Contribution PwC- Ville durable

Quelle assistance à maîtrise d’ouvrage pour une fabrique urbaine durable ?

***Un tour d’horizon des concepts, du contexte réglementaire et des acteurs de la ville durable met en évidence les principales difficultés que le maître d’ouvrage doit affronter. Partant de la description de ces nouveaux besoins, il est proposé de définir la mission d’une assistance à maîtrise d’ouvrage à même d’accompagner le développement stratégique urbain.***

Ville dense, ville « intelligente », ville durable : entre concepts et procédures d’urbanisme

Dans son rapport sur « la ville, nouvel écosystème du 21eme », le Comité 21 met en exergue le fait que la ville pose une double difficulté de régulation, « celle du système urbain – en tant que système vivant – et celle du rapport entre la ville et son environnement naturel. Cette artificialisation et ce déséquilibre se traduisent notamment dans la manière dont les villes consomment l’espace, et dans la croissance permanente de leur empreinte écologique »[[1]](#footnote-1).

Entre concepts et procédures d’urbanisme, le développement durable apparaît comme une clé d’entrée pour penser la ville de demain car il interroge nos modes de vie : habitat, transport, organisation, gestion de l’espace, etc. De plus, il constitue à la fois un principe éthique tourné vers le changement et un concept pratique tourné vers l’action. En ce sens, il permettrait de concilier ville et environnement. C’est aujourd’hui essentiellement pour relever ce défi que l’on parle de « ville durable ».

Les innovations technologiques liées aux nouveaux moyens et réseaux de communication apportent des solutions pour construire cette ville plus efficiente dans l’usage de plus en plus important de services, de mobilité, et d’activités sociales ; une ville que l’on imagine « intelligente » (smart city). Comme le concept de ville durable, celui de « ville numérique[[2]](#footnote-2) » nourrit de nombreuses réflexions prospectives et suscite l’enthousiasme des créateurs, concepteurs et artistes de la fabrique urbaine.

Ces nouveaux concepts urbains, parfois issus de l’imaginaire utopiste ou avant-gardiste des architectes et prospectivistes, nourrissent et poussent vers le progrès la conception et la réalisation des grands projets de rénovation urbaine, de construction d’éco-quartiers ou d’aménagement. Mais leur traduction concrète dans les villes déjà fortement denses et peuplées, ou les échelles de planification et d’intervention se superposent, et dans un cadre réglementaire en constante évolution, est parfois difficile ou lente à mettre en œuvre.

Elle doit par ailleurs s’effectuer dans le respect des réglementations urbanistiques qui ont été progressivement amendées pour permettre la prise en compte des objectifs de développement durable dans les projets. En particulier, l’article L 121-1 du code de l’urbanisme qui définit la portée du développement durable dans les documents d’urbanisme, prévoit que les directives territoriales d’aménagement (DTA), les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d’urbanisme et les cartes communales doivent respecter les principes suivants :

« *L’équilibre entre (...)* ***un développement urbain maitrisé*** *et la protection des espaces naturels et des paysages, […]*

*La* ***diversité des fonctions urbaines*** *et la* ***mixité sociale*** *en tenant compte en particulier de l’équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux […]*

*Une* ***utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux****,  la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l’air, de l’eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores»*

Et depuis la loi Grenelle 2 *« la réduction des émissions de gaz à effet de serre, (…) la maîtrise de l’énergie, et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ».*

## Traduction opérationnelle des objectifs de l’ « urbanisme durable »

Avec l’augmentation des populations urbaines et des temps de transports quotidiens, l’un des objectifs actuels de l’aménagement est permettre une **densification** de l’espace urbain sans pour autant porter atteinte à (ou en améliorant) la qualité du tissu urbain. Cette densification passe par une limitation de l’étalement urbain, du mitage ainsi que de l’artificialisation des surfaces. L’autre objectif en termes de construction durable est de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique

L’intégration territoriale du projet pour assurer sa cohérence avec le tissu urbain et les différentes échelles du territoire demande de prendre en compte la gestion des sols et l’aménagement de l’espace, les transports et déplacements ainsi que les paysages, la biodiversité et les continuités écologiques.

