HAL
open science

Le programme local de l'habitat, un support de la programmation urbaine dans la conception d'un nouveau quartier en renouvellement urbain

Fantine Bonello

▶ **To cite this version:**

Fantine Bonello. Le programme local de l'habitat, un support de la programmation urbaine dans la conception d'un nouveau quartier en renouvellement urbain. Sciences de l'Homme et Société. 2014. dumas-01112684

HAL Id: dumas-01112684

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01112684

Submitted on 3 Feb 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le **Programme Local de l'Habitat,**
un support de la **programmation urbaine** dans la conception d'un nouveau quartier en renouvellement urbain

PROJET PROFESSIONNEL DE FIN D'ETUDES

Master 2 Sciences du territoire,
Spécialité "**Urbanisme et Projet Urbain**"
à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble
(Université Pierre-Mendès-France)

Fantine BONELLO

Sous la direction de **Paulette DUARTE**
Responsable d'apprentissage : **Elise ETIENNE**
Remplacement : **Marie-Annick VUILLOD**

Septembre 2014

COMMUNAUTE DE L'AGGLOMERATION D'ANNECY

iug institut d'urbanisme de grenoble

upmf Grenoble Université Pierre-Mendès-France Sciences sociales & humaines

Notice analytique – Projet fin d'études

PROJET DE FIN D'ETUDES			
Date de soutenance : 11 septembre 2014 à 16h			
AUTEUR	*Nom :* **BONELLO**	*Prénom :* **Fantine**	*Spécialité :* **Master 2 "Urbanisme et projet urbain"**
TITRE PFE	Le programme local de l'habitat, un support de la programmation urbaine dans la conception d'un nouveau quartier en renouvellement urbain		
PROBLEMATIQUE	Dans quel but un processus comme la programmation est réalisé ? Comment la programmation est incluse dans le PLH ? Et en quoi l'utilisation d'une programmation en lien avec le programme local de l'habitat, peut-il être un atout pour la construction d'un nouveau quartier ?		
ORGANISME D'AFFILIATION	*Directeur de mémoire :* **DUARTE Paulette**	Institut d'Urbanisme de Grenoble Université Pierre Mendès France	
	Second jury soutenance : **NOVARINA Gilles**	Institut d'Urbanisme de Grenoble Université Pierre Mendès France	
	Maitre d'apprentissage : **ETIENNE Elise (remplacement : VUILLOD Marie-Annick)**	Communauté d'Agglomération d'Annecy (Haute-Savoie)	
COLLATION	*Nombre de pages :* **103**	*Nombre d'annexes :* **1**	*Nombre de références :* **44**
INDEXATION	*Mots clés :* Programmation urbaine - planification urbaine - programme local de l'habitat projet urbain - renouvellement urbain - intercommunalité		
DESCRIPTEURS GEOGRAPHIQUES	Haute-Savoie - Communauté de l'Agglomération d'Annecy - Seynod - Cran-Gevrier - Annecy - Barral - Loverchy - Pont-Neuf		

Résumé :

En Français,

Ce projet de fin d'étude porte sur le lien qu'il existe entre programmation urbaine (et plus particulièrement la programmation de logements) et l'outil de mise en place de la politique locale de l'habitat, le programme local de l'habitat. Au travers d'une programmation de logements réalisée au sein de la direction de l'Aménagement, de la Communauté d'Agglomération d'Annecy, la volonté était de mener une réflexion sur la définition et le rôle de la programmation urbaine, pour saisir cette nouvelle façon de fabriquer la ville. L'objectif était également de comprendre davantage en quoi le programme local de l'habitat était un outil support de la programmation de logements et en quoi il permettait de guider l'élaboration d'un programme et de ses composantes (habitat, services, équipements, etc.) dans un projet urbain.

Ce projet se décompose en trois parties :
Une première qui s'intéresse au contexte institutionnel, au rôle et l'intérêt que porte la programmation urbaine et comment elle est organisée, mise en place pour guider la maîtrise d'ouvrage dans ces décisions.
Une seconde qui met en avant le lien entre programme local de l'habitat (grâce à une définition exhaustive) et programmation.
Enfin, une troisième qui permet d'aborder et d'interconnecter ces deux notions, grâce à une réflexion pratique sur un secteur en renouvellement urbain de la Communauté d'Agglomération d'Annecy.

En Anglais,

This research project is about, deals with the link between urban planning (specifically especially planning housing programming units) and tool implementation of local housing policy, the local program of habitat. Through a program of housing realized within the direction of improvement, the Urban Community of Annecy, the aim was to examine the definition and the stake of urban planning, to take this new way of making city.
The aim was also to understand closely how the local housing program was a programming support tool housing and how it allowed to guide the development of a program and its components (housing, services, equipment , etc.) in an urban project.

This project is divided into consists of three parts:
The first part examine the institutional context, the stake and the interest of the urban planning and how it is organized and setted up to guide the project management in its decisions.
The second part highlights the link between local housing program (through an exhaustive definition) and programming.
Finally, the third part allows to link these two concepts through strategic thinking on an area in urban renewal Annecy conurbation.

Remerciements

Comment remercier de façon exhaustive l'ensemble des personnes qui ont pu participer de près ou de loin à la réalisation de ce projet de fin d'études mais également au soutien que j'ai pu recevoir pendant ces cinq années d'études supérieures. Je vais essayer dans tous les cas de m'en rapprocher le plus possible.

Je tiens à remercier chaleureusement ma directrice de mémoire, Paulette Duarte, pour les conseils donnés et son écoute pendant cette année si particulière qu'est celle de l'apprentissage. Merci à Gilles Novarina, second jury mais également directeur de l'institut et responsable du master 2 Urbanisme et Projet Urbain, pour nous avoir tous soutenus et encouragés pendant cette dernière année.

Je tiens tout particulièrement à dire un grand merci à Elise Etienne (maître d'apprentissage), en cette année si particulière encore une fois, pour m'avoir fait confiance et pour sa disponibilité et les nombreux conseils prodigués qui m'ont permis d'acquérir ce début d'expérience dans le milieu professionnel. Merci à Marie-Annick Vuillod (remplaçante d'Elise ETIENNE), qui a su prendre pleinement son rôle et pour s'être montrée très à l'écoute et disponible pendant les trois derniers mois de cet apprentissage. Je souhaite également remercier l'intégralité des membres de la Direction de l'aménagement de la Communauté d'Agglomération d'Annecy (Philippe Labouré, Anne-Sophie Leroy, Sabine Petit, Isabelle Brun, Marie-Pierre Tissot, Nathalie Charolais mais également Charlotte Marx et Agathe Leroux avec qui j'ai pu échanger sur cette année d'apprentissage).

Je souhaite enfin remercier ma famille (mes parents tout particulièrement, mes frères, ma belle-mère, Nicolas) pour leur soutien durant toutes ces années, j'espère vous rendre fière. Merci également à mes amis. Enfin, un merci tout particulier à mon ami (Pierre) qui a su m'accompagner, me supporter et également m'aider pendant cette dernière année mais également les précédentes.

Un grand merci à tous.

Sommaire

Préface 6
Introduction 7

PARTIE 1 : LA PROGRAMMATION URBAINE, UN DISPOSITIF EN AMONT DU PROJET URBAIN 10

1. Un changement dans la façon d'aborder la demarche de programmation, face a de nouveaux besoins 10
2. La programmation urbaine, une demarche rigoureuse 17
3. La programmation urbaine, une demarche elaboree en amont de la « fabrication » de la ville, interets, enjeux et temporalite ? 26

PARTIE 2 : PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT, UNE PROGRAMMATION DU BESOIN EN LOGEMENTS 32

1. Le PLH, un outil au service de l'equilibre social de l'habitat 33
2. Le PLH dans l'evolution des politiques de l'habitat, sa legitimite et celle de la programmation sur le territoire intercommunal 42

PARTIE 3 : EN PRATIQUE, ELABORATION D'UNE PROGRAMMATION DE LOGEMENTS 52

1. Le quartier « Barral, Loverchy, Pont-Neuf », secteur strategique de renouvellement urbain 53
2. Une methodologie ambitieuse, pour repondre au renouvellement urbain du secteur 73
3. Les contraintes et freins rencontres lors de la realisation d'une programmation de logements 83

Conclusion 93

Préface,

« Programmer, c'est qualifier plutôt que quantifier » (H-ch BARNEDES[1])

Ce projet de fin d'études est élaboré dans le cadre de ma formation « Urbanisme et Projet Urbain » à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, dont la dernière année s'effectue par le biais de l'apprentissage, que j'ai pu effectuer au sein de la Communauté d'Agglomération d'Annecy (C2A). Etablissement Public de Coopération Intercommunale, cette dernière met en œuvre de multiples compétences en réponse aux besoins de sa population (gestion de l'eau, des déchets, des transports, de l'économie de son territoire et du développement urbain). Afin de poursuivre et d'adopter une meilleure maîtrise de son développement, la communauté d'agglomération d'Annecy s'est engagée dans la définition d'une stratégie prospective intitulée « Agglo 2030 ».Cette démarche a pour objectif de dessiner un projet de territoire pour l'agglomération à l'horizon des vingt prochaines années. Ce projet identifie 3 secteurs stratégiques, au sein du « cœur d'agglomération » pour favoriser la densification de l'urbanisation.

Au sein de la Direction de l'aménagement, j'ai eu l'opportunité de participer aux travaux de réflexion de ce projet d'envergure, tout en mêlant les problématiques de l'habitat auxquelles j'ai été associée par le biais de l'élaboration du troisième Programme Local de l'Habitat. Afin de mêler ces deux réflexions, la Communauté d'Agglomération m'a confié la mission d'élaboration d'une programmation de logements sur l'un des trois secteurs stratégiques (secteur sud de l'agglomération : le secteur « Barral, Loverchy, Pont-Neuf). Pour cela, il a fallu établir une méthodologie en proposant un diagnostic, des enjeux et un programme de logements en cohérence avec les objectifs du PLH. Pour rendre un document complet, en plus de la réalisation de ces derniers et pour plus de cohérence sur le territoire, j'ai dû élaborer une méthodologie qui puisse être reproductible sur d'autres sites en projet.

La réalisation de cette mission m'a permis de m'interroger sur le processus de « programmation ». Comment est-elle intégrée dans un document de planification comme le PLH ? Quels intérêts, les acteurs (qu'ils soient maître d'ouvrage ou maître d'œuvre), ont-ils à utiliser le résultat d'un tel processus, comme feuille de route, pour la réalisation d'un futur projet urbain ? Et joue t-il un rôle fondamental dans la fabrication des villes ?

[1] Henri-Charles Barnedes est le co-fondateur de l'agence PRO-développement, créée en 1986 avec Véronique Granger (agence de consultance et de programmation urbaine et architecturale)

Au cours des cinquante dernières années, les façons de « fabriquer » les villes ont beaucoup évoluées passant de la planification urbaine pour tendre vers la mise en place de projets urbains adossés à un processus de programmation. Au gré des années, on a cherché à répondre à des enjeux nouveaux (sociaux, économiques et urbains). En effet, proposer une mixité sociale sur le territoire, tout en maintenant les activités économiques ou encore en se préoccupant des effets environnementaux des actions de l'Homme avec la reconstruction de la ville sur elle-même, sont des problématiques qui intègrent pleinement les documents de planification (SCOT, PLU, PLH, etc.). La multitude de problématiques renforce encore un peu plus la complexité de chaque opération et des processus de mise en œuvre. Au-delà de répondre à de nouveaux objectifs, les modalités de conception et de réalisation pour fabriquer les villes ont également évoluées.

Au cœur des débats et des stratégies d'aménagement du territoire, le projet urbain fait partie des nouvelles façons de fabriquer la ville. Les notions de plan et de planification qui étaient utilisées dans les années 50 – 60 – 70, sont progressivement remplacées par celles de projet urbain. Le projet urbain peut être défini comme étant à la fois « *un processus concerté et un projet territorial : il consiste à définir et mettre en œuvre des mesures d'aménagement sur un territoire urbain donné, en partenariat avec tous les partenaires civils et institutionnels concernés, intégrant les différentes échelles territoriales et le long terme* »[2]. Afin de mener à bien un projet urbain, il est primordial d'établir une programmation.

En effet, afin d'anticiper les stratégies d'aménagement et répondre le mieux possible à ces différents dysfonctionnements et les nouveaux besoins pour la population, l'attention d'un grand nombre de maîtres d'ouvrage s'est portée sur l'élaboration d'une programmation. La programmation joue un rôle majeur dans le temps mais également se révèle être un outil incontournable du processus de fabrication de la ville pour mener à bien un projet urbain de qualité. La programmation urbaine est définit comme un processus qui permet de mettre en avant des besoins, de projeter l'image future d'un territoire et ainsi maîtriser le temps de conception lors de la réalisation d'un aménagement, « *La programmation urbaine touche l'ensemble des composantes d'un tissu urbain – le logement, les activités économiques, les équipements collectifs, les transports, la logistique et la circulation* »[3]. Actuellement, il est encore difficile de s'accorder sur une définition consensuelle. Souvent confondue avec d'autres termes comme la conception urbaine ou la planification urbaine, elle peine à s'imposer pleinement. Pourtant, aujourd'hui, cette démarche bénéficie d'une place centrale dans le processus de planification et permet d'anticiper les futurs aménagements du territoire au vu des volontés politiques. La notion n'est pas identique à celle de « programmation architecturale » : « *La programmation urbaine dans sa véritable acception n'a rien à voir avec une démarche de programmation architecturale, et je pense que le vocable de programmation nuit à la bonne compréhension de ce qu'on appelle programmation*

[2] Jean-Philippe Dind (Géographe), Antonio da Cunha (Directeur de l'Observatoire Universitaire de la Ville et du Développement Durable) , *Qu'est ce qu'un projet urbain ?*, Villedurable.org
[3] Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement

urbaine »[4]. En effet, on pourrait définir la programmation architecturale comme un processus qui « *vise à définir en concertation, le projet de vie futur des espaces d'un bâtiment (équipements publics et privés […])* »[5]. *« La programmation architecturale permet de préciser les intentions qui sous-tendent la création d'un bâtiment, avant l'intervention d'un architecte, puis d'en définir les caractéristiques et les conditions de réalisation* ». La programmation architecturale cherche à traduire un besoin et une réalisation. La programmation urbaine, elle est mise en place pour répondre aux besoins des usagers d'un territoire. La « programmation urbaine » rassemble une multitude de domaine d'intervention (logements, transports, voirie, etc.) et n'est pas à confondre avec la programmation de logements. Tout comme pour la notion de programmation urbaine, aucune notion précise n'est adoptée pour cette dernière. On la définira ici comme un processus d'anticipation qui transparaît dans différents documents de planification comme notamment le Programme Local de l'Habitat. En effet, ce dernier met en avant une programmation de logements à travers des enjeux et des besoins auxquels les projets de territoire devront répondre.

Au départ très peu caractérisés comme programmatiques, les documents de planification ont su évoluer dans le contenu pour tendre et correspondre à ces nouvelles façons de produire les villes. Le Programme Local de l'Habitat qui lui « *définit les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti […]. Il indique les moyens, notamment fonciers, qui seront mis en œuvre pour parvenir aux objectifs et principes qu'il a fixés* »[6]. L'objectif est de proposer une programmation afin de répondre à un souci d'équilibre social sur le territoire. L'équilibre social passe notamment par la proposition d'un logement pour tous. L'habitat, sur un territoire, est un élément à ne pas négliger au même titre que l'emploi, les aménagements routiers, les équipements. Etant une force pour le territoire, il permet d'accueillir la population. En effet, « habiter », « loger » sont des actions plus qu'essentielles pour la population et se révèle être l'une des premières préoccupations de la population. Une ville mixte et fonctionnelle a besoin de savoir accueillir toutes les classes sociales, mais que ces dernières soient réparties de façon équilibrées sur le territoire pour éviter une ghettoïsation des villes. Au-delà de s'intéresser au rôle de plus en plus prégnant du programme local de l'habitat, pour satisfaire le besoin de tous, il est intéressant de confronter l'intérêt d'utiliser la programmation pour mieux répondre aux volontés politiques et aux besoins de chacun. Finalement, qu'est ce qui fait programmation dans un PLH ? La programmation peut-être élaborée de multiples manières, à des niveaux multi scalaires (de l'échelle micro jusqu'à l'échelle macro). L'enjeu est de comprendre comment à travers un outil comme le PLH, la programmation est-elle intégrée et comment ces objectifs sont transférés par le biais de la réalisation d'une autre programmation de logements à une échelle plus fine ? L'enjeu sera de comprendre le jeu d'échelles et comment la gouvernance s'établie dans le domaine de l'habitat.

---

[4] Jean-Paul LEBAS (Administrateur de l'Association des consultants en aménagement et développement), *Les visages des la programmation urbaine*, février 2013
[5] http://www.attitudes-urbaines.com/
[6] D'après l'article L 302-1 du code de la construction et de l'habitation

Dans un contexte où la planification est nécessaire dans une démarche de projet urbain, on peut s'interroger sur les questions suivantes :
Dans quel but un processus comme la programmation est réalisé ? Comment la programmation est incluse dans le PLH ? Et en quoi l'utilisation d'une programmation en lien avec le programme local de l'habitat, peut-il être un atout pour la construction d'un nouveau quartier ?

Afin de répondre à ces questions, la première partie mettra en avant la notion de programmation au sens large. Cela nous permettra de comprendre et de résoudre ces premières interrogations et ainsi comprendre pourquoi les acteurs l'utilisent. L'intérêt dans cette première partie sera de mettre en avant les enjeux qu'elle véhicule et de comprendre l'intérêt d'adopter une démarche de programmation.
Dans un second temps, un focus sera fait sur la thématique de l'habitat, afin de comprendre comment la programmation est inclue dans le Programme Local de l'Habitat.
Finalement, le lien entre ces deux notions (programmation et PLH) sera caractérisé via un exercice pratique de programmation de logements sur un secteur en renouvellement urbain dans le territoire de l'Agglomération d'Annecy. Celle-ci permettra de comprendre concrètement le rôle du programme local de l'habitat et le lien qui est fait entre une programmation dans un document de planification et celle mise en avant dans un processus de projet urbain.

PARTIE 1 : LA PROGRAMMATION URBAINE, UN DISPOSITIF EN AMONT DU PROJET URBAIN

Elaborée au sein du projet urbain, la programmation urbaine permet aujourd'hui d'aider la maîtrise d'ouvrage à aborder le mieux possible la question de la fabrication de la ville. Quelle soit utilisée pour construire « la ville sur la ville » dans le cas d'un renouvellement urbain ou pour l'aménagement d'une future zone urbaine, la programmation est devenue un processus essentiel. Avec la complexité des nouveaux enjeux urbains, notamment par les problématiques de redynamisation de tissu existant ou encore l'intégration de la notion de « durabilité » dans les documents de planification, la programmation joue un rôle croissant dans l'élaboration d'un projet urbain.
La programmation urbaine est l'objet qui permet l'émergence et le développement du projet urbain. Elle permet de définir le contenu de l'opération et de problématiser l'élaboration du projet urbain. En effet, c'est un processus parmi d'autres qui permet de répondre aux besoins énoncés par la maîtrise d'ouvrage, générés par les villes, par les territoires, par les habitants. La programmation urbaine permet de déterminer de quelle façon les acteurs vont répondre à ces besoins, quel sera le bon équilibre pour répondre à ces nouveaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux auxquels font face les territoires aujourd'hui.

