Human Smart city ». Ce qui est une forme de tautologie puisque par définition une ville est un établissement humain. C'est donc un retour à l'objet fondamental de la ville qu'il préconise, en ce sens qu'elle doit être le lieu du lien social.

Sur ce seul critère du développement durable urbain, des partenariats public-privés s'établissent dans le cadre des démonstrateurs industriels pour la ville durable (DIVD), mis en place par le ministère de la transition écologique et solidaire et le ministère de la cohésion des territoires, dans le cadre du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), et qui concernent aujourd'hui 25 projets dans toute la France. ⁹⁶

⁹⁰ Marie-Françoise Guyonnaud, « *La ville intelligente, d'abord une ville de services* », *The Conversation*, 2016.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Hugues Parent, directeur général d'Euroméditerranée, Forum Smart City, 14 septembre 2017.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ www.moreno-web.net

⁹⁵ Carlo Ratti est un architecte italien, chercheur et professeur au MIT (Massachusetts Institute of Technology) où il a créé le laboratoire de la ville sensible (Senseable City Lab) en 2010. www.senseable.mit.edu

⁹⁶ <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/demonstrateurs-industriels-pour-la-ville-durable-r89.html>

Exemples de partenariats pour la qualité urbaine, les démonstrateurs industriels pour la ville durable (DIVD)

Il s'agit de partenariats qui se situent en amont des projets, comme une réflexion commune aux innovations qui vont participer à l'élaboration de ce que l'on souhaite être des « villes durables ».

« Lancé par les ministères de l'Écologie et du Logement en octobre 2015, l'appel à projet « Démonstrateurs industriels pour la ville durable » (DIVD) est dédié à l'émergence de projets urbains fortement innovants qui ont vocation à devenir la vitrine de l'excellence française en matière de ville durable. Il s'inscrit dans le cadre de la transition écologique et énergétique pour la croissance verte.

Cette démarche mobilise les acteurs publics et privés sur des projets urbains cohérents intégrant de façon systémique des innovations technologiques, sociales et/ou organisationnelles. Il s'agit de questionner les modèles traditionnels de conception, de construction et de gestion de la ville et des territoires pour améliorer la qualité des services rendus aux usagers ou répondre à des besoins non satisfaits dans différents domaines de la vie urbaine.

Le projet SmartSeille sur l'îlot Allar porté par le groupe Eiffage, et accompagné par l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPA Euroméditerranée) a été lauréat en 2015 du premier appel à projet démonstrateurs industriels pour la ville durable. »⁹⁷

1.3 Développement économique et rentabilité Vs programmation et identité territoriale

Une réalité incontournable des projets urbains est qu'ils sont « réalisés dans un contexte de marché »⁹⁸. Le développement urbain ne peut donc pas s'entendre sans faire référence à une certaine logique économique.

L'objectif pour les acteurs de l'aménagement, publics ou privés, est la réalisation de programmes qui répondent parfaitement à un besoin (logements, commerces, bureaux, activités) et d'un niveau de prestations suffisamment élevé pour pouvoir être rentablement valorisé compte tenu du contexte d'implantation du projet. Cette création de valeur est à la fois le moteur et la finalité des projets urbains : elle est nécessaire aux protagonistes pour s'engager dans les projets et pour financer les dépenses liées à leur réalisation⁹⁹.

Les réalités économiques d'une opération d'aménagement induisent donc de faire des choix, dans le programme ou dans le niveau de services par exemple, en fonction des attentes du territoire, mais également de la dynamique que l'on veut y impulser. S'agissant de friches urbaines à reconstruire, dans lesquelles il ne subsiste pas ou que très

⁹⁷ <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/demonstrateurs-industriels-pour-la-ville-durable-r90.html>

⁹⁸ Rachel Linossier, Roelof Verhage. « La co-production public/privé dans les projets urbains » Paul Boino. Lyon La production de la ville, *Parenthèses*, p.144-171, 2009.

⁹⁹ *Ibid.*

peu d'habitants, grande est la tentation de créer de toutes pièces ce qui se voudrait être une « ville idéale ». Une ville parfaite, qui s'adresserait à des habitants rêvés, à fort pouvoir d'achat, serait-elle une ville de qualité ?

Dans ces zones où tout est à reconstruire, à réinventer, il serait également aisé de céder à une certaine standardisation, gage de rapidité d'exécution et d'efficacité économique.

Mais une ville se construit et évolue dans la diversité, ce qui ne s'entend pas avec la standardisation, qui est plutôt synonyme d'échec dans ce domaine.

Voilà pourquoi, le critère économique ne peut pas être le seul moteur de fabrication de la ville. Car, *"c'est le principe même d'une opération d'aménagement que d'être une plateforme de péréquation entre des programmes plus rentables et des programmes qui le sont moins¹⁰⁰."* D'être un creuset de l'altérité, où chacun, selon son activité, son mode de vie, son âge, ses moyens, peut trouver des repères pour évoluer et rencontrer les autres.

Par ailleurs, on l'a vu, la collectivité locale est au premier plan responsable de la production de la ville, en cela qu'elle initie dans les documents de planification.

En 2006 à Metz, Guy Clapot, architecte présentait un travail effectué pour le CAUE du Bas-Rhin entre 1999 et 2002.¹⁰¹ Dans un chapitre intitulé « Mieux lotir », il présentait des solutions pour la conception de quartiers de qualité, dans une logique globale de prise en compte des enjeux de *« gestion plus économe de l'espace, de mixité fonctionnelle et sociale, et des nouveaux modes d'habiter »* pour concevoir la forme urbaine.

À la fin de sa démonstration, il concluait en annonçant que *« le lotissement est une procédure, et non une forme urbaine »*. Cette approche peut donc s'adapter à toute forme de projet urbain.

Ceci milite à nouveau en faveur de la prééminence du programme et des intentions du maître d'ouvrage, comme préalables à un projet de qualité.

Cette prééminence du programme s'envisage avant tout en étudiant le site où le projet s'implante, en analysant son histoire, son fonctionnement, ses atouts, ses faiblesses, les caractéristiques de sa population et leurs besoins ; en ancrant ce projet dans son territoire et dans ses réalités sociales et géographiques, en accord avec l'identité territoriale et sociale du lieu.

Entre rentabilité économique et identité territoriale, un projet de qualité peut finalement se définir comme étant capable de concilier innovation et transformation, pour faire évoluer un quartier tout en conservant une attache forte dans le territoire.

Dans le cas du périmètre Euroméditerranée, et plus précisément de l'îlot XXL, le projet urbain élaboré par Bouygues lors de la première année du partenariat s'est appuyé sur les nombreuses études effectuées in situ. Puisque l'objectif affiché est, encore une fois, de s'assurer la réussite - économique, mais aussi sociale, puisque l'une n'ira pas sans l'autre - de l'ensemble, quoi de plus efficace que de créer réellement un aménagement « de qualité ».

La convention prévoit que l'opérateur mène une démarche de communication visant à reconstruire une identité économique attractive pour le quartier.

¹⁰⁰ Isabelle Baraud-Serfaty, « L'habitant, l'urbaniste, et les nouveaux modèles économiques urbains », In *Urbanisme*, Hors-Série 59, décembre 2016.

¹⁰¹ PUCA - « Un urbanisme de qualité, facteur d'attractivité du territoire », Foire Internationale de Metz, Actes du colloque du 23 mai 2006.