La **qualité environnementale** du tissu urbain ensuite est particulièrement encadrée par la réglementation et le Grenelle de l’environnement. Les objectifs affichés de lutte contre le réchauffement climatique ont en effet amené le législateur à multiplier les mesures concernant la performance énergétique des bâtiments neufs ou existants en favorisant la sobriété énergétique et en maximisant l’efficacité énergétique des composants. La qualité environnementale du tissu urbain d’un éco-quartier demande par ailleurs de prendre en compte la gestion de l’eau et des déchets dans une appréhension globale de la rationalisation de leur utilisation et de leurs « cycles de vie ».

Le développement économique et social demande enfin de dynamiser les ressources locales en privilégiant un habitat favorisant la **mixité sociale** ainsi que le **dynamisme économique** et commercial du projet. SCOT et PLU seront les deux instruments privilégiés de réalisation de ces objectifs.

## Traduction opérationnelle des objectifs de l’ « urbanisme durable »

Avec l’augmentation des populations urbaines et des temps de transports quotidiens, l’un des objectifs actuels de l’aménagement est permettre une **densification** de l’espace urbain sans pour autant porter atteinte à (ou en améliorant) la qualité du tissu urbain. Cette densification passe par une limitation de l’étalement urbain, du mitage ainsi que de l’artificialisation des surfaces. L’autre objectif en termes de construction durable est de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique

L’intégration territoriale du projet pour assurer sa cohérence avec le tissu urbain et les différentes échelles du territoire demande de prendre en compte la gestion des sols et l’aménagement de l’espace, les transports et déplacements ainsi que les paysages, la biodiversité et les continuités écologiques.

La **qualité environnementale** du tissu urbain ensuite est particulièrement encadrée par la réglementation et le Grenelle de l’environnement. Les objectifs affichés de lutte contre le réchauffement climatique ont en effet amené le législateur à multiplier les mesures concernant la performance énergétique des bâtiments neufs ou existants en favorisant la sobriété énergétique et en maximisant l’efficacité énergétique des composants. La qualité environnementale du tissu urbain d’un éco-quartier demande par ailleurs de prendre en compte la gestion de l’eau et des déchets dans une appréhension globale de la rationalisation de leur utilisation et de leurs « cycles de vie ».

Le développement économique et social demande enfin de dynamiser les ressources locales en privilégiant un habitat favorisant la **mixité sociale** ainsi que le **dynamisme économique** et commercial du projet. SCOT et PLU seront les deux instruments privilégiés de réalisation de ces objectifs.

Mais si **les innovations technologiques et urbanistiques sont nécessaires, elles ne sont pas suffisantes** pour construire la ville durable, qui porte davantage le sens de projet collectif indispensable pour assurer la pérennité de son développement. Or la définition, le sens, l’orientation de ce projet repose en premier lieu sur de **nouvelles formes de gouvernance politique et économique de la ville**. De la concertation des parties prenantes autrefois exclues des processus décisionnels peut en effet naître une stratégie de développement durable cohérente et porteuse de sens pour les populations.

Quels difficultés et nouveaux besoins pour le maître d’ouvrage ?

Dans les grands projets de rénovation urbaine, de construction d’éco-quartiers ou d’aménagement de réseaux de transports qui sortent de la norme par leur envergure et le souci de rentabilité des investissements, le donneur d’ordre public est le **garant du sens du projet collectif.** Le rôle de la maîtrise d’ouvrage devient complexe et fait face à des difficultés de différentes natures, mais interdépendantes : le croisement des échelles temporelles, la pluralité des acteurs et des métiers, la pénétration du privé.

1/ Le croisement des échelles temporelles

Les grands projets dépassent le plus souvent les échelles de temps que les différents acteurs ont l’habitude de gérer. Ils peuvent s’étaler sur plusieurs dizaines d’années et dépassent largement la durée des mandats électoraux. Il s’avère donc difficile d’anticiper avec précision les besoins des populations qui bénéficieront de ces nouvelles infrastructures dix ou vingt ans plus tard. Les travaux nécessaires à leur réalisation peuvent causer des nuisances importantes sur les populations et l’environnement à court, moyen et long terme. Ces projets posent par ailleurs d’importantes questions de retour sur investissement et d’avance de liquidités.