L'objet de cette première partie est de définir la notion de programmation urbaine et ces évolutions au cours du temps. Une fois précisée, cela permettra de comprendre comment elle est élaborée aujourd'hui et quels sont les intérêts et enjeux à adopter ce type de processus dans l'élaboration d'un projet urbain. En s'inscrivant dans une démarche de développement de la ville, il est intéressant de regarder comment elle se positionne temporellement dans ces différents processus et comment elle peut devenir un outil de maîtrise du temps pour les acteurs en charge de la conception du territoire.

1. Un changement dans la façon d'aborder la démarche de programmation, face à de nouveaux besoins

1.1. Emergence récente de la notion de « programmation »

1.1.1. Une notion encore floue

A ce jour aucune définition claire et partagée n'existe de la programmation urbaine. Ceci laisse donc de nombreuses options aux acteurs du territoire qui l'utilise. Ce manque de clarté se ressent dans la façon d'aborder sa définition. Au-delà d'avoir des divergences sur le contenu de la programmation urbaine, se développe également une disparité sur le statut et la position dans la démarche de projet urbain, au sein même du milieu professionnel de l'aménagement et de l'urbanisme. Pour certains acteurs de ce milieu, notamment François Meunier[7], la programmation urbaine est à dissocier de la conception urbaine. Au contraire, pour d'autres (comme Rousset ou Alain Avitabile), la programmation est placée au cœur de la conception. Ce flou est également perceptible dans les classifications officielles (Catégories SocioProfessionnelles , INSEE). En effet, la programmation n'est pas classée dans une catégorie professionnelle à part entière et se retrouve dans une multitude de professions. Même si un effort de clarification est de plus en plus perceptible, le métier de

[7] MEUNIER François, *Le paradoxe de la programmation urbaine*, Urbanisme n°372, mai-juin 2010

programmiste reste encore peu mis en avant. La diversité des pratiques traduit cette ambiguïté.

La démarche de programmation, dans le processus de projet urbain, représente ce que Jacques LECREUIL[8] a appelé « le contenu ». Il entend par là, les éléments qui composent la ville (la population, l'habitat, les activités économiques, les services, les transports). Le contenant, l'articulation et l'organisation de ces derniers qui fabriquent ensemble la ville, interviennent seulement dans un second temps. Ce processus est vu comme une démarche d'aide à la décision pour l'aménagement d'un territoire et permet d'aider les maîtres d'ouvrage. Selon Véronique Biau et Guy Tapie[9], la programmation « On l'envisage alors en tant que « méthode » de résolution de problèmes, de définition de « besoins » ou de « contraintes » comportant des étapes spécifiques ». La notion de « programmation urbaine » peut faire référence à différentes échelles de réflexions : la programmation territoriale lorsque l'échelle de réflexion s'étend au territoire, la programmation pré-opérationnelle à l'échelle d'un projet urbain, la programmation de l'espace public. C'est une notion à différencier de celle de la conception. Aujourd'hui faisant partie intégrante des façons de concevoir les villes, la programmation n'a pas toujours existée, mais depuis quand cette notion est-elle apparue ?

1.1.2. L'émergence d'une fonction

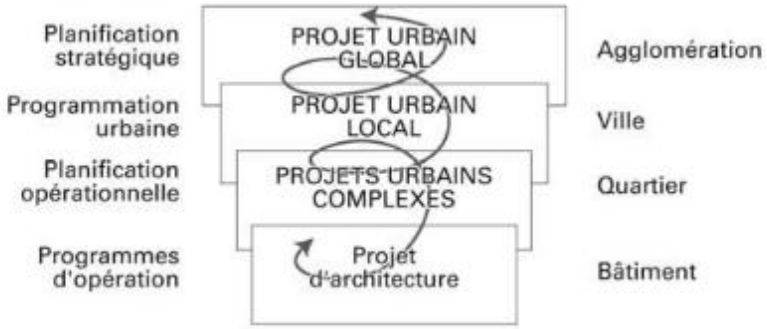
L'émergence de la programmation n'est pas anodine, différents événements ont permis de tendre vers d'autres processus de fabrication des villes que ceux mis en avant dans les années 60 – 80. Pour comprendre l'émergence de cette notion, il est important de remonter le temps jusque dans les années 50, où les villes étaient composées d'un maillage particulièrement serré. Avec l'avènement de la voiture personnelle durant les trente Glorieuses et l'accès à la propriété, les villes ont amorcé un processus d'étalement. En effet, possédant un moyen de locomotion individuel, les ménages profitent de s'installer loin des villes et de se rapprocher de la « nature ». Ce mode d'urbanisation petit à petit rendu incontournable l'utilisation de la voiture. A l'époque des années 60 – 70, l'espace était utilisé d'une toute autre manière qu'aujourd'hui. Pensant faciliter le fonctionnement de la ville, les fonctions urbaines ont toutes été séparées grâce au processus du zonage. Les fonctions urbaines étaient tellement loin les unes des autres (commerces, industries, habitat, emplois) que l'utilisation de la voiture fut encore plus forte et est devenue indispensable pour le déplacement de chacun. Le XXe siècle a permis d'aborder le développement du territoire de façon différente qu'à l'époque de l'urbanisme moderne. Le fonctionnalisme a été abandonné par les aménageurs sous l'effet des différents dysfonctionnements révélés. En effet, d'importantes surfaces ont été utilisées (causées par la pratique du zoning notamment) pour satisfaire les besoins de la population, et l'omniprésence de la voiture dans les vies quotidiennes a obligé les acteurs à s'interroger sur l'avenir du territoire. De plus, les différentes crises pétrolières, les rapports alarmants d'émission de gaz à effet de serre révélés par les différents sommets (rapport de Brundtland en 1987 ou le sommet de Rio en 1992) ont permis l'avènement du développement durable. Ainsi, depuis la fin du XXe siècle et avec l'apparition d'une législation renforcée autour d'un urbanisme moins consommateur

[8] Jacques Lécureuil, architecte et urbaniste, est responsable du cabinet J L " Proue ", spécialisé dans la réalisation de programmes urbanistiques
[9] BIAU Véronique et TAPIE Guy, *La fabrication de la ville, Métiers et organisations*, Parenthèses

d'espace, les aménageurs ont cherché à lutter contre l'étalement urbain et favoriser une densification des centres villes ou des bourgs, en restreignant les zones d'urbanisation et en favorisant les constructions nouvelles à l'intérieur de celles-ci.

Après avoir posé ce premier contexte, l'objectif va être de s'intéresser à la notion même de « programmation » pour pouvoir comprendre et se saisir de l'émergence de ce processus.

Afin de mieux comprendre la notion de « programmation », il est primordial de connaître sa nature initiale. Le mot programme vient du grec *programma* et traduit une volonté d'anticipation de l'action « ce qui est écrit à l'avance ». Apparue tardivement dans le langage courant français, seulement au XVIIe siècle, la notion de « programme » ou de « programmation » veut déjà transmettre à cette époque, l'idée de prescriptions, de recommandations. A cette époque, la programmation renvoie davantage à un effet de contraintes à respecter. Jodelle Zetlaoui-Leger, à travers l'un de ses écrits nous explique ce que le pouvoir royal veut transmettre à travers l'idée de programme : « un outil de contrôle technique et administratif de l'acte de bâtir »[10].
Au cours des deux siècles suivants (XVIII et XIXe siècle), cette idée de programmation continue d'évoluer et tend vers une idée de « maîtrise ». On ne laisse pas de doute et on renforce cette volonté de recommandations : « outil permettant de diriger au niveau central l'équipement du territoire national en maîtrisant aussi bien les produits que les procès »[11]. L'anticipation est considérée comme une des clés pour réussir un projet.
Ce n'est qu'à ce moment là que les notions de programmation et de programme apparaissent dans le domaine de l'urbanisme, alors qu'elles sont présentes depuis longtemps dans l'enseignement académique de l'architecture. La programmation est une notion employée pour qualifier la déclinaison de la planification à l'échelle d'une agglomération, d'une commune ou d'un quartier. La planification, en urbanisme, est davantage utilisée pour démontrer la politique d'aménagement à l'échelle du grand territoire : nationale ou régionale [cf. schéma 1]. Dans ce mémoire, nous parlons exclusivement de la programmation au sens défini dans le domaine de l'urbanisme et non celui de l'architecture.



<u>Schéma 1</u> : La programmation urbaine au sein du projet urbain (quelles échelles ?) - Source : Ingallina Patrizia, Le projet urbain, 3e éd., Paris, P.U.F. « Que sais-je ? », 2008, 128 pages.

[10] ZETLAOUI-LEGER, *La programmation architecture et urbaine : émergence et évolutions d'une fonction, chapitre 1 : Le programme comme mode de contrôle et de contractualisation dans l'acte de bâtir*, Les cahiers de la recherche architecturale et urbaine, décembre 2009, n°24-25

[11] ZETLAOUI-LEGER, *La programmation architecture et urbaine : émergence et évolutions d'une fonction, chapitre 1 : Le programme comme mode de contrôle et de contractualisation dans l'acte de bâtir*, Les cahiers de la recherche architecturale et urbaine, décembre 2009, n°24-25

En prenant du recul sur cette notion, on peut s'apercevoir qu'elle est omniprésente dans nos vies quotidiennes. Aujourd'hui, la notion de programme nous semble naturelle et nous l'employons régulièrement (par exemple : programmer des activités, un calendrier prévisionnel au travail). La programmation est une préoccupation qui semble nous poser peu de problèmes pour chacun de nous mais qui est nettement plus délicate dans le cas de la maîtrise d'ouvrage et de la démarche du projet urbain. Sans doute, à cause du manque de théorisation de la démarche de programmation et de la complexité du processus mis en œuvre, cette notion s'est imposée tardivement. Il est ainsi primordial de comprendre comment cette notion a évoluée par rapport à une nature initiale et comment celle-ci à su trouver un usage plus rationnel au même titre que notre vie quotidienne.

1.1.3. L'urbanisme moderne et l'évolution de la notion de « programmation », objectifs économiques et sociaux

Dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, la programmation urbaine est une notion récente, apparue il y a une trentaine d'années grâce à la montée en puissance des villes nouvelles. En effet, en 1973[12], la programmation, en amont du projet urbain, voit le jour. Il est mis en place pour répondre aux volontés des maîtres d'ouvrage : élaborer un programme préalable à la maîtrise d'œuvre. La notion de programmation s'impose et met en avant une rationalisation des processus de planification économique et budgétaire. A cette époque, les aménageurs du territoire imaginent une phase en amont du projet urbain. Dans un souci d'anticipation, la programmation veut transmettre une volonté d'organisation du tissu urbain et ainsi avoir une meilleure articulation entre les différentes échelles (nationale, régionale, départementale, locale) mais également des différentes phases du projet urbain (du long terme au court terme). Les années 70 marquent un changement dans la façon d'appliquer la programmation urbaine. A ce moment là, l'objectif est de lutter contre les déséquilibres territoriaux qui émergent sur le territoire d'une même commune. Pour diminuer cet effet, les acteurs du territoire mettent en œuvre des démarches qui se veulent « basées à la fois sur la prévention et la prospective grâce à la réalisation d'études préalables et à la définition d'hypothèses de développement à différentes échelles spatiales que temporelle »[13]. Mais ce processus a su se développer au cours des dernières décennies et ainsi prendre une nouvelle ampleur.

Après ce nouveau souffle dans les années 70, elle perd de son sens et s'est trouvée déconsidérée au cours de la décennie suivante. Puis, la démarche connait une revalorisation et tend vers une fonction plus stratégique avec la mise en œuvre de la décentralisation. En effet, on passe d'une programmation qui suivait une logique mécaniste, théoricienne à une programmation qui se veut plus stratégique et qui envisage de tendre vers ce qu'on appelle aujourd'hui des scénarii avec en premier lieu une analyse très fine du territoire, en mettant en avant tous les éléments du « contenu ». Il est vrai qu'à partir du début des années 80, de nouvelles logiques de fabrication de la ville se mettent en place. Les acteurs du territoire tentent de redéfinir la façon de planifier le territoire après la délégation des compétences aux collectivités territoriales.

---

[12] LECUREUIL Jacques, *La programmation urbaine, Nécessité et enjeux, Méthode et application*, Le Moniteur, 2001, 190p

[13] ZETLAOUI-LEGER Jodelle, *La programmation architecturale et urbaine, émergence et évolutions d'une fonction*, 2008

1.1.4. De 1990 jusqu'à aujourd'hui, la programmation tend vers plus de stratégie et de technique

Aujourd'hui, la programmation est confrontée à des situations plus complexes qui relèvent du renouvellement urbain. En effet, face aux logiques de l'urbanisme moderne, la programmation urbaine doit répondre à des problèmes de restructuration des quartiers. Ce processus récent permet de répondre à de nouveaux besoins. L'enjeu aujourd'hui est de réduire l'étalement urbain, ce qui pousse les aménageurs à avoir un nouveau regard sur le territoire. Le renouvellement urbain est un élément clé des questions actuelles. On se questionne sur les quartiers qui ont été construis ex nihilo et qui aujourd'hui ont besoin d'être restructurés. La programmation sera l'outil que vont privilégier les acteurs pour concevoir les villes mais celle-ci va évoluer en même temps que les nouveaux besoins et les nouveaux enjeux.

1.2. Un cadre législatif qui évolue au gré des enjeux

Afin d'améliorer encore un peu plus la connaissance de cette notion de programmation urbaine et pour comprendre le constat mis en avant jusqu'ici et le caractère encore flou de cette démarche, nous analyserons l'évolution législative qu'a pu connaître celle-ci. Loin d'être une notion claire, la programmation a longtemps été confondue avec d'autres processus de planification, par conséquent, elle peine à émerger pleinement. Face aux nouveaux enjeux urbains énoncés précédemment (étalement urbain, réduction des gaz à effet de serre, densification du tissu urbain existant, etc.), grâce à un système législatif de plus en plus pointu, la notion de programmation commence à jouer un rôle croissant au sein de la démarche de projet urbain. Aujourd'hui, les maîtres d'ouvrage font de plus en plus appel à des professionnels de la programmation pour les assister dans la planification et l'organisation de leur projet de territoire mais également dans le suivi de leur démarche auprès des maîtres d'œuvre. Ensemble, ils mettent en place un processus pour tendre vers une logique où les réalisations seront maîtrisées (car anticipées) et de qualité.

1.2.1. L'ingénierie publique en France

Le premier événement qui a permis d'apporter un cadre à cette notion de « programmation » est la réforme de l'ingénierie publique. En effet, introduite dans le secteur public en 1973, elle permet de responsabiliser les maîtres d'ouvrage dans les démarches qu'ils entreprennent. L'introduction de la programmation au moment de l'urbanisme moderne, était marquée par cette volonté de mettre en avant le manque de prise en considération sociale et économique et la mauvaise qualité des opérations construites. C'est notamment lors de la construction du Centre Georges Pompidou (à Paris) que le cadre législatif va se renforcer car il permet à ce moment là de créer une véritable rupture avec les modes de conceptions jusque là utilisés. Cette loi de l'ingénierie publique met en lumière deux points stratégiques à améliorer lors de la réalisation d'un projet urbain : la mise en concurrence des maîtres d'œuvre et la nécessité de mieux définir la démarche et notamment la rédaction d'un cahier des charges (formalisation des besoins)[14].

[14] ZETLAOUI-LEGER Jodelle, *La programmation architecturale et urbaine : émergence et évolutions d'une fonction*, 2009 (Chapitre 4)

1.2.2. La directive du 8 octobre 1973

La directive du 8 octobre 1973 vient appuyer ce premier élément législatif et permet de préciser clairement les rapports entre les « *maîtres d'ouvrage publics et les maîtres d'œuvre privée* »[15] et ainsi différencier les missions du maître d'ouvrage et celle du maître d'œuvre. Elle permet de préciser que l'élaboration du programme doit être réalisée exclusivement par le maître d'ouvrage. Ce programme, plus connu sous le nom de cahier des charges permet de définir les éléments quantitatifs, techniques et réglementaires du projet urbain. Cependant, il est important d'émettre une distinction avec le cahier des charges que peuvent utiliser les acteurs aujourd'hui. En effet, le document programme permet de préparer à la rationalisation des dépenses et ne fait encore pas référence au projet d'aménagement. Il est important de comprendre que la programmation n'est pas mise en avant dans cette directive mais qu'elle aide à préciser certains éléments. La notion de programme est mis en avant comme *« le résultat d'une procédure cadrée par une série d'études préalables au travail de conception* »[16].

1.2.3. La loi MOP, un plus pour le contenu de la programmation

Dans le prolongement de la loi sur l'ingénierie, la loi MOP encadre la programmation en mettant en exergue l'obligation de préciser l'organisation et les attributions de la maîtrise d'ouvrage. Cette loi oblige donc le maître d'ouvrage à prendre différentes mesures dans sa démarche de projet urbain.

- De s'assurer de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée
- D'en définir la localisation
- D'en définir le programme (objectifs et exigences) « *le maître de l'ouvrage définit dans le programme les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage* »[17].

Au-delà de ça, la loi MOP va également permettre de défendre le principe d'une réalisation de qualité. A travers cette initiative, l'intention est encore une fois de responsabiliser encore un peu plus les maîtres d'ouvrage et ainsi les impliquer jusqu'à avoir de résultats satisfaisants pour leur projet. C'est de cette manière que les closes inscrites dans la loi MOP qui ont été référencées précédemment prennent du sens. Pour pouvoir réaliser ces différentes missions et ainsi répondre complètement à ces nouvelles compétences, il peut confier les « *études nécessaires à l'élaboration du programme et à la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle à une personne publique ou privée* »[18].