Les intérêts, les efforts et les bénéfices pour chaque acteur ne s’expriment ni à la même phase du projet ni sur la même période de temps, ce qui implique une importante phase de négociation multilatérale permettant de faire émerger les modèles économiques et les mécanismes financiers opérationnels satisfaisant ces intérêts.

2/ La pluralité des acteurs, la diversité des métiers

Outre les intérêts parfois divergents des parties prenantes, les cultures diffèrent entre maître d’ouvrage public, opérateurs privés, analystes et experts techniques, usagers et financeurs. Le partage d’un langage commun et d’un lieu d’échange est une des clés à l’interprétation des besoins spécifiques, donc à l’émergence de solutions adaptées.

La profusion des référentiels, des guides et des outils existants contribuent à enrichir les définitions et la connaissance des pratiques tout en complexifiant le dialogue. Bien que les outils spécifiques apportent par définition des réponses adaptées aux besoins, l’approche par l’outil ne permet pas à elle seule de créer de la cohérence globale. Chaque situation est unique et nécessite une analyse stratégique spécifique. Aucun référentiel universel ne peut, à la fois répondre de manière opérationnelle aux enjeux d’une métropole européenne et à ceux d’une mégalopole connaissant la croissance urbaine des pays émergents. Un cadre méthodologique spécifique doit permettre d’organiser la concertation et faciliter le dialogue en utilisant un langage et un référentiel communs, sans réduire l’analyse au déroulement d’une méthode standard ou à l’application d’outils génériques.

Enfin, chaque acteur joue un rôle d’influence relative différente tout au long du projet. Or la continuité du suivi des objectifs partagés doit permettre de faire vivre la concertation jusqu’à la fin du projet, ce qui nécessite une animation et une médiation organisée grâce à des méthodes de gestion de la connaissance et indépendante, capable d’interagir avec tous les métiers et domaines d’expertise.

3/ La pénétration du privé

L’organisation de la participation civile évolue dans les villes. **Le Forum Urbain Mondial de Rio,** organisé en 2010 par l’ONU, accueillait pour la première fois des entreprises. Deux demi-journées étaient consacrées aux problématiques qui leur sont propres. Il est certain que faire travailler ensemble les élus et les investisseurs est une condition sine qua non pour conduire des projets d’urbanisme durable. D’où la nécessité de les réunir afin de partager les mêmes objectifs et la même stratégie. C’est le sens de l’initiative du « Cluster Green and Connected Cities ».

Dans une analyse particulièrement pertinente, Isabelle Baraud-Serfaty souligne les effets de la présence de plus en plus forte des investisseurs privés dans le phénomène urbain, présence qui ne peut que s'accentuer dans les prochaines décennies du fait la montée de l'endettement public : « Comment structurer les acteurs publics locaux de manière à leur donner les moyens de négocier avec des acteurs privés de plus en plus puissants localement ? Comment concilier l'exigence accrue de mixité des fonctions avec l'éclatement toujours plus important des maîtrises d'ouvrage et la spécialisation croissante des investisseurs financiers ? Comment concilier le temps long de la fabrique de la ville avec le temps raccourci des acteurs privés ? De quelle manière la privatisation de la ville ouvre-t-elle la voie à son internationalisation -voire sa dénationalisation ? » [[3]](#footnote-3).

**Face à cette complexité, des mécanismes innovants de gouvernance et de financement doivent donc être mis en place pour assurer la cohérence, la continuité et la pérennité de ces projets**. La forme de la maîtrise d’ouvrage doit alors évoluer pour s'adapter à cette gouvernance (ex MOA à tête tournante, nouveaux contrats locatifs…). Et pour garantir la pérennité de son projet, **le maître d’ouvrage doit pouvoir s’appuyer sur une expertise indépendante** à même de l’accompagner depuis la planification stratégique de son développement, jusqu’au déploiement et à la réalisation de ses projets.