De plus, la loi MOP permet de clarifier la distinction entre la programmation et la conception. En effet, cette distinction n'est pas aussi clairement définie dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement. Il est important de noter que la notion de programmation n'apparaît toujours d'aucune manière que ce soit dans la loi MOP ou les décrets de 1993 qui ont suivi. Elle permet simplement de préciser le contenu du programme. Concrètement, grâce à la précision du contenu du programme, la loi MOP a permis de rendre ce processus un peu

[15] La directive du 8 octobre 1973
[16] ZETLAOUI-LEGER Jodelle, La programmation architecture et urbaine : émergence et évolutions d'une fonction, 2009
[17] Loi MOP Alinéa 1.1.2.3 « Définition du programme »
[18] Loi MOP (Article 2)

plus dynamique et qualitatif. En effet, en introduisant cette idée de « besoins », le programme prend un sens plus symbolique.
Si la loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique a un impact fort sur l'autonomisation et la professionnalisation dans le domaine de l'architecture, il reste du chemin à parcourir pour celui de l'urbanisme. En effet, il faut attendre le début des années 2000 pour voir se réformer et réellement renforcer la démarche de programmation. En effet, comme le souligne Jodelle Zetlaoui-Leger, « *la loi MOP a été élaborée essentiellement à partir d'une réflexion sur les projets de construction, alors qu'elle s'applique également aux opérations d'urbanisme où la coupure entre programmation et conception est en général difficile à établir de façon aussi séquentielle* »[19]. Même si la notion de programmation mise en avant par la loi MOP concerne également les projets urbains, elle s'intéresse davantage aux réflexions architecturales. Pour le domaine urbanistique, l'application de cette loi devient complexe.

1.2.4. Les réformes des années 2000

Jusqu'au début des années 2000, le cadre législatif fait essentiellement évoluer la « programmation architecture » et délaisse une évolution de la notion de « programmation urbaine » véritablement. En effet, ce n'est qu'avec l'apparition de la loi relative à la Solidarité et du Renouvellement Urbain (SRU[20]) que le caractère de programmation est affirmé. Cela a conduit les collectivités territoriales à produire de nouveaux documents d'urbanisme pour penser cet esprit d'anticipation : Plan Local d'Urbanisme, Programme Local de l'Habitat, Schéma de Cohérence Territoriale. La mise en place de tels outils a permis aux maîtres d'ouvrage de préparer la zone d'intervention mais également de faire un suivi des projets qui deviennent de plus en plus complexes. La réglementation de cette notion de programmation permet de définir succinctement les éléments qui seront contenus dans le projet urbain. En effet, la loi SRU a apporté un réel impact pour la prise en compte de la programmation urbaine dans les documents d'urbanisme. L'article 1e de la loi amorce une refonte de certains documents et permet de renforcer ce caractère programmatique et son imbrication avec d'autres outils de planification urbaine (cf. la hiérarchie des normes). Elle vient également modifier le Code de l'urbanisme : « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer : (…) la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant les capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que l'équipements publics , en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transports et de la gestion des eaux* »[21].
La loi du Grenelle de l'environnement oblige les maîtres d'ouvrage à avoir une vision encore plus lointaine et amène de nouveaux enjeux, notamment celui du développement durable. Selon moi, la programmation urbaine a permis de faire progresser les méthodes de planification qu'on utilisait jusqu'ici. En effet, le PADD (pour le Schéma de Cohérence Territoriale), le DOO (pour le Plan Local de l'Urbanisme) mettent en avant ce caractère programmatique.

---

[19] ZETLAOUI-LEGER Jodelle, La programmation architecture et urbaine : émergence et évolutions d'une fonction, 2009
[20] Loi SRU
[21] Article L.121-1 du code de l'urbanisme, la conséquence de la loi SRU en matière de programmation urbaine sur d'autres éléments cadre

2. La programmation urbaine, une démarche rigoureuse

La démarche de programmation urbaine constitue l'un des seuls processus à intervenir de façon continue dans l'élaboration du projet urbain. En effet, elle est mise en place dès les premières réflexions et volontés d'élaboration d'un projet urbain, puis est présente jusqu'à la conception du projet. Cette temporalité oblige les acteurs qui l'utilisent à déterminer près d'un tiers de la programmation urbaine en amont de la maîtrise d'œuvre. Au final, sur l'ensemble du déroulement d'une opération, la démarche de programmation est présente dans trois étapes sur cinq [*cf. 2.1 Le déroulement d'un projet urbain et la place de la programmation*].
La programmation urbaine est en effet la démarche qui permet au maître d'ouvrage de définir le contenu de son projet grâce à différents indicateurs : sociaux, politiques, juridiques, économiques, etc. Succinctement, elle s'organise selon deux étapes :

- « *La première conduit à l'élaboration du préprogramme, document de synthèse à l'usage de la maîtrise d'ouvrage.*
- *La seconde étape consiste à élaborer le programme, document qui servira de base à la consultation des acteurs de la maîtrise d'œuvre et suivi des études de conception* »[22].

L'élaboration de ces deux premières étapes permet de déceler les premiers dysfonctionnements et ainsi limiter les risques. Ainsi la programmation est une démarche rigoureuse car elle met en avant une complexité du processus, elle permet d'opérer la synthèse des projets si elle est correctement menée.

2.1. Le déroulement d'un projet urbain et la place de la programmation

Il est important de comprendre que la programmation urbaine est bien plus qu'un simple document (un programme), mais qu'elle correspond à un élément clé pour garantir la qualité d'un projet. Déclinée en deux étapes, la démarche de programmation s'établit à l'échelle d'un projet urbain, pendant les trois premières phases d'une opération. En effet, elle s'opère pendant le montage de l'opération, le programme et les études de conception.

La programmation urbaine « *constitue le pendant du projet spatial (architecture et aménagement urbain) en instruisant principalement ce qui va « habiter l'espace » et les performances que l'espace devra atteindre pour l'accueillir* »[23].

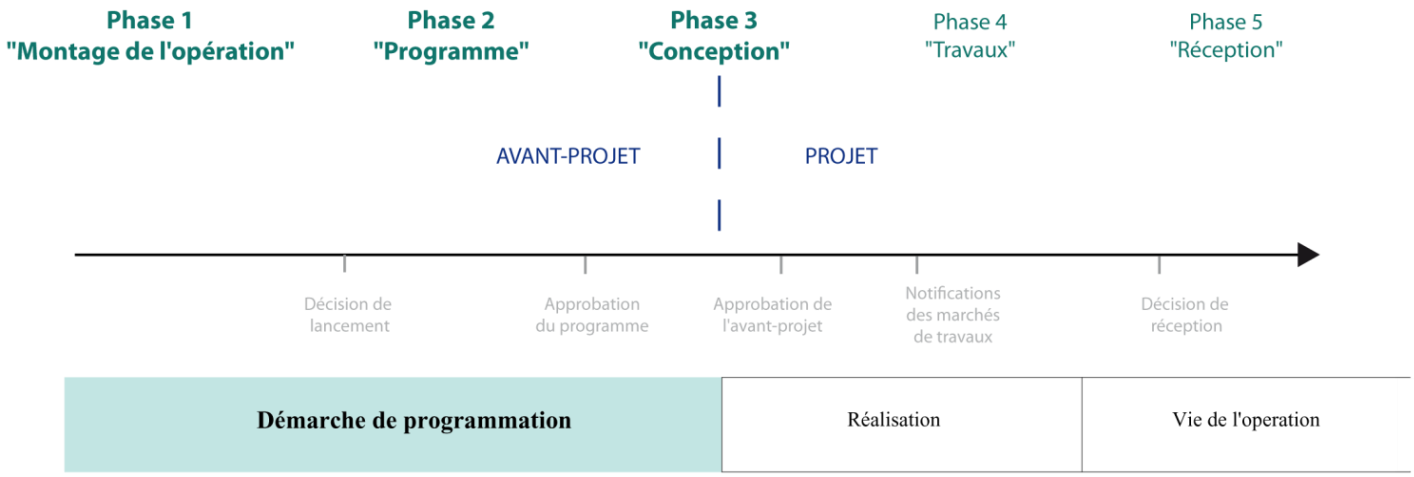
Dans les actions qui peuvent être menées sur le territoire, le projet urbain se révèle être au cœur des stratégies territoriales contemporaines. Il est primordial d'en définir la notion afin de comprendre pleinement la place de la programmation au sein de ces phases mais également pour définir sa place dans le processus de fabrication de la ville. D'après l'ouvrage de Patrizia Ingalina sur *Le projet urbain, une notion floue*, fait référence à l'« *Expression d'une politique particulière, mais aussi d'une culture spécifique, le projet urbain touche aux innombrables problèmes soulevés par un territoire et sa population. Il se*

[22] CERTU, La démarche de programmation, Définir les besoins, monter le projet et le mettre en œuvre, Les métiers de la maîtrise d'ouvrage immobilière, Ed. Tec & Doc, 2004
[23] *Adopter la démarche de programmation urbaine 10 conseils*, Le courrier des maires et des élus locaux, n°232, février 2010

trouve à la croisée de plusieurs disciplines et ne trouve son sens que dans l'interaction de ces disciplines, il concerne directement la vie quotidienne de chacun, qu'il soit habitant d'une grande ville, d'une banlieue ou d'une zone rurale »[24]. De façon plus poussé et intégrant pleinement le domaine de l'urbanisme, elle définit le projet urbain « comme un outil conceptuel qui suggère des modes opératoires à travers l'analyse des tissus urbains actuels afin d'identifier les causes de leurs dysfonctionnements ». A travers ces mots, on comprend que le projet urbain n'est pas un élément figé mais qu'il est sans cesse parcouru par des mouvements itératifs. De même que pour la programmation, le projet urbain est toujours suivit et porté par une maîtrise d'ouvrage publique ayant les compétences (politique et technique).

2.1.1. La démarche de programmation dans une opération d'ensemble

Un projet urbain s'élabore selon cinq phases, où chacune d'elle se clôt avec un acte décisionnel qui permet de passer à la phase suivante. Les deux premières étapes constituent ce qu'on appelle « l'avant projet », les trois autres composent la phase dite de « projet ».
En effet, la première phase met en avant les besoins exprimés par le maître d'ouvrage et les enjeux auxquels le projet devra répondre. C'est elle qui déclenche le processus de programmation. La seconde phase permet d'élaborer le programme et ainsi de faire le choix du maître d'œuvre. La troisième phase est la première étape concrète, elle correspond à la « conception » et intègre la partie réalisation dans l'opération. Cette dernière est une étape cruciale car elle permet d'approuver l'Avant-projet détaillé (APD). Au-delà de cette phase, la démarche de programmation n'intervient plus. Les quatre et cinquième phase sont les étapes de finalisation de l'opération et correspondent respectivement aux « travaux » et à la « réception – mis en service ».



<u>Schéma 2</u> : La place de la démarche de programmation dans le déroulement d'un projet urbain - Source : CERTU

[24] Ingallina Patrizia, Le projet urbain, 3e ed., Paris, P.U.F. « Que sais-je ? », 2008, 128p.

2.1.2. Trois phases de programmation urbaine

« *Une démarche de programmation de qualité est à même de limiter au maximum ces risques de dysfonctionnements, toujours dommageables tant pour la collectivité elle-même que pour les usagers auxquels l'opération d'aménagement est destinée* »[25]. En effet, la programmation joue un rôle majeur dans l'élaboration d'un projet urbain car elle traite des questions des contenus mais permet également de se rendre compte des finalités des projets urbains. L'élaboration d'une opération ne peut être pensée sans ce processus car cela voudrait dire qu'aucun élément ne serait défini (ni la réponse aux besoins, ni les enjeux, etc.). Afin de mieux comprendre le cœur de la programmation urbaine, la phase 2 « programme », les différents éléments la composant vont être détaillés (études de faisabilité, préprogramme et programme).

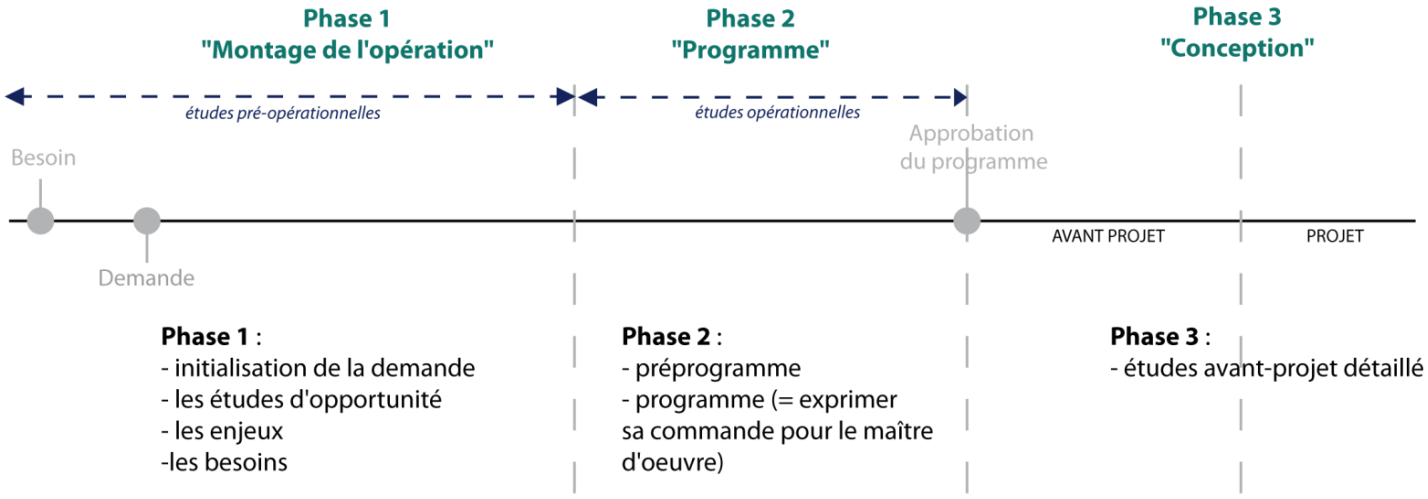


Schéma 3 : Détail du contenu de la démarche de programmation – Source : CERTU

2.1.2.1. Les études de faisabilités

La première étape de cette phase programme est celle des études de faisabilités qui permettent de mettre en avant les objectifs que le maitre d'ouvrage veut mobiliser mais également les contraintes auxquelles les acteurs seront confrontés. « *L'objectif de l'étude de faisabilité […] est de confronter les objectifs recensés du maître d'ouvrage avec les contraintes identifiées pour évaluer les distorsions éventuelles produites par celles-ci sur l'opération* »[26]. Cette étape n'est pas obligatoire pour le processus de programmation mais permet encore une fois de limiter le risque de dysfonctionnement. En effet, elle permet de clarifier les différents enjeux et besoins que veulent mettre en avant les collectivités territoriales qui engagent des projets urbains. Au-delà des questions d'urbanisme, les études de faisabilités permettent également de se rendre compte des coûts engendrés et ainsi de ne pas s'engager dans une opération, un projet urbain qui pourrait devenir trop lourd et par conséquent tordre le budget, le coût d'investissement et de fonctionnement.
L'étude de faisabilité s'établit sur trois grands éléments clés :

[25] CERTU, La démarche de programmation, Définir les besoins, monter le projet et le mettre en œuvre, Les métiers de la maîtrise d'ouvrage immobilière, Ed. Tec & Doc, 2004
[26] CERTU, La démarche de programmation, Définir les besoins, monter le projet et le mettre en œuvre, Les métiers de la maîtrise d'ouvrage immobilière, Ed. Tec & Doc, 2004

- le premier élément s'intéresse au recensement des objectifs du maître d'ouvrage. Il est primordial que l'acteur, à l'initiative du projet urbain (le maître d'ouvrage), est des idées très claires sur ces volontés et ces directives politiques. Lors de cette étape, les acteurs font être vigilants quant au tri et à la hiérarchisation des objectifs. En effet, le listing d'une multitude d'objectifs pourrait apporter une confusion quand aux solutions à apporter.
- le deuxième élément s'intéresse au deuxième élément de l'étude de faisabilité : les contraintes. Tout comme les objectifs, ceux-ci doivent faire l'objet d'une recherche approfondie de la par du maître d'ouvrage pour permettre une hiérarchisation claire des contraintes. Les contraintes qui peuvent influencer l'opération peuvent venir de différents domaines (administratif avec la prise en compte des documents de planification, juridique avec une acquisition foncière qui peut se révéler difficile ou des contraintes mise en avant par les textes de loi (loi sur l'eau, loi littoral, loi de la montagne, etc.), technique notamment avec la construction d'infrastructures lourdes comme par exemple des infrastructures routières sur un projet urbain d'envergure, physique avec des appréhensions dus au relief par exemple, géomorphologique, anciennes activités notamment à cause de pollution, etc.)
- enfin la dernière étape de l'étude de faisabilité est de confronter ces deux éléments (les objectifs et les contraintes) pour évaluer les conséquences et les enjeux et ainsi les introduire lors des phases de conception du projet urbain.

Par le biais des études de faisabilité, les acteurs prennent pleinement conscience de la faisabilité technique, urbanistique et fonctionnelle mais également des différentes possibilités d'insertion du projet dans son environnement.
Au même titre que le diagnostic, l'étude de faisabilité vient alimenter encore un peu plus la phase de programmation et permet de clarifier les possibilités pour la conception du projet urbain.

2.1.2.2. Le préprogramme

Le préprogramme permet de mettre en avant les fondements du projet, c'est-à-dire les enjeux et les objectifs auxquels il faut répondre pour correspondre aux besoins et les moyens qui doivent être mis en œuvre pour parvenir à remplir ces derniers. Même si le terme de préprogramme n'apparaît pas de façon claire dans les textes législatifs et notamment dans la loi MOP, cette notion est employé par tous dans le domaine de la programmation. Ainsi, c'est un élément essentiel pour assurer le bon déroulement d'un projet urbain. Il doit permettre de :

- « *d'arrêter les choix fondamentaux du maître d'ouvrage,*
- *d'identifier les conditions de la réussite de l'opération,*
- *d'organiser le jeu des acteurs et la communication au sein de la maîtrise d'ouvrage,*
- *de consulter les personnes concernées,*

- *de poursuivre la démarche de programmation dans l'objectif de passer une commande à un maître d'œuvre* »[27].

Contrairement au « programme » qui se veut très centré sur la phase concrète du projet, le préprogramme permet de mettre à plat et de hiérarchiser les enjeux et les besoins mis en avant dans la demande (urbains, économiques, sociaux, etc.). Ainsi, le préprogramme permet de renforcer la gestion du projet et donc d'assurer la bonne qualité de celui-ci. Au même titre que le programme, le préprogramme est tout aussi important pour le maître d'ouvrage. En effet, il lui permet de vérifier la prise en compte de ses objectifs et de ses exigences. Ainsi, l'élaboration du préprogramme doit lui permettre d'identifier les contradictions et les risques de dysfonctionnements. De manière plus globale, la démarche de programmation permet d'anticiper les actions futures et se révèle être indispensable pour l'élaboration d'un projet urbain. « *Si le préprogramme n'est pas une pièce contractuelle, son approbation constitue incontestablement une garantie pour le conducteur de projet* »[28].

2.1.2.3. Le programme

Le programme est élaboré dans la seconde phase du processus du déroulement d'un projet urbain. En fonction de sa complexité, il pourra être rédigé et réalisé par les services internes ou faire intervenir un acteur extérieur (programmiste, assistant maîtrise d'ouvrage, etc.). Le programme peut être réalisé à condition que le préprogramme soit validé par le maître d'ouvrage. Au-delà d'être un document essentiel pour le travail de conception du maître d'œuvre, le programme est au cœur du dialogue entre la maîtrise d'ouvrage et le maître d'œuvre. Il permet expliciter le projet politique et social. En effet, il détermine le scénario final et met en exergue les exigences du maître d'ouvrage du point de vue de la qualité du projet urbain, notamment avec les performances à atteindre. A ce moment là, le programme exprime clairement les objectifs mis en avant dans l'étude de faisabilité. Ce document n'est pas destiné au maître d'ouvrage mais bien au maître d'œuvre.
Ainsi, la phase de rédaction du programme doit donner lieu à la validation de ce dernier par les services techniques de la collectivité territoriale et les élus compétents.

2.2. Méthodologie du processus

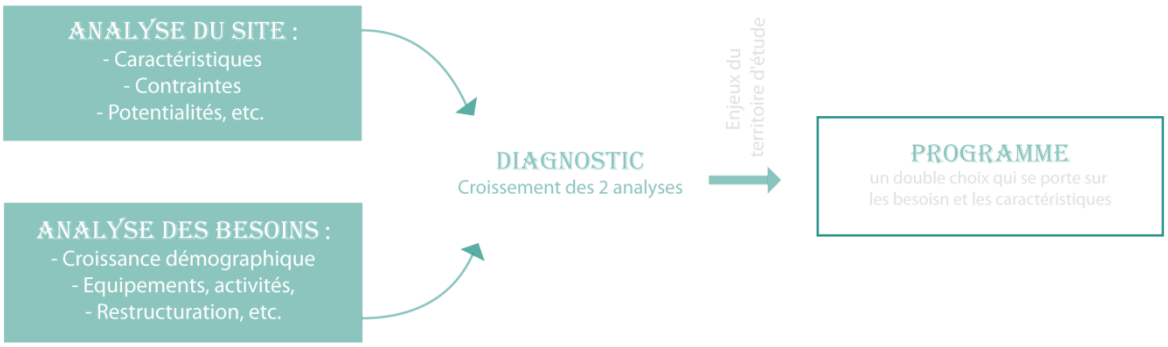
Dans un premier temps, la programmation urbaine a pour objectif d'obliger la maîtrise d'ouvrage à se poser des questions pour permettre de comprendre les besoins et les souhaits. Il s'agit de proposer à la maîtrise d'ouvrage de trier et hiérarchiser les choix pour le territoire d'étude. Pour pouvoir réaliser cet objectif, il faut mettre en place des outils et des méthodes afin de remplir cette démarche de programmation urbaine.

[27] CERTU, La démarche de programmation, Définir les besoins, monter le projet et le mettre en œuvre, Les métiers de la maîtrise d'ouvrage immobilière, Ed. Tec & Doc, 2004
[28] CERTU, La démarche de programmation, Définir les besoins, monter le projet et le mettre en œuvre, Les métiers de la maîtrise d'ouvrage immobilière, Ed. Tec & Doc, 2004

2.2.1. *Les outils de la démarche de programmation urbaine*

2.2.1.1. Le diagnostic et l'étude des besoins

Le processus de programmation urbaine s'établie à partir de la clarification des besoins rapportés par les élus mais également par « l'analyse urbaine », plus communément appelé le diagnostic. Ces deux outils doivent être exploités en même temps. La mise en commun de ces deux actions permet d'aboutir à l'émergence d'enjeux et ainsi permettre d'établir un programme.



<u>Schéma 4</u> : Elaboration d'un diagnostic dans une démarche de programmation urbaine – Source : Cahier n°2, méthodologie du projet urbain durable à l'attention des maîtrises d'ouvrage

La réalisation d'un diagnostic d'un territoire doit toujours commencer par la récolte de données et l'analyse de celles-ci. Il permet de mettre en avant une connaissance de la situation qui par la suite sera un outil d'aide pour imaginer l'évolution qui pourra être établie sur le territoire et ainsi prononcer des modalités d'actions. Certain parle de « phase de familiarisation » avec le site d'étude. Dans un premier, pour pouvoir réaliser un diagnostic de qualité, il est important d'établir un état des lieux. Notamment en s'intéressant aux éléments qui composent le territoire (les éléments existants), analyser les études qui ont pu être faites, en cours ou à venir, puis enfin s'intéresser aux projets urbains en cours de réflexion qui pourraient avoir des conséquences sur l'aménagement de l'opération en jeu.

Cet état des lieux ne s'établit pas seulement à partir d'éléments papier (rapport de présentation PLU, SCOT, etc.) mais se réalise également à partir de « visites de terrain ». En effet, ces dernières permettent d'affiner l'analyse mais elles permettent également de s'approprier les éléments qui composent le territoire d'étude. Cette dernière phase d'analyse permet d'avoir une approche plus sensible, permet également de réaliser un carnet photos qui viendra appuyer certaines cartes ou certains discours du diagnostic. Enfin l'état des lieux passe également par l'interview « d'experts », qui sont des personnes clés et qui connaissent parfaitement le territoire (personnels de services dans les collectivités, des promoteurs, des agences immobilières, des présidents d'association, des habitants, etc.). Ces personnes apportent une plus value à votre diagnostic car elles révèlent des éléments qui souvent ne sont pas perceptibles sur le terrain et n'apparaissent pas dans les documents papier. Au final, cet ensemble de données permet d'avoir une connaissance approfondie du territoire sur des thématiques diverses : équipements, fonctions urbaines, présence du végétal et se renvoi au grand paysage, fonctionnement des réseaux (transports en

communs, autoroutier, cycle, piéton), habitat, etc. Lors de cette phase, il ne s'agit pas de réaliser une description complète et parfaite de tout le territoire, mais bien de mettre en avant des choix, ce qui est intéressant pour la poursuite de la démarche de programmation.

Pour pouvoir mettre en avant des enjeux et élaborer une programmation de qualité, le diagnostic se détermine à partir de deux analyses : besoins et site.

- **L'analyse des besoins** est réalisée à partir des documents de planification (PLU, PLH, SCOT, etc.). Elle n'est en aucun cas la copie de ces derniers mais au contraire permet de mettre en avant les enjeux du projet que veut renforcer la collectivité. Cette analyse s'attache à comprendre la logique de grandes thématiques : logement, équipements, desserte en transports, hiérarchisation du réseau, services, espaces verts, paysage, cadre de vie, etc.). L'analyse de chacune permet de hiérarchiser les priorités et ainsi de renforcer les pistes d'actions sur les besoins plus ou moins urgents à satisfaire.
- **L'analyse du site** permet de prendre en compte encore d'autres paramètres que ceux énoncés dans les documents de planification. En effet, grâce à l'analyse de site, on identifie les caractéristiques physiques, humaines, culturels, parfois même de composition urbaine qui sont susceptibles de changer dans l'opération à venir ou voir même d'avoir un impact sur le projet futur. Au-delà de ces caractéristiques, le site d'étude doit être analysé à des échelles multi-scalaires. C'est-à-dire qu'on ne doit pas s'intéresser seulement à la composition du territoire d'étude mais il faut également s'intéresser à l'implantation dans son environnement. Comment il est intégré au fonctionnement de l'agglomération, de la commune, de la métropole. Mais également s'intéresser aux logiques du découpage dans le quartier.

En effet, le travail multi-scalaire, à plusieurs échelles, que ce soit lors de la phase de diagnostic ou lors de la phase de conception urbaine, l'organisation spatiale et le fonctionnement du système doivent être réfléchis en intégrant une réflexion à différentes échelles.

A l'issue du croissement de ces deux analyses, le travail pourra être affiné grâce à un tableau de synthèse mettant en avant les éléments forts du site d'étude, les changements possibles du secteur. Cette première phase de compréhension du territoire est primordiale pour s'imprégner totalement du contexte du site dans lequel une nouvelle opération d'aménagement va s'implanter, mais elle est toute aussi importante pour les phases qui suivent et permet ainsi de rendre « crédible » et apporter ce caractère qualitatif à la programmation. Le diagnostic permet au maître d'ouvrage de se rendre compte des atouts, des faiblesses, des contraintes et des potentialités du territoire d'étude.

Les éléments graphiques (carte, plans, schéma, croquis, coupes, etc.) permettent de transmettre une idée, un choix, un atout, une contrainte, d'exprimer la richesse ou la complexité d'un espace sur un site d'étude et doivent être présents de façon raisonnés et rationnel dans l'élaboration d'un diagnostic ou dans la réalisation d'une planche de projet. Grâce à ces analyses et ces appuis graphiques, le diagnostic doit permettre de révéler des enjeux et des orientations pour le futur aménagement et ainsi basculer sur la réalisation de scénarios d'actions.

2.2.1.2. Les enjeux et orientations programmatiques

Le travail pour dégager des enjeux d'un territoire ne doit pas être négligé. Ils auront d'importantes conséquences sur l'élaboration des scénarios et du schéma programmatique en général. Cette phase est mêlée à celle du diagnostic, c'est-à-dire que les deux sont menés de front. Ce processus peut également prendre une toute autre forme. Les enjeux et les orientations peuvent être mises en avant dans un document à part.
En plus du diagnostic, les enjeux permettent de se réapproprier le territoire mais c'est également une phase de dialogue avec les élus. Elle permet de clarifier les intentions, de formuler clairement les objectifs visés et ainsi de mettre en avant dès à présent les dysfonctionnements apparents. La réalisation des orientations permet d'appuyer l'élaboration des scénarii.

2.2.1.3. La réalisation des scénarii

Après avoir mis en avant les enjeux et les orientations, l'élaboration de scénarii se révèle être une étape qui permet de lever des incertitudes. La réalisation de ces derniers n'est pas toujours indispensable mais se révèle être un élément nécessaire, utile pour établir un projet urbain de qualité. En effet, ils permettent de mettre en avant les invariants et les différents éléments qui mutent, les incertains. Cette étape aide le maître d'ouvrage à visualiser le projet et ainsi choisir le scénario le plus adapté aux directions politiques envisagées. Cette phase demande une grande capacité d'adaptation car l'objectif est de faire des propositions pour au final peut-être se retrouver avec un scénario qui mixe plusieurs. Par définition, « *Un scénario est une proposition technique et politique destinée à être réalisée et présentée à différents acteurs impliqués dans un projet urbain. Élaboré par un AMO / Programmiste, le scénario constitue l'une des étapes de la fabrication d'un projet, étape centrale qui prolonge la phase de diagnostic, et permet de discuter des choix (ou des renoncements) entre les acteurs impliqués* »[29].

2.2.1.4. Le schéma programmatique ou schéma directeur

Le schéma programmatique représente la phase finale de la programmation urbaine. Le schéma de spatialisation permet de mettre en évidence les objectifs, le traitement des contraintes et la traduction des enjeux qui ont été préalablement hiérarchisés. A l'issue de sa réalisation, il sera utilisé en plus d'une « feuille de route » par le maître d'œuvre choisi pour pouvoir conceptualiser plus précisément le projet urbain et permettre d'affirmer la qualité de la conception. Cet outil peut encore connaître quelques changements mais l'essentiel des éléments seront dessinés sur ce plan. Il permet de créer ce dialogue entre la phase programmation et celle de la conception.

[29] http://www.attitudes-urbaines.com/ REDOUTEY Emmanuel, *Eclairer le choix : l'approche par scénarios en programmation urbaine*, Aptitudes Urbaines, décembre 2011

2.2.2. Les méthodes pour alimenter la programmation urbaine

2.2.2.1. La récolte et l'analyse de base de données

Apportant des données supplémentaires pour alimenter le diagnostic, les bases de données (INSEE, FILICOM, etc.) permettent d'analyser de façon plus approfondies la structure de la population (âge, sexe, la composition des ménages, catégorie socioprofessionnelle, etc.), la composition en terme de logement (part des résidences principales, secondaires, la typologie du bâti, etc.). Selon les objectifs, les volontés et la mission, ce travail d'analyse est plus ou moins poussé. Cette analyse apporte un avantage aux acteurs qui réalise le diagnostic, celui de connaître les tendances pour différentes thématiques : population (croissance démographique), habitat (évolution du parc de logements, part des logements sociaux, etc.).

2.2.2.2. La prospection des documents de planification et des études préalablement réalisées

Prendre connaissance des différents documents disponibles (planification, d'urbanisme, d'étude) est une des autres méthodes pour compléter, fabriquer la programmation urbaine. En effet, ces documents, au-delà d'apporter des compléments ou des précisions sur le territoire d'étude, permettent de prendre conscience des atouts, des contraintes révélées notamment par les études, des enjeux et des objectifs pressentis pour ce territoire.

2.2.2.3. Des ateliers, des réunions de concertation

Afin de compléter la programmation urbaine et la rédaction des différents éléments qui la compose, des réunions entre divers acteurs peuvent être organisées. En effet, de plus en plus pratiqué, la concertation au sein du projet urbain permet de rassembler divers publics autour du site d'étude. Le public visé peut aussi bien rassembler des techniciens, que des élus, mais également des usagers, des habitants. Ces réunions peuvent se dérouler en « table ronde » avec pour principal objectif de faire remonter les dysfonctionnements, les atouts à renforcer. Mais ces moments de concertations peuvent également se dérouler sous la forme d'ateliers thématiques avec les habitants. Le but de ces concertations est d'établir un échange avec les différents acteurs pour notamment mettre en avant des pistes d'actions communes et ainsi construire le territoire ensemble.

2.2.2.4. Les références – Benchmarking

La technique du benchmarking est de plus en plus répandue dans la démarche du projet urbain. Cette analyse comparative consiste à repérer les références d'autres projets déjà réalisés qui correspondent aux problématiques, objectifs, enjeux et volontés du maître d'ouvrage. Ce type de méthode permet de révéler des avantages mais également d'inconvénients. En effet, ces références permettent d'illustrer un propos, de se rendre compte du rendu et transmettre parfois une ambiance mais également de mettre en avant une présentation claire qui permet de faciliter la représentation visuelle du projet.

2.3. Quel bilan pour la programmation urbaine

Pour conclure sur la place de la programmation urbaine dans le processus du projet urbain, on peut observer que même si les éléments ont été détaillés de façons indépendantes, cette seconde sous-partie permet d'aborder la programmation urbaine dans son ensemble et ainsi permet de mieux comprendre les liens entre les différents éléments (les documents, les outils et les méthodes) qui composent cette dernière. Grâce au schéma, on se rend compte que les étapes et les différents éléments qui la composent s'entrecroisent les uns aux autres. Finalement, la programmation urbaine n'est pas toujours parfaitement la même sur chaque opération d'aménagement et peut s'adapter au contexte et ainsi diverger en quelques points (notamment par l'absence de pré programme par exemple).

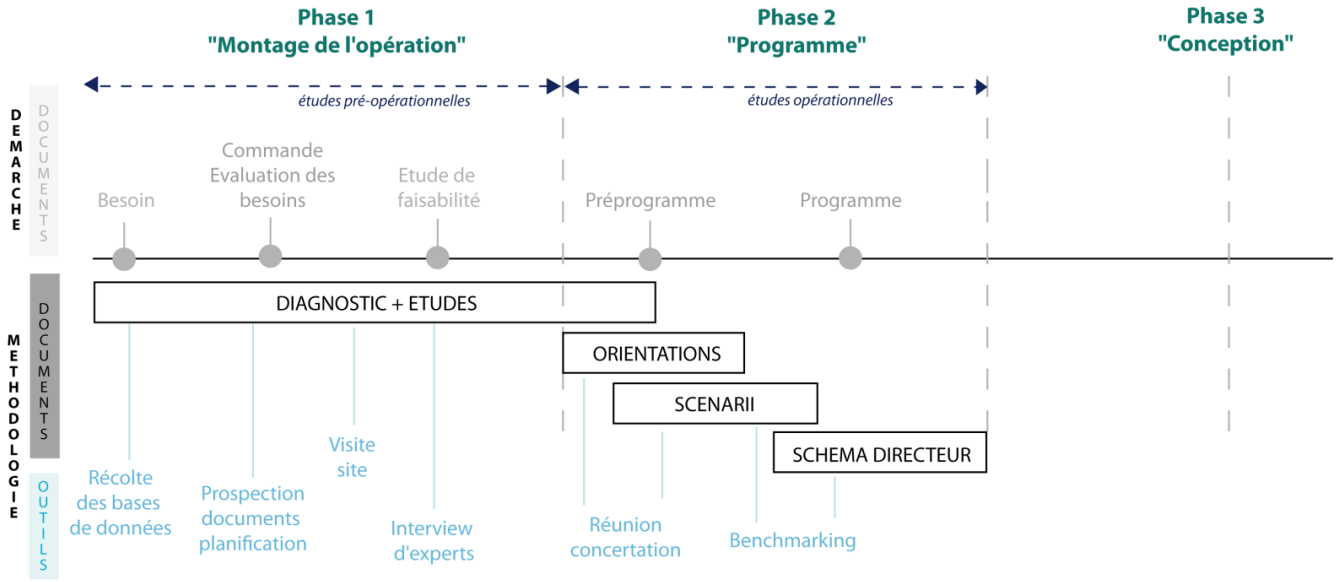


Schéma 5 : Le bilan de programmation urbaine entre démarche et méthodologie

3. La programmation urbaine, une démarche élaborée en amont de la « fabrication » de la ville, intérêts, enjeux et temporalité ?

« *La programmation urbaine constitue un champ méthodologique vital pour qui veut pouvoir maîtriser une conception de la ville libérée des approches normalisantes* » tel sont les premiers mots de l'article de Véronique Granger dans son article « Les enjeux de la programmation urbaine ». Sans programme, ni anticipation des actions, elle met en exergue dès le début de cet article le rôle croissant donné à la programmation urbaine pour concevoir un territoire et des projets urbains cohérents. Et ainsi appuie sur l'importance de l'action « maîtriser une conception » n'est pas négligeable aujourd'hui.

Il est primordial de retenir que les études de programmation urbaine soient menées dès le début de la démarche de conception urbaine et ainsi arriver en amont de ce qu'on peut appeler l'organisation spatiale. Ainsi, un projet est réalisable grâce à des mouvements itératifs entre le programmiste et le maître d'ouvrage. En effet, aujourd'hui en France, dans la chronologie des étapes de conception, que ce soit n'importe quel type de document de planification (PLU, SCOT, ZAC, etc.), on peut constater que les acteurs du territoire commencent avant tout par établir des plans qui définissent l'organisation spatiale du futur

projet. Ces différents éléments constitués font la plupart du temps l'objet de nouvelles réflexions à posteriori. La démarche de projet urbain pensée dans son ensemble est tout autre car elle intègre pleinement ces mouvements itératifs. En effet, contrairement à la programmation qui suit une logique de mouvements linéaires en validant à chaque point les étapes, puis passe à la suivante sans revenir en arrière, le projet urbain lui développe des éléments de réflexion qui sont pensés dans un ordre chronologique qui ne change pas mais où chaque étape est profondément débattue. Enfin, certains auteurs pensent que le processus de programmation à su évoluer car « La logique de programmation rigide n'est plus de mise, elle tend à être remplacée par un urbanisme de projet plus proche d'une figure circulaire que linéaire »[30].