Vers une assistance à maîtrise d’ouvrage stratégique et de management opérationnel

Une fois qualifiés, en fonction de sa situation propre, les concepts de densité, de mixité ou de qualité, il s’agit pour la maîtrise d’ouvrage de faire traduire ses besoins et objectifs en moyens opérationnels de financement, de planification et de suivi de déploiement. **Il s’agit alors de donner toute sa place à la stratégie urbaine dans un processus participatif.**

L’expérience acquise sur les grands projets d’aménagement durable montre qu’**une méthodologie propre à chaque situation doit être définie en amont des projets**. Cette méthodologie repose sur

(1) l’organisation de la concertation et le dialogue continu avec les parties prenantes pour garantir le sens du projet collectif,

(2) l’analyse stratégique et la définition d’une politique d’aménagement durable,

(3) le suivi du déploiement des projets et l’animation de la concertation,

(4) le retour sur investissement du projet sur toutes les composantes économiques, environnementales et sociales.

**La concertation s’organise et permet de fonder une stratégie de développement sur la durée tout en donnant du sens au projet collectif**. Les exemples actuels (Grands Paris, Forum Urbain Mondial, Club Ecoquartiers) sont riches d’enseignements. Le processus de concertation prend la forme d’une consultation des parties prenant part à la négociation et s’appuie sur **des analyses environnementales (études d’impacts), économiques (études de marché) et sociologiques (études des populations).**

La pratique dans les études d’impacts évolue en intégrant des analyses environnementales de plus en plus larges, comme l’évaluation des services écosystémiques rendus et de l’empreinte carbone récemment appliquée sur le tracé du métro automatique du Grand Paris. L’étude de marché vient quant à elle valider des propositions architecturales lorsqu’elles intègrent une mixité des activités et des usages (l’idée originale d’intégration au bâti d’une culture de micro-algues à usage pharmaceutique ne peut être réalisée qu’à condition que le projet rassemble les acteurs économiques de cette filière). Les sociologues associés aux équipes de conception apportent enfin leur analyse des usages et des besoins des populations d’accessibilité aux services, aux modes de transport, de qualité de lien social et d’espace publique. La consultation doit ainsi permettre aux porteurs de projets de s’accompagner d’experts économistes, énergéticiens, écologues et sociologues œuvrant au service, et non à la place, des parties prenantes.

**La négociation est la phase qui doit faire émerger une solution répondant au triple enjeu de financement et de compatibilité écologique et sociologique**. Le partenariat public-privé (PPP) est un exemple de modèle économique répondant en partie au premier enjeu. « Les PPP représentent un gros potentiel qui ne s’exprime pas encore » affirme Blaise Desbordes, responsable développement durable de la Caisse des Dépôts et Consignation, citant les PPP sur projets immobiliers mais également énergétiques. La difficulté selon lui, c’est que le développement durable – problématique de long terme par excellence – est d’ordinaire l’apanage de la collectivité, de l’instance publique. Or avec le PPP, cette gestion du temps passe dans les mains du privé qui n’a pas nécessairement les mêmes objectifs de ce point de vue. **Pour satisfaire à ce triple enjeu, le modèle économique émergent de la concertation doit notamment valoriser la mixité pour équilibrer le prix du foncier, ainsi que les externalités écologiques et sanitaires pour justifier le coût de la qualité environnementale. Ce modèle dépasse celui du PPP actuel pour qualifier la valeur partagée.**

De façon évidente, la concertation et le dialogue organisé en amont du projet doivent ensuite être poursuivis pour assurer la cohérence du projet jusqu’à la fin de sa réalisation et **l’évaluation du retour sur investissement en terme d’économie, d’environnement et de bénéfice sociétal**. L’enjeu est d’assurer la bonne réception du projet non seulement par la maîtrise d’ouvrage, mais également *in fine* par les usagers ou habitants. C’est enfin grâce à l’implication continue et à la sensibilisation des parties prenantes tout au long du projet que la transition de la phase de réalisation à celle de la vie en œuvre peut se dérouler avec succès.

**Contact : Amélie André,** **amelie.andre@fr.pwc.com**

1. BOURDIN A., « Du bon usage de la ville » Descartes et Cie, 2009, p. 13 [↑](#footnote-ref-1)
2. La « ville numérique » décrit un modèle de système de gestion intégrée des services urbains (transports, énergie, télécommunication, logistique urbaine). La ville numérique est aussi vue par d’autres comme une sphère digitale rassemblant de nouveaux services et usages. [↑](#footnote-ref-2)
3. Rapport du Sénat paru en 2012  «  *villes du futur, futur des villes : quel avenir pour les villes du monde* ? » [↑](#footnote-ref-3)