3.1. Intérêt et enjeux dans la fabrication urbaine

Le rôle qui lui est assigné dans la fabrication de la ville varie. Les auteurs, les acteurs qui utilisent cette démarche de programmation ne sont pas tous d'accord entre eux et la place dans le projet urbain reste encore à préciser. Certains lui confinent une place délimitée quand d'autres pensent que c'est l'outil clé pour améliorer l'ensemble du processus de définition de la ville. L'intérêt de la programmation dans la conception d'un nouveau quartier est ce besoin de proliférer un dialogue entre les différents acteurs très en amont de la démarche. Pour de nombreux praticiens de la fabrication urbaine, la programmation est vue comme le chaînon manquant qui garantirait une cohérence d'actions tout au long du processus du projet urbain. Malgré que ce processus soit vu comme un chaînon manquant, la programmation est une démarche qui ne cesse de progresser et intègre de plus en plus les modes de conception du projet urbain notamment. En effet, la programmation urbaine est importante car elle fonde l'émergence et le développement de la fabrication de la ville. De plus, au-delà de créer un lien entre les différents acteurs, la programmation permet également de valoriser le développement urbain grâce aux nouvelles méthodes de conception. Elle aura pour intérêt de diversifier les typologies de logements. En effet, pour répondre et correspondre le mieux possible aux volontés politiques pour le territoire, la programmation urbaine et plus particulièrement la programmation de logements permettra de répondre à cette question du logement pour tous sur un territoire. Pour aller encore plus loin que ces questions là, en matière de logements, la programmation va permettre de peser très en amont la question de la qualité de production des logements et ainsi les acteurs pourront agir sur l'adéquation des produits avec celle de la demande potentielle. Au-delà d'avoir un intérêt pour la fabrication de la ville, la programmation permet d'accompagner et d'animer une réflexion programmatique pour la collectivité territoriale.

Il est intéressant de voir l'intérêt de la programmation urbaine selon des acteurs qui la pratique quotidiennement. Afin de mieux comprendre celui-ci, des interviews d'experts ont été réalisées par aptitudes urbaines pour apprendre davantage de leur expérience, « *De votre point de vue, qu'est ce que la programmation urbaine, et quel est son intérêt dans la fabrication de la ville ?* »[31] :

- **Damien BERTRAND** (Sociologue – urbaniste), « Je pense qu'il y a là un rôle important à jouer pour la programmation : elle peut être ce « chainon

[30] Duarte Paulette, Novarina Gilles, Seigneuret Natacha, Roux Jean-Michel, *Réflexions sur les outils du projet à grande échelle, habiter les berges*, PUCA, 2008, 94p
[31] Aptitudes urbaines, Les visages de la programmation urbaine, Newsletter 6, février 2013

manquant », d'une part entre le projet politique et le projet d'aménagement, et d'autre part entre l'amont et l'aval des phases de conception de la ville, pour aider la maitrise d'ouvrage à tenir le cap et conserver le sens de l'action publique locale ».

- **Sibylle DE CARCOUET** (responsable de l'urbanisme d'une Communauté d'Agglomération), « Une question demeure autour de l'échelle de la réflexion : souvent, la réflexion est développée à l'échelle du projet mais une échelle plus large permet de dégager une vision globale du territoire. Au delà de la vocation des lieux, la programmation urbaine permet de réfléchir sur la gestion des limites entre domaine public et domaine privé et sur l'image à donner à cet espace. L'intérêt de la programmation urbaine est d'accompagner le changement sans le subir. Cette dynamique déclenche une réflexion intéressante sur la ville et permet de faire travailler ensemble différents acteurs sur un projet. Les compétences convoquées, en interne et en externe, constituent une richesse mais également une difficulté car il faut les coordonner tout en gardant la cohérence du projet. La programmation urbaine oblige à la mise en place d'une méthode de gestion du projet en transversalité ».
- **Patrick CHOTTEAU** (architecte urbaniste en chef de l'Etat), « La programmation urbaine agit tout à la fois comme un modérateur facilitateur et comme un animateur investigateur et constitue en cela l'assistance à maîtrise du projet. […] La programmation urbaine est l'entité de formulation de la tactique opératoire […]. La programmation urbaine fait entrer le projet urbain dans une logique de qualité du processus ».
- **Arnaud DEVILLIERS** (Architecte), « […] Un autre intérêt de la programmation urbaine est de rendre aux collectivités territoriales leur rôle d'acteurs ».
- **Martine GESTIN-MORIN** (Urbaniste – programmiste), « L'intérêt de la programmation urbaine pour la fabrication de la ville, c'est qu'elle soit un dessein avant d'être un dessin. Elle exprime un objectif politique, une stratégie de développement avant de dessiner un projet urbain ».
- **Alain HAJJAJ** (Maire), « L'intérêt de la programmation pour la ville est alors de trouver une construction à la fois harmonieuse et répondant le plus précisément à tous ses besoins, en optimisant cet ensemble. Une bonne programmation urbaine permet d'aboutir à des équipements bien adaptés, bien calibrés, d'obtenir une bonne organisation des espaces et une bonne répartition entre eux. De plus, la programmation ramène tous les acteurs sur les mêmes contenus. […] La programmation permet alors un meilleur partage du projet ».
- **Antoine LOUBIERE** (Journaliste – rédacteur en chef de la revue Urbanisme), « J'ai plutôt l'impression qu'elle peut combler un manque dans la fabrication de la ville. Elle fait remonter vers l'amont du processus, et interroge la maitrise d'ouvrage dans sa capacité à définir le projet urbain en adéquation à des besoins et à des attentes ».

Comme cela peu transparaitre à travers ces différents témoignages d'experts, la programmation urbaine permet de répondre à une multitude d'intérêts et prend aujourd'hui une place stratégique dans la conception de la ville.

3.1.1. L'intérêt de la programmation urbaine selon Jacques Lécureuil

Jacques Lécureuil est l'un des auteurs qui s'intéresse le plus à la question du rôle et de l'enjeu de la programmation urbaine dans la conception d'un projet urbain. Dans son ouvrage « La programmation urbaine, nécessité et enjeux », il revient sur des éléments pratique à travers un cadre théorique mais il fait également référence à la nécessité du processus de programmation. Son ouvrage s'inspire de l'expérience vécue lors de la période des villes nouvelles et permet de comprendre le caractère primordial de la programmation dans un processus de fabrication de la ville. Mais également pour répondre à la demande du maître d'ouvrage du point de vue des objectifs quantitatifs et qualificatifs de l'opération. De plus, pour lui comme pour d'autres, il constate ce manque de cadre autour de cette notion que lui explique par l'imprécision relevé par les textes législatifs.
A travers son ouvrage, il nous montre comment les méthodes de programmation permettent de maîtriser un projet ou la fabrication d'une ville. Les acteurs et les maîtres d'ouvrage l'ont bien compris, la programmation urbaine constitue un élément primordial pour concevoir un élément de qualité.

Selon Jacques Lecureuil, la programmation urbaine peut être établit et peut varier en fonction de trois temps : le long terme, le moyen terme et le court terme. Finalement, par ces trois dimensions temporelles, la programmation urbaine permet de tendre vers trois intérêts particuliers et met en avant les méthodes de mise en œuvre pour y parvenir. En effet, dans son ouvrage il présente les méthodes pratiques de programmation urbaine et les techniques à employer dans la conception des composantes urbaines.

- **La programmation à long terme**, « *programmation relative aux schémas de cohérence territoriale et aux schémas de secteurs* »[32], permet de renforcer la cohérence urbaine à grande échelle, c'est-à-dire sur des secteurs qui portent sur de grandes étendues d'urbanisation, qui sont la plupart du temps des zones intercommunales. « Ces schémas mettent en jeu l'ensemble des fonctions urbaines : logement, activités économiques, équipements collectifs et transport-circulation. […] Pour assurer une cohérence générale de toutes ces fonctions, une programmation urbaine est donc essentielle »[33]
- **La programmation à moyen terme** est mise en place dans le cadre de procédures de conception de lotissement et surtout de ZAC (Zone d'Aménagement Concerté). Comme pour le long terme, tout l'intérêt de la programmation est de contrôler la cohérence des différentes composantes et d'anticiper avec leur cadre réglementaire particulièrement lourd.
- **La programmation à court terme** quant à elle, permet de « déterminer l'échéance de la réalisation proprement dite de certain des éléments de programme »[34]. Dans cette dernière dimension temporelle, il met en avant la gestion opérationnelle des opérations selon quatre domaines urbains : les activités économiques, le logement, les équipements collectifs et le transport.

[32] LECUREUIL Jacques, La programmation urbaine, Nécessité et enjeux, Méthode et application, Le Moniteur, 2001, 190p.
[33] LECUREUIL Jacques, La programmation urbaine, Nécessité et enjeux, Méthode et application, Le Moniteur, 2001, 190p.
[34] LECUREUIL Jacques, La programmation urbaine, Nécessité et enjeux, Méthode et application, Le Moniteur, 2001, 190p.

Malgré des clés intéressantes sur les méthodes de programmation, dans son ouvrage, Jacques Lécureuil met en avant une méthodologie qui semble correspondre à celle instaurée pour les villes nouvelles. Ainsi, aujourd'hui, même si les intérêts semblent correspondre, les nouveaux enjeux des processus de fabrication de la ville obligent les acteurs du territoire à proposer de nouvelles méthodes et de nouvelles conceptions.

3.1.2. Les enjeux de la programmation urbaine énoncés par Véronique Granger

Véronique Granger, programmiste-géographe-urbaniste et directrice de l'agence de programmation urbaine et architecturale (bureau d'étude) Pro-Développement, met un point d'honneur à définir la programmation urbaine par ce qu'elle n'est pas. En effet, pour elle la programmation urbaine « ce n'est ni la planification, ni la programmation architecturale au sens prescriptif ».

Afin d'aller plus loin, l'un de ces articles « les enjeux de la programmation urbaine » semble intéressant pour mieux comprendre cet intérêt d'introduire la démarche de programmation dans la conception d'un projet urbain. Selon elle, trois enjeux permettent d'expliquer la place et le rôle de la programmation urbaine :

- « *Nourrir les études d'urbanisme en matière de contenus et de fonction induites par les caractéristiques de populations concernées*
- *Maîtriser la dimension systémique du processus d'aménagement tant en termes d'impacts que d'effets pervers, aux différentes échelles du système […]*
- *Reconquérir les espaces en friche urbaine à partir d'un projet politique fort et négocié qui ne peut-être confondu avec la juxtaposition d'une architecture publique d'un côté et privée de l'autre* »[35].

3.2. Prospective et pré-opérationnelle, la programmation urbaine pour tendre vers une maîtrise du temps

A la fois prospective et en même temps une démarche intervenant dans la phase pré-opérationnelle, la programmation urbaine doit maîtriser deux échelles de temps : celle d'avant projet et celle de la réalisation qu'on appellera la phase opérationnelle. Pour des questions d'anticipation, il est primordial que le processus de programmation soit élaboré en amont de la programmation urbaine. De manière générale, la programmation comme la planification urbaine doivent être engagées de façon précoce pour deux motifs. En effet, ces processus permettent d'une part de prévoir d'éventuelles initiatives et de volonté de nouvelles constructions de la part de la population. Ainsi, les acteurs du territoire et plus particulièrement les collectivités territoriales doivent établir un règlement qui correspond aux volontés politiques et ainsi éviter un mitage urbain, de l'étalement urbain et ainsi gérer de la meilleure façon possible le foncier. D'autre part, les projets urbains sont généralement pensés sur le long terme (sur plusieurs années, voire des décennies pour certains) à cause de processus d'élaboration parfois complexes (administratifs, financiers, politiques, etc.). La programmation permet de maîtriser ce temps en élaborant un programme, un calendrier prévisionnel notamment.

[35] Granger Véronique, Les enjeux de la programmation urbaine, Le Moniteur n° 5400, 25 mai 2007

Au-delà d'être des processus complexes du point de vue financiers, politiques, administratifs, les opérations d'urbanisme opérationnel et d'aménagement urbain imposent des durées longues à cause de l'intervention d'une multitude d'acteurs. En effet, l'interaction de chacun et les différents moments de travail, de débat, de discussion entre eux présentent des contraintes collectives, parfois complexes où chaque acteur intervient à des moments stratégiques (notamment la population qui intervient au moment de la concertation).
Maîtriser le temps sur un projet urbain dans une logique de fabrique de la ville est essentiel. En effet, la question des délais et notamment la définition des étapes pour l'opération a besoin d'être particulièrement travaillée. Cette phase de maîtrise du temps est primordiale car elle permet d'assurer la qualité du projet.

Afin que la programmation urbaine maîtrise au mieux l'échelle de temps d'avant projet et la phase pré-opérationnelle, un calendrier prévisionnel est élaboré. Le calendrier prévisionnel « définit les délais de chacune des phases de l'opération. Il inclut donc : les études de programmation, la consultation des maîtres d'œuvre, les études de conception, les délais d'obtention des autorisations et approbations administratives, [...] ». C'est un outil au service de la programmation qui permet de maîtriser le temps, le séquençage des différentes étapes de conception que ce soit l'avant-projet ou la phase de projet avec la conception. Encore une fois, la programmation urbaine est une question d'anticipation. Si cette maîtrise du temps n'est pas correctement élaborée, les dysfonctionnements seront plus nombreux. « *La programmation permet de cerner puis de qualifier et de quantifier l'ensemble des durées à prendre en compte dans la vie d'un projet de façon à faire de la contrainte une simple donnée de projet qui soit maîtrisée par le maître d'ouvrage* ».

Au travers des dires des différents auteurs et acteurs, on a pu se rendre compte que la notion de « programmation » manquait encore de cadre législatif, ce qui lui vaut une définition encore mal cernée par les différents acteurs des domaines de l'aménagement et de l'urbanisme. Cependant, beaucoup s'accordent sur sa fonction, son contenu et l'élaboration de sa démarche au sein d'un projet urbain. Grâce à ces premiers éléments, on comprend que la programmation est un processus essentiel dans la fabrication de la ville aujourd'hui car elle permet de mettre en avant cette volonté d'anticiper les actions, afin d'avoir une réelle cohérence avec l'analyse du besoin et des autres préconisations sur le territoire. On peut d'ores et déjà s'apercevoir que la maîtrise du temps long est primordiale dans la mise en œuvre d'un tel processus (cette idée sera confirmée dans la dernière partie de ce projet de fin d'étude).
Incontestablement produite en amont de la fabrication de la ville, la programmation urbaine est également intégrée en amont du projet urbain (particulièrement de la phase de réflexion de la conception). Elle doit intervenir le plus en amont possible du projet d'aménagement pour en définir le contenu et ainsi d'en assurer la qualité.

Cette première partie aura permis de démontrer tout l'intérêt d'utiliser ce processus de programmation dans les projets de territoire. Elle occupe une place centrale notamment auprès de la maîtrise d'ouvrage pour pouvoir apporter un appui et une aide à la décision. Au-delà de ces premières analyses sur la démarche de programmation, il est important de comprendre qu'elle n'est pas seulement un processus analytique, où on essaye de répondre aux questions quoi, combien. Elle cherche également à localiser de façon précise ses actions sur le territoire pour proposer un développement cohérent de celui-ci

PARTIE 2 : PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT, UNE PROGRAMMATION DU BESOIN EN LOGEMENTS

Perçue comme une programmation « planificatrice », le programme local de l'habitat a su évoluer au cours du temps pour intégrer de plus en plus cette notion de programmation dans les documents de planification. En effet, la programmation urbaine diffère en fonction des composantes qui sont mises en jeu (logements, activités économiques, infrastructures routières, etc.). Ce qui est différent d'une programmation dite « urbaine », en matière de planification de logements notamment. Elle diffère également selon le statut : privé ou public. « *Dans le secteur public, les implantations répondent en principe à une logique qui est celle du service public, c'est-à-dire le besoin des populations. Il est vrai que cette logique peut subir des inflexions en fonction de la politique de l'Etat ou des acteurs locaux, mais la programmation, dans ce secteur, reste plus facile car les implantations répondent généralement à des règles plus explicites et quelquefois même codifiées* »[36]. La programmation de logements s'établit souvent par le biais du secteur public et semble facilitée par rapport à des initiatives privées. En effet, le secteur public doit tenir compte d'une part des objectifs de développement des collectivités territoriales, qui sont en fait la volonté et la prise de position politique des élus et d'autre part être en lien direct avec les promoteurs.

Cette seconde partie permettra de mettre en tension la problématique de la programmation avec celle de l'outil PLH chargé de la politique habitat à l'échelon intercommunal. Comment un tel processus est-il intégré à un outil en charge d'établir des préconisations en termes d'habitat ? Pour répondre à cette question, cette seconde partie fera l'objet d'une définition approfondie de ce qu'est un programme local de l'habitat aujourd'hui. Quel sera son rôle dans la planification des territoires au niveau du logement ? En définissant son action sur le territoire, cela permettra de comprendre davantage en quoi le PLH est un outil de la programmation urbaine. Sans même connaître le contenu de cet outil, au travers de son titre, on comprendra son engagement et le type de démarche mise en avant : le « programme » local de l'habitat. Ainsi un état des lieux des différents outils mobilisés dans le PLH permettra de valoriser son caractère programmatique de plus en plus omniprésent.
Dans un second temps, en mettant en avant les clés d'évolution du programme local de l'habitat, on pourra se rendre compte du renforcement progressif de l'introduction du processus programmatique dans cet outil. Les périodes phares telles que la décentralisation ont permis cette évolution. En replaçant l'outil PLH dans l'ensemble des documents de planification, cela permettra de comprendre la place qu'il porte et comment la programmation s'infiltre dans chacun de ces échelons. Même si le PLH est une norme supérieure à celle du PLU, on essayera de comprendre dans quelle légitimité le PLH arrive à exister face à un pouvoir communal particulièrement puissant et quelles conséquences cela pourra t--il y avoir sur la programmation ?

[36] LECUREUIL Jacques, La programmation urbaine, Nécessité et enjeux, Méthode et application, Le Moniteur, 2001, 190p.

1. Le PLH, un outil au service de l'équilibre social de l'habitat

Le contexte de planification de l'urbanisation ne cesse de progresser ces dernières années. De la même façon que pour la programmation, le contenu du PLH a su évoluer et intégrer de nouveaux enjeux en termes d'habitat. Ce dernier est une fonction qui pèse lourd dans la façon de fabriquer la ville et est indispensable pour les populations. Même si l'habitat est un domaine à part entière dans l'aménagement du territoire, les acteurs n'ont de cesse de s'interroger autrement et ainsi croiser les thématiques diverses. En effet, on verra à travers cette seconde partie, en complément de la première, que la programmation doit intégrer une démarche transversale même lorsqu'elle se concentre sur une seule composante comme celle du logement.

Pour comprendre comment la programmation de logements est mise en place dans un PLH et pourquoi les acteurs l'utilisent, il semble avant tout intéressant de comprendre en quoi le PLH est une programmation, quelles actions sont mises en place pour que celles-ci puissent être mises en œuvre et à l'aide de quels outils.

1.1. Tendre vers une stratégie de programmation en termes de logements

Aujourd'hui, le Programme Local de l'Habitat constitue le document de planification majeur dans le domaine de l'habitat pour une programmation à l'échelle locale. Le programme local de l'habitat est un document stratégique de programmation qui met en exergue la politique locale de l'habitat. Il permet de programmer et de gérer le parc public et privé existants mais également de prévoir la répartition des constructions nouvelles, de satisfaire les populations spécifiques en leur proposant des logements adaptés. En plus de gérer une production de qualité et de quantité, le PLH doit répondre aux besoins de toutes les populations qu'il accueille sur son territoire et mettre en place des actions afin de favoriser la mixité sociale. Le PLH doit également se soucier de la consommation de l'espace et ainsi favoriser la densification ou encore le renouvellement urbain de certains secteurs.

Le PLH est considéré comme un outil permettant de mettre en place une cohérence entre l'habitat et son territoire afin qu'il intègre de façon correcte les stratégies menées dans celui-ci. Le PLH est considéré comme un document clé pour ce qui est de la programmation de logements à l'échelle locale et permet ainsi de faire de l'intercommunalité, l'échelon « décideur » pour les interventions de logements. Le PLH est un outil qui permet de mettre en place une programmation mais également de transférer le besoin en logements vers d'autres échelons de l'aménagement du territoire.

La programmation est devenue une démarche particulièrement appréciée des acteurs en charge de l'aménagement du territoire, à tel point que les documents de planification sont élaborés grâce à ce processus. C'est le cas du PLH qui cherche à mettre en place une stratégie de programmation en termes de logements pour une durée de 6 ans. Avec les nombreux déséquilibres perçus aujourd'hui, les acteurs se doivent de mettre en place des actions pour pallier aux différents dysfonctionnements sur le territoire. On peut alors se demander comment la démarche de programmation est présente dans le PLH ? Au travers de quels documents ? Même si, au travers de son titre, il transparaît la notion de

« programme » peut-on davantage parler de programmation ou de planification pour cet outil ?
Ces deux processus ne font pas l'objet d'une distinction claire et ne sont pas si différents l'un de l'autre. On parle de planification lorsque l'échelle du projet est celle du grand territoire. A l'inverse, on parlera de programmation urbaine pour faire référence à un projet urbain et où l'échelle stratégique s'établit sur le niveau de la ville ou qui rassemble plusieurs communes. De plus, dans les projets actuels, on emploie davantage la notion de programmation urbaine. On est passé d'un processus de planification urbaine à un processus de programmation urbaine. Peu éloigné de la définition de « programmation », la planification urbaine permet d'organiser les potentialités d'un milieu en maîtrisant l'utilisation des sols.

Tout comme pour la planification et la programmation, peut-on faire une différence entre les outils que mettent en avant ces deux processus : plan et programme ? Le PLH se compose de plusieurs documents plus ou moins porteur de programmation. Le document qui intègre le plus ce caractère est le programme, plus connu sous le nom de « plan d'actions ». Afin de se saisir pleinement de cette différence et de dissoudre toute ambiguïté possible, un point sur ces deux notions semble essentiel. Le plan permet de mettre en place des objectifs et des orientations dont la mise en œuvre sera rendue possible grâce à l'appui sur d'autres politiques sectorielles. Tout comme le programme, le plan cherche à anticiper les besoins futurs et ainsi intégrer les dysfonctionnements à résoudre. Proche de cette première définition, le programme est considéré comme un outil plus précis et plus souple dans son utilisation. Ces dispositions ont été rendues possibles grâce aux différentes évolutions législatives. Par rapport au plan, le programme permet d'être davantage dans le détail et ainsi de proposer une spatialisation des actions sur le territoire comme il l'a été préconisé par les différents textes de lois.

Ainsi, le programme permet de détailler précisément, en fonction des volontés politiques, le développement, en termes de logements, que devra suivre le territoire intercommunal. En ce sens, le programme met en place des préconisations et précise l'évolution vers laquelle doit tendre le parc existant et ainsi vers quel développement le territoire doit tendre. Le PLH s'oriente vers une stratégie de programmation en spécifiant des préconisations dans son programme une multitude de composantes pour le développement futur du territoire : le nombre et les types de logements à réaliser, soit la typologie des logements à construire au regard du diagnostic établit (à savoir la part de T1, T2, T3, T4, T5, etc.) mais également la forme urbaine que ces derniers devront prendre (collectif ou individuel). Pour assurer un certain équilibre social, le PLH devra également programmer la part de logements sociaux et définir le type de produits à proposer (la part de PLUS, PLAI et PLS ou accession sociale, intermédiaire) et la part que représente le marché libre. Cet outil permet de tendre vers un territoire qui s'équilibre socialement car il a pour volonté d'assurer une mixité sociale sur les nouvelles opérations qui sont mises en œuvre sur le territoire. En effet, la loi met en avant un outil essentiel pour mettre en priorité les principes de mixité urbaine et une diversité de l'habitat. En effet, c'est grâce à la mise en place de la loi SRU que la mixité sociale est assurée ou du moins doit être obligatoire dans les projets urbains à hauteur de 25 % de logements sociaux sur l'ensemble du parc existant dans un territoire communal. En cas de non respect de celui ci, les communes se voient sanctionnées financièrement. En fonction des objectifs fixés par les élus, le taux de logements sociaux pour la population sera plus ou moins important. Il s'agit également de préciser la part de logements spécifiques et quelle

forme ils prendront sur le territoire (pour les publics du type étudiants, jeunes travailleurs, personnes âgées, etc.). Enfin, pour maîtriser le marché immobilier, les acteurs locaux devront mettre en place une stratégie en termes de gamme de prix. Mais finalement, la programmation de logements va au-delà de répondre aux questions combien et quoi construire, elle propose également une réponse de spatialisation de ces nouvelles composantes en mettant en avant un échéancier prévisionnel des réalisations de logements.

A travers l'anticipation du développement de son territoire par la mise en place d'une programmation de logements à l'échelle locale, le PLH tente de répondre à des enjeux contemporains majeurs par le biais d'une hiérarchisation d'actions.

1.2. Mise en place de différentes actions pour développer un territoire …

Afin de résoudre les différentes problématiques liées au domaine de l'habitat, les acteurs élaborent une programmation particulièrement précise des futures opérations pour le territoire. En effet pour répondre aux différents objectifs fixés, le PLH met en place au sein de son territoire, un certain nombre d'actions. Il est clair que répondre à la maîtrise de l'étalement urbain est la préoccupation centrale des stratégies de planification urbaine d'aujourd'hui. Pour parvenir à résoudre cette question si complexe, les acteurs repensent de plus en plus la ville sur la ville en pratiquant le renouvellement urbain.

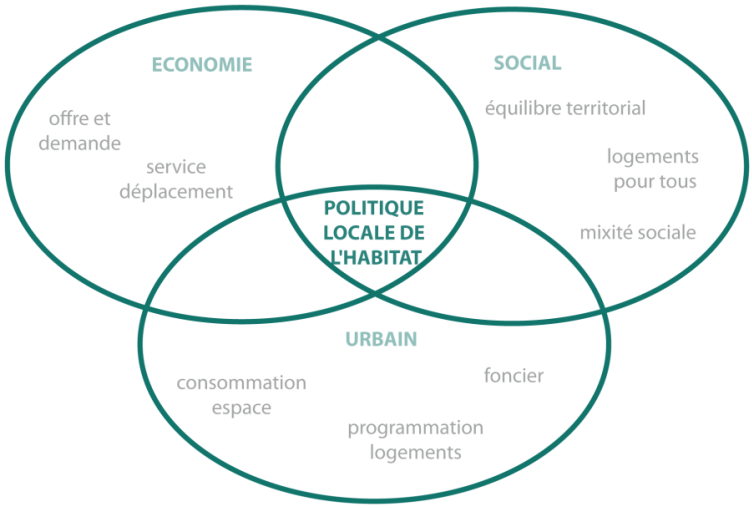
En élaborant leur PLH, les acteurs cherchent à répondre à trois enjeux majeurs qui touchent le logement : social, économique et urbain. L'enjeu social fait référence à un besoin, celui de dire qu'il est nécessaire pour chacun de nous d'avoir un endroit décent pour se loger. Ce sont ces enjeux notamment qui ont permis de faire naître les politiques sectorielles de logements. L'enjeu social fait également référence à la mixité sociale pour que chacun puisse être logé convenablement à hauteur de ses moyens.

Même si l'attention d'un grand nombre d'acteurs est tournée vers le point de vue social, on continue trop souvent d'ignorer le second enjeu qui est celui de l'économie (consommation, bâti) : « *comme premier poste de dépenses des ménages, le logement pèse un poids considérable dans les arbitrages entre consommation et épargne* »[37]. L'enjeu économique met également en avant l'analyse entre l'offre et la demande. Il est primordial que les PLH prennent en compte ces questions économiques.

Le dernier enjeu, celui de l'urbain, prend en compte des questions de mixité, de renouvellement et d'environnement. Cet enjeu illustre de façon concrète les questionnements des acteurs sur l'organisation spatiale de la ville : assurer une mixité fonctionnelle dans les centres villes et bourgs. L'enjeu « urbain » s'intéresse également aux questions de l'étalement urbain et pour cela de proposer une reconstruction de la ville sur la ville, communément appelé le « renouvellement urbain ». Enfin, cet enjeu met en avant des problématiques nouvelles à savoir la consommation de l'espace et favoriser la densification du tissu urbain dans les centres. La problématique de l'étalement et des déplacements

[37] Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, La documentation Française

illustre l'importance du lien entre les questions environnementales et les politiques du logement. C'est pour ces raisons que le PLH devra intégrer et proposer des actions en faveur de ces volontés.



<u>Schéma 6</u> : Jonction de trois enjeux pour constituer un PLH – Fantine BONELLO

En effet, au delà de s'assurer du bon équilibre social, économique et urbain, il faut avant tout proposer un programme détaillé qui permette d'estimer le nombre de logements à construire sur un territoire chaque année pour garantir aucune perte dans le volume de population. Ainsi, l'étude des besoins est réalisée à partir de deux catégories de besoins sur le plan quantitatif et qualitatif : les besoins liés à l'augmentation de la population et les besoins correspondant à la population constante.

L'augmentation de la population peut être de deux natures, la croissance démographique qui s'inscrit comme la conséquence de la natalité et la baisse du taux de mortalité. On est dans le cas où un territoire se compose d'un solde naturel positif. L'augmentation peut également être du à un solde migratoire positif. C'est-à-dire que le taux de personnes entrant sur le territoire est plus important que le taux de personnes sortant. Ce phénomène peut être la conséquence :

- du développement économique d'un territoire
- de l'attractivité par son cadre de vie (touristes, personnes âgées, étudiants, cadres, etc.)
- de l'attractivité des prix de l'immobilier
- de la proposition d'un enseignement riche, etc.

A l'inverse, le besoin de logements population constante est également nécessaire pour le territoire. C'est-à-dire que la programmation de logements va devoir prendre en compte le nombre de logements qu'il est nécessaire de construire pour conserver le même nombre d'habitants. Ce phénomène est également connu sous le nom de « point-mort » [cf. Aparté – notion « point-mort »].

APARTE – NOTION « POINT- MORT »[38] :

La mise en place d'actions devront également permettre de construire des logements pour assurer le maintien de la population, ce que les professionnels appellent : « point-mort ». La notion de « point-mort » permet d'évaluer les besoins globaux en logements à partir d'un certain nombre d'hypothèses basées sur la croissance démographique, le desserrement des ménages, la fluidité du marché et le renouvellement du parc.

Renouvellement		Desserement		Evolution occupation
- Domolition - Logement insalubre - Construction neuve	+	- Décohabitation des ménages - Divorces - Vieillissement de la population - Prise d'indépendance	+	- Hausse résidence secondaire - Hausse logements vacants

Schéma 7 : Trois facteurs constituent le phénomène "Point-mort" sur les territoires – Fantine BONELLO

Le nombre de logements neufs pour satisfaire les besoins de la population est le résultat d'un croisement entre trois facteurs : démographiques, socioculturels et la possible évolution du parc de logements existants[39].

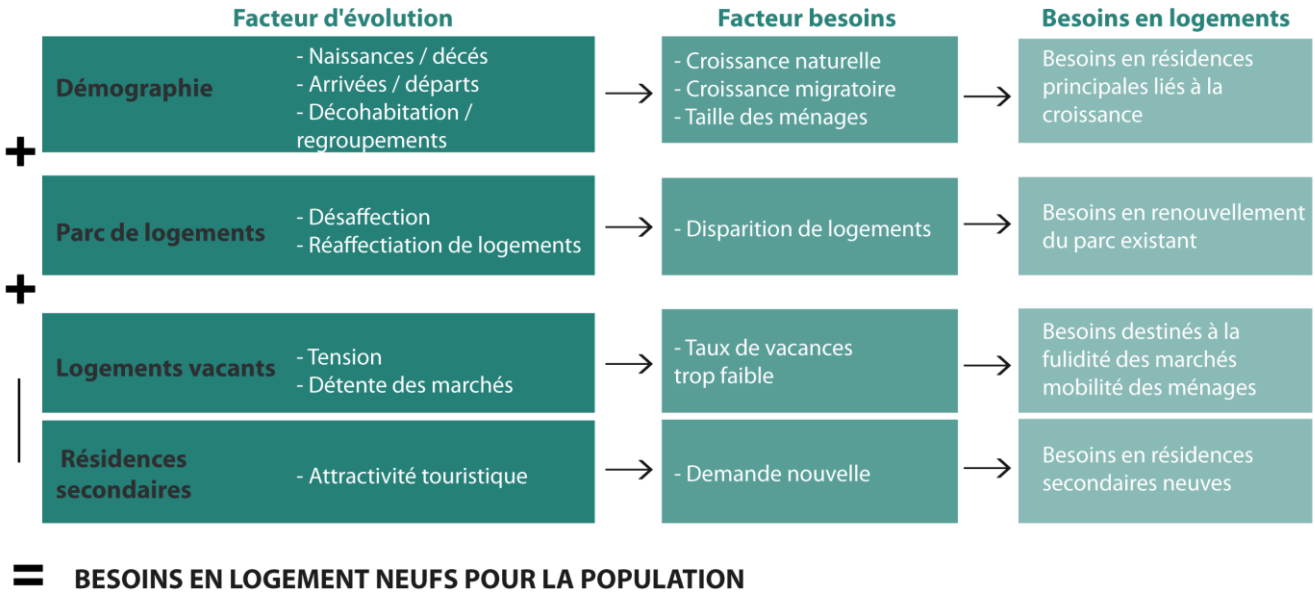


Schéma 8 : L'étude des besoins - Source : CILSE / Géodes / DDE 74 2002

[38] www.insee.fr

[39] ORHL (Observatoire Régional de l'habitat et du logement), *L'élaboration d'un programme local de l'habitat territorialisé*, Guide méthodologique et action exemplaires, décembre 2011

1.3. … par le biais de trois outils : un processus programmatique

Afin de mettre en place des stratégies d'opérations sur le territoire, le PLH se compose d'un diagnostic poussé sur les différentes composantes d'un espace, à savoir le contexte départemental, le contexte du bassin Annécien dans lequel est inclus le territoire de l'agglomération, de la métropole ou de la communauté de communes. Le PLH s'intéresse également au contexte démographique, à la structure du parc et des projets de construction à venir, à la composition des ménages et de leurs ressources mais également au marché immobilier dans lequel les transactions s'opèrent. Le diagnostic des différentes thématiques va permettre de tendre vers un processus qui se veut beaucoup plus programmatique et ainsi de mettre en place des orientations stratégiques d'aménagement et un programme d'actions qui se décline en fiches actions thématiques.

1.3.1. Diagnostic

La réalisation d'une telle étude en matière d'habitat et la réalisation à terme d'un programme de logement ne s'établit pas sur n'importe quel périmètre. *« Il est pertinent d'établir un diagnostic plus large, afin de prendre en compte les territoires alentours et de veiller à ce que le projet n'impacte pas, ou du moins pas en mal, les politiques de l'habitat voisines »*[40].

La réalisation d'une programmation ne peut être réalisée seulement en prenant en compte l'état des lieux du territoire d'étude. Même si il n'est pas considéré comme un outil de programmation, le diagnostic permet de nourrir cette dernière. Il correspond à une phase d'analyse des données spatiales et sociales. En effet, il permet de comprendre le fonctionnement du marché local. Il opère une analyse de la situation existante de façon quantitative et qualitative notamment en s'intéressant au parc de logement, à la forme urbaine du parc existant, la typologie du bâti, le statut d'occupation, les prix qui sont pratiqués sur le territoire.

Pour qu'un diagnostic puisse être conforme et aider à la réalisation de la programmation, il doit présenter une analyse de la situation existante mais également des changements d'aménagements en cours qui pourrait entraver les projets urbains futurs. Pour se faire, il analyse l'adéquation de l'offre et de la demande du marché de l'habitat. Afin d'élaborer de manière complète le diagnostic, les acteurs procèdent à trois analyses :

- *« l'analyse de l'offre, qui porte notamment sur l'offre foncière publique et privée de logement et d'hébergement, ainsi que sur l'état du parc de logements existant,*
- *L'analyse de la demande qui comporte une estimation des besoins en logements tenant compte des évolutions démographiques prévisibles, des besoins répertoriés dans le cadre du plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées, des besoins en logements sociaux et en places d'hébergement, des besoins liés au logement des étudiants et des besoins propres à certaines catégories de population*
- *L'analyse des dysfonctionnements constatés en matière d'équilibre social de*

[40] ORHL (Observatoire Régional de l'habitat et du logement), *L'élaboration d'un programme local de l'habitat territorialisé*, Guide méthodologique et action exemplaires, décembre 2011

l'habitat et de leurs conséquences »[41].

Afin de connaître les besoins locaux, il est important de travailler à partir de périodes précises qui sont identiques à celles des données statistiques proposées (ex : recensement) et ainsi s'intéresser aux grandes évolutions démographiques et économiques. A partir de ces différents éléments de composition et d'un large état des lieux sur la teneur du logement sur le territoire intercommunal, le diagnostic permet de mettre en avant les principales problématiques et dysfonctionnements qu'il va falloir redresser au cours des prochaines années. A la suite des différentes dispositions mises en place, le diagnostic doit permettre d'éclaircir les choix d'une politique de l'habitat.

En réalisant les analyses, il est primordial de se détacher de la source statistique, même si elle apporte un grand nombre d'éléments quand à la connaissance des besoins. Les calculs statistiques pour se rendre compte du besoin ne remplaceront pas la connaissance des acteurs et de l'expertise des acteurs. Seul un rapprochement entre l'expertise locale d'un acteur et la donnée chiffrée pourront faire avancer l'analyse.

En plus de l'analyse d'un certain nombre de composantes, le diagnostic du PLH doit comprendre également le bilan des politiques de l'habitat antérieures et permet d'indiquer les actions qui ont été mises en œuvre, grâce à quels moyens ces dernières ont été mises en place. Pour cela il réalise un bilan des actions menées qui ont été mises en place sur le territoire et sont analysées par rapport aux objectifs fixés initialement. Il faut également s'intéresser aux perspectives de développement et d'aménagement en matière d'habitat tel qu'ils sont prescrits dans les documents de planification et notamment le SCOT. Finalement, dans une perspective de développement et de programmation de logements, le diagnostic d'un PLH permet d'évaluer les capacités d'accueil des communes mais également leur capacité à accueillir des futures opérations sur leur territoire. Pour cela, il repère le jeu d'acteurs complexe qui se joue (bailleurs, promoteurs, habitants, élus, collectivités territoriales, etc.) pour en saisir les réflexions quand aux besoins de la population et les futurs objectifs à mener. Les acteurs en charge de l'élaboration du PLH mettent en perspective également l'évolution potentielle de la population et ainsi définissent l'évolution démographique.

1.3.2. Document d'orientations

A la suite de l'élaboration du diagnostic, différents enjeux sont révélés et seront la base pour constituer le document d'orientations stratégiques. Il permet d'exprimer les objectifs de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Clairement, il correspond à la phase intermédiaire entre la mise en valeur des dysfonctionnements révélés par le diagnostic et les pistes d'actions mises en œuvre pour rééquilibrer et répondre à ces difficultés.

[41] Article R302-1-1 du code de la construction et de l'habitation - modifié par décret n°2007-743 du 9 mai 2007

En plus de remettre en avant les enjeux que préconise l'intercommunalité pour son territoire, le document d'orientations permet de faire une synthèse des constats et ainsi identifier clairement les points sur lesquels l'action devra être renforcée et ainsi déterminer le type d'habitat à privilégier, les interventions nécessaires sur le parc existant et la stratégie politique pour une gestion foncière cohérente qui faudra aborder. Même si l'EPCI met elle même en place son PLH, certains objectifs sont quand même encadrés par un système législatif. En effet, le contexte législatif préconise de répondre aux besoins de tous en proposant des logements diversifiés, de répondre aux demandes des populations spécifiques qui ont du mal à trouver un logement adapté à leur besoin (les étudiants, les jeunes travailleurs, les personnes âgées ayant des besoins particuliers, etc.) mais également de développer une offre de logements sociaux confortables. Mais le document d'orientations chercher à répondre à d'autres principes :

- *« Les principes retenus pour permettre, dans le respect des objectifs de mixité sociale de l'habitat, une offre suffisante, diversifiée et équilibrée des différents types de logements sur le territoire couvert.*
- *Les principes retenus pour répondre aux besoins, et notamment, à ceux des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières.*
- *Les axes principaux susceptibles de guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux.*
- *Les secteurs géographiques et les catégories de logements sur lesquels des interventions publiques sont nécessaires.*
- *La politique envisagée en matière de requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, en particulier les actions de rénovation urbaine.*
- *Les principaux axes d'une politique d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées.*
- *Les réponses apportées aux besoins particuliers de demandes en logements des étudiants.*
- *Les réponses à la nécessité de lutter contre l'étalement urbain.*
- *La répartition des équipements publics, en sus de l'évolution économique et de la desserte en transports »*[42].

Pour que ces différents principes puissent être mis en place sur le territoire, le PLH doit préciser les secteurs géographiques pour lesquels des interventions publiques seront nécessaires. Grâce à la législation qui s'est renforcée, la programmation de logements est davantage territorialisée. Pour pouvoir la réaliser et mettre en place ces actions qui puissent répondre aux objectifs fixés, de nombreux acteurs sont chargés de sa définition. En effet, pour permettre la définition et la mise en œuvre des actions du PLH ainsi que la mobilisation des moyens sont rassemblés un certain nombre d'acteurs de tous échelons : collectivités territoriales, les services de l'Etat par le biais de la DDT, CAUE, PACT, CLLAJ, associations, EPF (lorsque les collectivités sont adhérentes), bailleurs, etc.

[42] Article L 302-1 du code de la construction et d'habitat, le contenu du document d'orientation d'un programme local de l'habitat

1.3.3. Programme d'actions

Une fois le document d'orientations réalisé et les objectifs stratégiques clairement définis, la phase suivante permet d'établir un programme d'actions opérationnel. Il définit de façon concrète les actions à mener sur le territoire et ainsi établit une programmation en termes d'habitat pour les 6 années à venir afin de redresser les dysfonctionnements et tendre vers les nouveaux objectifs.

Tout comme pour le document d'orientations, le contenu du programme d'actions est également soumis au code de la construction et de l'habitat. En effet, il définit certaines actions de fond mais permet d'apporter également des éléments sur la forme. Sur le fond, le programme d'actions devra intégrer :

- *« les objectifs d'offre nouvelle*
- *les actions à mener en vue de l'amélioration et la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé (OPAH et actions de lutte contre l'habitat indigne),*
- *les actions et opérations de requalification des quartiers anciens dégradés,*
- *les actions et opérations de rénovation urbaine et rurale et les mesures envisagées pour améliorer la qualité urbaine des quartiers intéressés et les services offerts aux habitants,*
- *la typologie des logements à construire, en précisant l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social et très sociaux avec les prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre privée conventionnée Anah sociale et très sociale,*
- *les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières,*
- *les réponses apportées aux besoins particuliers des jeunes,*
- *l'intervention en matière foncière permettant la réalisation des actions du programme,*
- *l'incidence de la mise en œuvre des actions retenues dans les PLU et cartes communales par secteur géographique,*
- *les modalités de suivi et d'évaluation du PLH et les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat »*[43].

De plus, cet article met également en avant des contraintes sur la forme. En effet, le programme d'actions précise également pour chaque commune ou secteur géographique, le nombre et les types de logements qui devront être réalisés pour répondre aux objectifs mis en avant mais également quels moyens les acteurs, notamment les élus, vont vouloir mobiliser pour atteindre les objectifs fixés. Des moyens fonciers pourront notamment être élaborés. Le programme devra également prévoir l'élaboration d'un échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations. Enfin, en cas de modifications, celui ci indique les incidences sur les PLU et potentiellement les éléments de changement à prévoir. La programmation est nettement plus présente dans ce dernier document car plus proche de l'urbanisme opérationnel.

[43] Article L 302-1 du code de la construction et d'habitat, le contenu du programme d'action d'un programme local de l'habitat

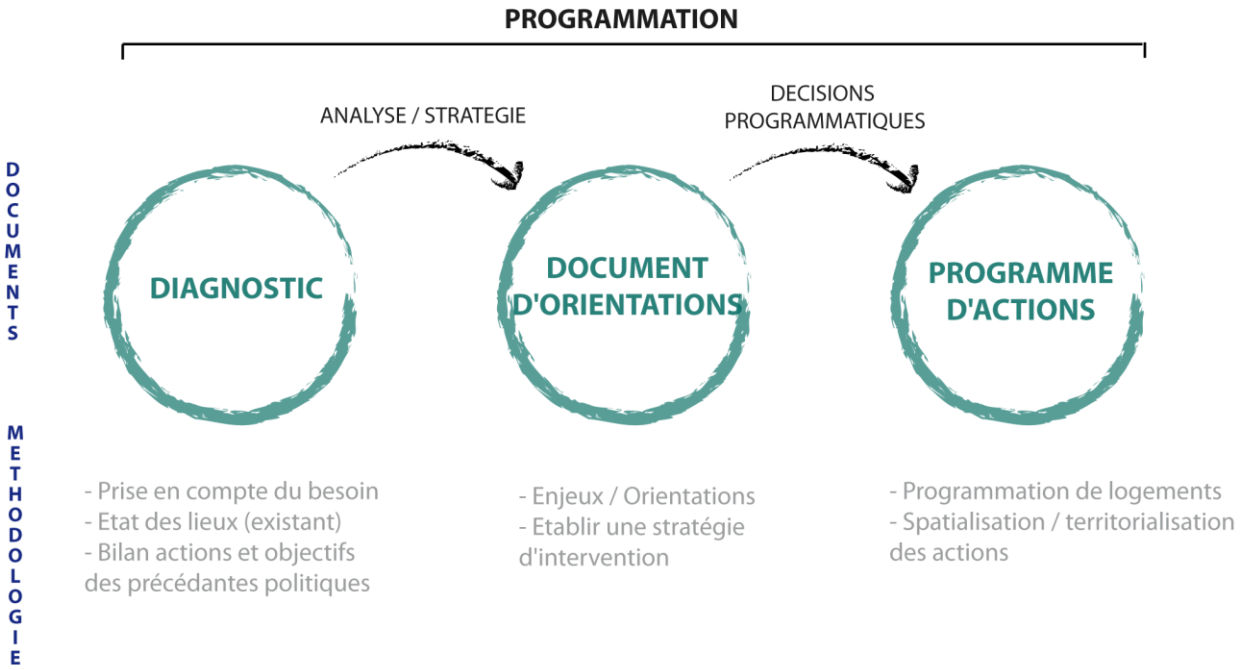


Schéma 9 : Synthèse des outils composants le PLH et la place de la programmation de logements - Fantine BONELLO

2. Le PLH dans l'évolution des politiques de l'habitat, sa légitimité et celle de la programmation sur le territoire intercommunal

L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les communautés de communes ou les communautés d'agglomération qui sont compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants dont une des communes doit être composée de plus de 10 000 habitants mais cela n'a pas toujours été le cas. Le système législatif pour valoriser cette gouvernance à l'échelle intercommunale a beaucoup progressé et ce notamment depuis la décentralisation puis plus récemment avec les années 2000.

Le PLH n'a cessé de progresser ces dernières années pour répondre à divers facteurs. Le premier facteur est celui de la montée en puissance du régime intercommunal que doivent adopter les différents documents de planification. En effet, les préoccupations locales en matière d'habitat et la présence de plus en plus importante des élus locaux dans l'action en matière d'habitat constituent le deuxième facteur de progression. Enfin l'incitation législative constante pour territorialiser les politiques du logement et offrir un cadre de plus en plus riche constitue la dernière mesure qui a permis de faire progresser le PLH.

Ces trois facteurs ne sont pas les seuls à modifier l'application de l'outil mettant en place la politique locale de l'habitat. En effet, au-delà d'une incitation constante de la part des textes de loi à être de plus en plus concrète dans ses actions sur le territoire, le PLH doit s'inscrire dans une hiérarchie des normes d'urbanisme. Celle-ci amène comme objectif de vouloir plus de cohérence entre les différents échelons de programmation. Enfin, le PLH même si il préconise des actions à l'échelle de l'intercommunalité du point de vue de l'habitat, il n'est pas pour autant pleinement légitime de ces objectifs à faire valoir. Comment et par quel échelon l'utilisation d'un outil comme le PLH se retrouve t-il biaisé ?

2.1. Etapes clés d'évolution : un outil qui se veut de plus en plus précis en terme de programmation de logements

Aujourd'hui plus opérationnel et pleinement en lien avec les autres documents de planification, le PLH est le résultat de différents mouvements convergents. En effet, l'Etat a été l'un des premiers acteurs à valoriser l'élaboration de PLH pour favoriser la solidarité envers les plus démunis et répondre à ces nouveaux enjeux de mixité sociale à l'échelle des agglomérations. La remise en question de ces compétences par le biais de la décentralisation a également joué un rôle majeur dans l'évolution des compétences en termes d'habitat au niveau local. Cette évolution est également dû à une volonté des élus locaux qui ont besoins d'un cadre de réflexion et d'actions plus solide pour pouvoir répondre au mieux aux problématiques et aux enjeux croissants en matières d'habitat (ex : (enjeux démographiques avec la croissance constante de la population et de la baisse de la taille des ménages, des enjeux économiques, d'attractivité des territoires, d'équilibre et de solidarité et de lutte contre l'étalement urbain). L'ensemble de ces volontés a contraint le PLH de passer d'un outil communal qui était destiné à un simple outil d'études et de diagnostic, à une procédure qui s'établit à l'échelle intercommunale et qui tend davantage vers un outil complet en proposant une étude des dysfonctionnements, des orientations et un programme d'actions sectorisées.
Le programme local de l'habitat n'a pas toujours été obligatoire. D'abord purement vu comme un document d'études volontaire permettant d'alimenter une réflexion locale sur les besoins en logements, il est très vite devenu un document dont les communes ont dû se doter. Cet outil s'est étoffé à travers le temps et cela depuis 1983. En effet, avec le renforcement législatif des dernières décennies et particulièrement des années 90 et le début des années 2000, le PLH met en avant la volonté de renforcer la programmation en faveur d'un meilleur équilibre.

2.1.1. 1983 : instauration des PLH pour une mobilisation locale de la programmation de l'habitat

Mise en œuvre par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, cette dernière met en exergue la nouvelle compétence des communes. Elle a permis aux collectivités territoriales de se voir confier progressivement et en priorité la compétence habitat. L'Etat n'a pas décentralisé sa compétence en matière de logement, il a néanmoins, permis aux communes de se saisir des problématiques d'habitat. En confiant cette responsabilité, la période de la décentralisation a également permis aux collectivités territoriales de mettre en place des stratégies locales et de coordonner les acteurs du logement lors de phase de grands projets d'aménagement. L'idée était d'élaborer un diagnostic du territoire pour se rendre compte des dysfonctionnements opérants sur le territoire pour ensuite tester les projets d'aménagement. En 1983, cette première phase PLH était mise en place pour une durée de 3 ans. Au cours de cette année, les communes se sont rendues compte du potentiel. Dans un premier temps, il s'agit d'un outil à faible portée, principalement destiné à aider les communes qui le souhaitent à faire valoir leur intention et à faciliter leur accès aux financement de l'Etat pour la construction ou l'amélioration de logements sociaux.

2.1.2. Le PLH comme outil de mixité territoriale et sociale

Le début des années 90 marque la montée en puissance de cet outil qui va connaître par la suite de nombreuses réformes législatives. En 1991, les acteurs se rendent compte, au travers de la loi LOV (Loi d'Orientation pour la ville) d'une problématique émergente autour de la diversité sociale de l'habitat qu'il va falloir mettre en place. Contrairement aux années précédentes, le PLH devient obligatoire et les délais de mise en œuvre sont rallongés à 5 ans. De plus, le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de cet outil sont fixés avec plus de détails.
En 1996, les acteurs décident de renforcer cet outil grâce à la mise en place de la loi relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville. Ce texte de loi vient relancer la politique pour la ville et permet d'identifier plusieurs secteurs où se concentrent les difficultés sociales. La notion de « Zone Urbaine Sensible » apparait et obligent les communes qui en détiennent à mettre en place sur leur territoire un PLH.

2.1.3. Vers le renforcement de l'intercommunalité et une réflexion à l'échelle locale

A partir de 1998, on incite les territoires à se rapprocher les uns des autres pour mettre en place des PLH à l'échelle intercommunale. La loi sur l'intercommunalité du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », fait figurer le PLH parmi les compétences obligatoires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. A ce moment là, il est encore facultatif pour les territoires des communautés de communes. Cette loi a permis au législateur de renforcer la pertinence de l'échelle intercommunale pour la connaissance des mécanismes locaux de l'habitat et de l'élaboration d'un programme d'action des collectivités territoriales.

2.1.4. Le début des années 2000, renforcement du caractère programmatique en matière d'habitat

Au fur et à mesure des années, le contexte change, les problématiques évoluent, ce qui procure également une intervention sur la teneur et la portée des PLH. La crise urbaine et sociale poussent les documents de planification à intégrer pleinement la question de la mixité sociale. En 2000, avec la mise en place de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), le PLH pour répondre aux nouveaux enjeux annoncés par cette loi oblige les acteurs à repenser et compléter ce dernier. L'apparition de cette loi aura permis de renforcer le caractère programmatique du PLH en proposant une vision plus opérationnelle mais aura également permis de favoriser le rapprochement des autres outils de la planification urbaine. En effet, la loi rénove en profondeur le code de l'urbanisme pour placer l'agglomération au cœur des politiques urbaines et ainsi donner aux élus des documents de travail plus détaillés, plus concertés. En plus de renforcer le caractère programmatique de cet outil, la loi SRU a permis de faire évoluer le rapport avec les autres outils de planification. En effet, les acteurs en rapport avec la question de l'habitat doivent travailler sur la mise en œuvre de nouveaux PLH qui s'articulent davantage avec les documents de planification qui traitent de la problématique de l'habitat. La compatibilité avec le SCOT est notamment une contrainte imposée par l'Etat. Pour rendre de façon encore plus opérationnels les PLH, les nouveaux PLU ou nouveaux Plans d'Occupation des Sols (POS), devront traduire les objectifs du PLH.

En 2005, un décret permet d'augmenter le délai de mise en pratique du PLH, il passe à une durée de 6 ans. Ce changement a été effectué pour deux raisons : les conventions de délégation des aides à la pierre sont données pour une durée de 6 ans mais c'est également pour une question de cohérence entre les mandats locaux qui sont menés, pour une meilleure application de la politique locale.

2.1.5. Renforcement de l'intercommunalité et mise en place de nouvelles responsabilités

La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales vient marquer l'histoire dans l'évolution des PLH. En cohérence avec la loi Chevènement (1999), la loi consacre le niveau intercommunal comme échelle de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. De plus, en 2006, la loi portant engagement national pour le logement (ENL) vient appuyer le rôle de l'intercommunalité et ainsi abaisse le seuil pour les intercommunalités qui doivent mettre en place un PLH. Les agglomérations de 50 000 habitants, dont au moins une commune de 15 000 habitants devaient se munir d'un PLH. Trois ans plus tard, ce seuil change de nouveau et obligent à leur tour les agglomérations de 30 000 habitants dont une commune d'au moins 10 000 habitants à mettre en place un PLH. La question de la gouvernance est particulièrement présente et subit de nombreuses modifications.

En 2009, la loi de Mobilisation pour le Logement et de la Lutte contre l'Exclusion (MOLLE) met en avant une avancée quand au caractère programmatique car elle demande de préciser le contenu du PLH mais également de spécifier l'échelle communale ou intercommunale des objectifs mis en valeur. En effet, on demande aux collectivités territoriales de préciser leurs actions en matière de logement à l'échelle infra-communale. La réalisation d'un programme d'actions détaillé permettra de définir le nombre et le type de logements à réaliser, les moyens fonciers mis en œuvre, l'échéancier prévisionnel de réalisation et le programme de lancement des opérations d'aménagement. Cette loi a permis de réaffirmer le rôle central du PLH quant à la mise en œuvre des politiques de l'habitat à l'échelle locale.

Au-delà de proposer une réponse aux besoins de la population en matière de logement, le PLH permet d'établir une programmation en termes d'habitat qui va rayonner à l'échelle de l'intercommunalité. L'élaboration de ce processus à un tel échelon permet de maîtriser l'ensemble des projets urbains et de proposer un guide. Au travers de cette évolution dans les textes législatifs, on peut également se rendre compte que la place des documents de planification a été transformée. Avec une volonté de coordonner l'ensemble de tous les documents, le PLH prend petit à petit une toute autre place et permet d'être le document de référence en termes de programmation de logements sur le territoire, au niveau intercommunal et engage des préconisations à l'échelon communal. Est-il pour autant un document totalement légitime face à l'échelon communal (cf. partie 2.3. Le PLH, une légitimité biaisée par d'autres échelons ?)

2.2. La programmation, un processus « injecté » dans les documents de planification – quelle place dans la hiérarchie des normes pour le PLH ?

APARTE : Les prémices de la hiérarchisation des normes

« *Le système juridique est uniforme sur l'ensemble du territoire pour ce qui concerne la hiérarchie des normes et pour ce qui concerne les procédures conduisant aux prises de décision : élaboration de documents et délivrance des autorisations. Cette hiérarchie des normes s'inscrit dans un système institutionnel qui renvoie à l'organisation politico-administrative, avec un échelon central qui conçoit une norme devant être appliqué sur l'ensemble du territoire* »[44]. Avec une réorganisation totale des réformes institutionnelles en 1982 et 1983, cela a permis de mettre en exergue un système législatif plus complexe et plus complet que celui prévu initialement par la loi de 1967 (loi d'orientation foncière).

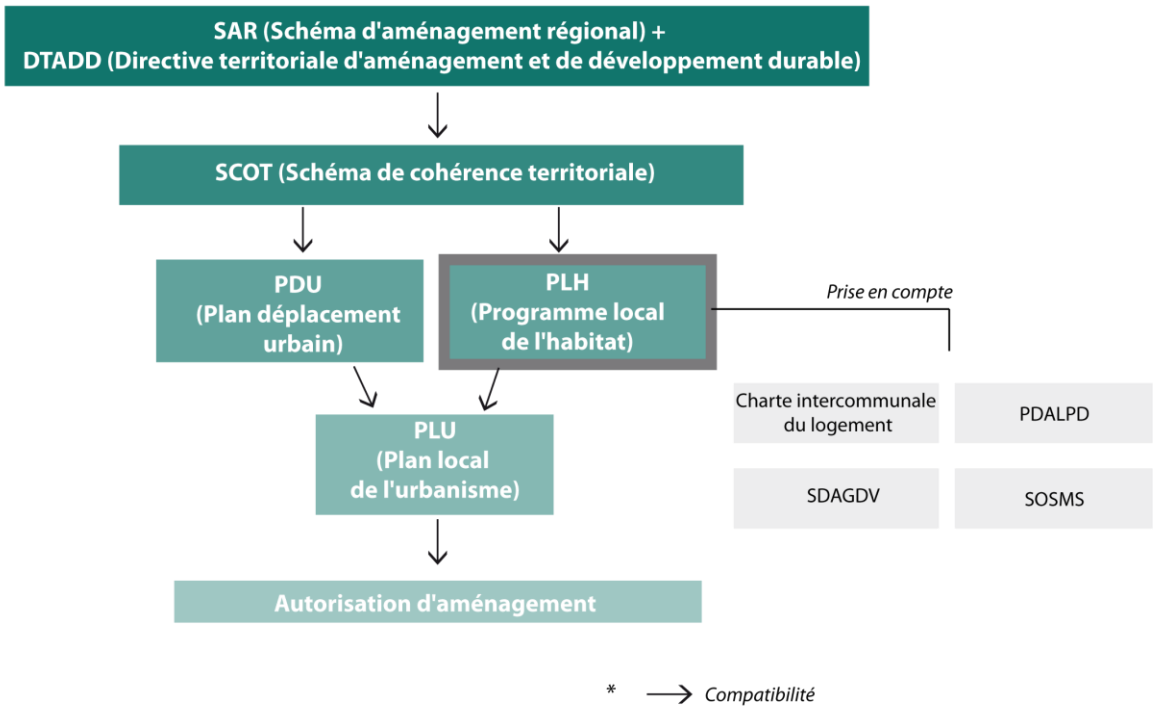
Une nouvelle gestion entre le niveau national et le niveau local s'est établie. « *Pour encadrer l'exercice des compétences locales, différentes réformes matérielles de la planification se sont donc complétées pour déterminer les règles de protection des territoires à enjeux, les planifications relatives à chaque collectivité ainsi que les relations entre les collectivités et entre les planifications multiples* »[45].

Avec la refonte des réformes institutionnelles, la fonction habitat prend de l'envergure pour s'imposer au niveau de l'intercommunalité [cf. partie 2.1. Etapes clés d'évolution ; un outil qui se veut de plus en plus précis en terme de programmation de logements].

Afin de mieux comprendre ce rapport qui lie le programme local de l'habitat et la programmation, il est important de revenir sur la place que détient le PLH dans la hiérarchie des normes [cf. schéma 10] et comment la programmation intègre pleinement ce dernier.

Globalement, le processus de programmation est présent dans toutes les échelles de planification (du micro jusqu'à l'échelle macro) et permet ainsi pour chacune de proposer une intervention et d'accompagner le maître d'ouvrage pour lui préconiser ce qui est nécessaire pour son territoire. Dans n'importe quelles échelles d'intervention, les acteurs en charge de la programmation relèvent des dysfonctionnements et ce ne sont pas les mêmes problèmes.
En effet, la programmation urbaine rencontre un problème d'échelle. La question de la programmation se pose à l'échelle d'une opération d'aménagement mais elle renvoie également à d'autres échelons et notamment aux documents de planifications. C'est-à-dire que même si l'élaboration de programmation [cf. partie 1] semble la même pour chaque échelon, elle reste un élément à adapter selon les volontés des initiateurs.

[44] Douay Nicolas, *La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique*, L'information géographique, 2013/3 Vol. 77.
[45] Douay Nicolas, *La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique*, L'information géographique, 2013/3 Vol. 77.



<u>Schéma 10</u> : Hiérarchisation des normes d'urbanisme et la place du PLH – Fantine BONELLO

En matière d'habitat, la maîtrise de la politique locale passe par le document stratégique et opérationnel du PLH. Ce dernier cherche à répondre à une problématique sur la qualité de la production et la maintenance des logements qui doivent être en cohésion avec les demandes constituées. Cet enjeu pourra être garanti à partir du moment où les politiques locales de l'habitat seront prises en compte dans les différents niveaux de planification et dans les processus d'aménagement urbain.

Cependant, cet outil n'est pas le seul à intégrer la question de l'habitat à l'échelle locale, une multitude de documents de programmation et de planification prennent en compte ce domaine. La loi SRU a notamment renforcé ce lien avec d'autres documents de planification. En effet, afin de tendre vers de plus en plus d'harmonie sur les différentes échelles locales, le PLH doit être compatibles avec d'autres. Cependant, afin de renforcer sa position de force en matière d'habitat, différents documents devront être compatibles avec ce dernier.

Selon la loi SRU, le PLH doit être compatible avec les dispositions mise en place par le SCOT et celles qui lui sont supérieures [Cf. schéma 10 : Schéma de hiérarchisation des normes]. En effet, au-delà de mener des prescriptions en termes de transports, d'environnement, d'économie, il va également préconiser des objectifs stratégiques en termes d'habitat. En effet, les schémas de cohérence territoriale se penchent principalement sur la maîtrise de l'urbanisation et par conséquent la question de l'étalement urbain et de la consommation des espaces naturels et agricoles. En s'intéressant aux enjeux de déplacements et de transports, le PLH s'articule également avec le Plan de Déplacement Urbain (PDU).

A l'inverse, dans le schéma des normes de hiérarchisation des documents de planification, le PLH doit également être pris en compte par d'autres outils, c'est le cas pour le PLU. Lorsqu'un PLH est approuvé après l'approbation d'un PLU, ce dernier doit être mis en compatibilité dans un délai de 3 ans. Dans tous les cas, le PLU devra prendre les dispositions nécessaires pour ne pas empêcher la mise en œuvre du PLH. Dans le cas où le PLU ou le POS ne serait pas en compatibilité, le Préfet intervient grâce à sa compétence en se substituant à la commune afin de procéder à la prise en compte forcé des objectifs du PLH et ainsi pouvoir modifier le document d'urbanisme à l'échelle communale. Avec un jeu d'acteurs qui se complexifie de plus en plus et l'instauration de cette hiérarchie entre les différents documents de planification, il est essentiel que le PLH soit un outil précis et complet dans la mise en œuvre de sa volonté en termes de développement. Mais des difficultés se révèlent lors de la mise en communs des différents documents de planification. En effet, « *Si l'obligation de compatibilité est réelle, il est parfois difficile de la mettre en œuvre. En effet, cette notion même de compatibilité est ambiguë : en pratique, si le PLH ne donne que des orientations peu précises, une importante marge d'appréciation est laissée au rédacteur du PLH. […] L'EPCI doit être particulièrement attentif à la rédaction des actions du PLH : plus elles seront précises et plus elles seront retranscrites facilement avec respect dans le PLU* »[46]. En plus d'être pris en compte par ces derniers, le PLH sera également pris en compte par d'autres plans d'actions qui mettent en place une planification en matière d'habitat au niveau local, c'est notamment le cas des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat, les Programmes Sociaux Thématiques (PST) ou encore les Conférences Intercommunales du Logement (CIL).

Au-delà d'être pris en compte ou d'être compatible le PLH propose une articulation de l'ensemble des politiques sectorielles de l'habitat et doit par conséquent prendre en compte à son tour d'autres documents. Ainsi, le réflexion départementale sur les besoins en logements est essentielle, qu'ils soient pensés de manière globale ou spécifiquement : le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), Schéma d'Accueil des Personnes Handicapées (SAPH), Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage (SDAGV) et Schéma Départemental d'Organisation Sociale et Médico-Sociale (SDOSMS) sont des documents très spécifiques qui vont permettre d'apporter une précision supplémentaire quand à la marche à suivre.
La plupart de ces documents intègre un programme pour rendre plus opérationnel les différents documents.

2.3. Le PLH, une légitimité biaisée par d'autres échelons ?

Le PLH a pour objectif premier de mettre en place un projet de territoire en matière d'habitat, en cherchant à répondre à trois enjeux spécifiques (cf. p.35). Au cours de l'élaboration d'un PLH, une multitude d'acteurs est mobilisée pour mettre en place une programmation de logements qui puisse répondre aux besoins de la population et ainsi évaluer dans un cadre concret l'ensemble des problématiques du territoire. Grâce à la richesse des échanges entre les différents acteurs, la prise en compte des avis de tous et la volonté de concilier les points de vue, le PLH est considéré comme un outil fondateur de la programmation de logements sur le territoire.

[46] ORHL (Observatoire Régional de l'habitat et du logement), *L'élaboration d'un programme local de l'habitat territorialisé*, Guide méthodologique et action exemplaires, décembre 2011

Même s'il paraît d'un premier abord être un outil fondateur en termes de projet pour le développement de l'habitat, en est-il vraiment ainsi, lorsqu'il s'agit de son application sur le territoire ? Quel rôle joue t-il réellement ?

Avant même de comprendre la portée de son exécution et de sa légitimité à exister aux yeux des acteurs par rapport à d'autres documents de planification, il semble intéressant d'analyser son périmètre d'intervention. Aujourd'hui, il doit correspondre à un territoire institutionnel qui est celui d'une intercommunalité compétente en matière d'habitat (communauté d'agglomération ou communauté de communes) mais ce périmètre semble, dans certains cas, ne pas être le plus pertinent pour appréhender le bassin de vie et ainsi appréhender la totalité du marché de logements du territoire. C'est le cas de territoires où l'on constate un réel déséquilibre à cause d'une forte densification du centre mais qui comprend cependant quand même de nombreuses communes périurbaines. A l'inverse, le périmètre d'intervention du PLH peut être mal dessiné dans le cas où les aires de marchés de logements dépassent largement les limites administratives de l'EPCI, voire du département.

Au-delà de relever un léger doute quand à l'application du périmètre intercommunal pour le PLH, il est primordial de s'intéresser au rôle qu'il exerce auprès d'autres documents de planification, en lien avec la programmation de logements sur le territoire. En effet, même si le PLH possède une place importante dans la hiérarchie des normes d'urbanisme, cela en fait-il un document solide et pleinement légitime ? Qu'en est-il du pouvoir de cet outil qui permet de mettre en place la politique de l'habitat au niveau local ? Un paradoxe apparaît entre la puissance d'un PLH qui s'établit à l'échelle intercommunale et des décisions communales qui portent une influence capitale sur l'aménagement du territoire. Actuellement, lequel de ces deux niveaux opérationnels a le plus de facilité à s'imposer ?

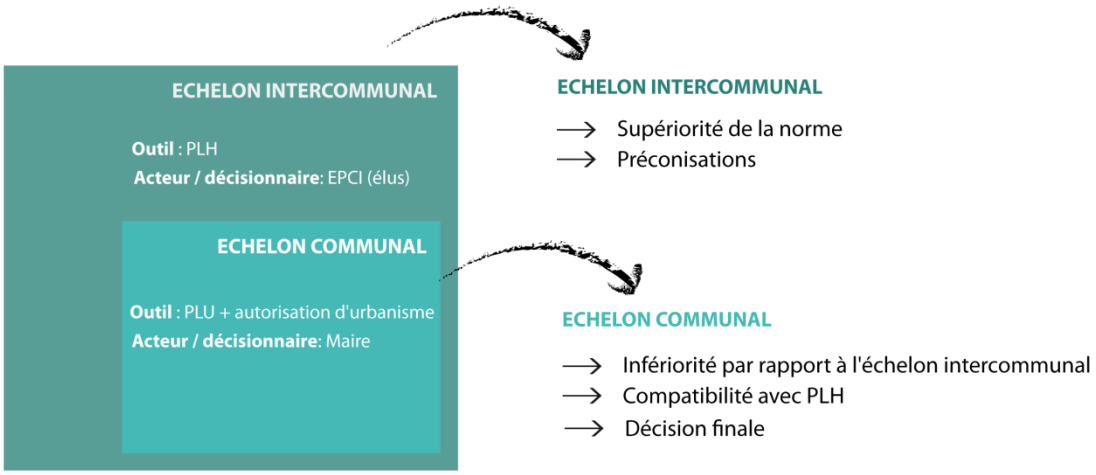


Schéma 11 : La légitimité du PLH face à la puissance de l'échelon communal - Fantine BONELLO

Aujourd'hui, la légitimité du PLH n'est pas encore la même que celle procurée à l'échelle communale. Ce caractère est renforcé par différents sentiments et comportements d'acteurs. Dans ces débuts, le PLH n'était pas obligatoire pour les intercommunalités et les communautés de communes. La programmation mise en œuvre était alors fragile mais s'est

beaucoup renforcée ces dernières années [cf. partie 2.1. Etapes clés d'évolution ; un outil qui se veut de plus en plus précis en terme de programmation de logements]. Pour exister au sein des décisions politiques et avoir toute sa légitimité à être engagé, le PLH doit être un élément qui doit être parfaitement complet pour avoir une probabilité d'être prise en compte. En plus de cette complexité et de cette rigueur qui lui est imposé, le PLH a parfois du mal à s'imposer sur certains territoires. En effet, en France, le découpage des objectifs de logements est déséquilibré, ce qui incite certaines communes à se détourner des objectifs lancés par le PLH.
Afin de rendre opérationnel le PLH sur les territoires, il est nécessaire de prendre toutes les mesures possibles pour que les volontés politiques soient mises en œuvre aux échelons inférieurs. Ainsi, comme l'indique la hiérarchie des normes, il est nécessaire de retranscrire ses objectifs dans les PLU et autres documents inférieurs. Cependant, au regard de la législation, les communes disposent d'un délai de 3 ans pour adapter leur POS / PLU au PLH adopté. Ce délai biaise complètement la légitimité du PLH à exister car ce délai de trois ans pour adapter les nouvelles mesures et objectifs aux documents d'urbanisme au PLH ne favorise en aucun cas la mise en œuvre rapide d'un tel outil de programmation et cela retarde les objectifs fixés dans ce dernier. « *Malgré cette obligation, de nombreuses communes sont passées du POS au PLU sans attendre l'approbation d'un PLH intercommunal. Cela explique en partie le manque de motivation de certains élus à se résoudre à traduire les objectifs des PLH dans leur PLU récemment révisé* »[47].

De plus, même si la législation n'encourage pas une prise rapide, le comportement des différents acteurs intervenant sur l'aménagement et la programmation du logement joue un rôle majeur. En effet, les élus, selon leur volonté ou non à porter le projet PLH sont des moteurs pour sa réussite dans les six prochaines années. Pour que son adoption soit pleinement intégrée par les autres documents et les autres acteurs, il est nécessaire qu'ils accordent une certaine légitimité au PLH. Les opinions divergent quant à la nécessité d'instaurer la mise en œuvre d'un PLH. Malheureusement, des préjugés sur le PLH sont encore trop présents dans les esprits, certains pensent que pour construire et aménager le territoire en termes de logements, il n'est pas nécessaire de passer par l'élaboration d'un PLH. En revanche, d'autres pensent que le PLH permet d'harmoniser la construction sur un territoire intercommunal. Recentré sur l'intégralité des communes qui la compose, le PLH assure les objectifs mis en place au niveau supérieur. Cependant, le cadre juridique n'aide pas les acteurs ayant la compétence « habitat ». En effet, elle reste encore trop floue et doit être recadré davantage pour permettre au PLH de s'épanouir pleinement et d'exister à juste titre. A cause de l'existence de ce flou entre la compétence des différents acteurs, le PLH peine à émerger comme un outil fort pour la programmation de logements.

La compétence « habitat » est prise en considération par de nombreux acteurs. Avec une gouvernance qui s'établit de plus en plus à l'échelle de l'intercommunalité, il est primordial pour les acteurs de l'échelle communale qu'ils s'engagent dans le partage pour une portée de l'action intercommunale. On constate une méfiance entre les acteurs et à tous les niveaux notamment entre les communes et l'EPCI mais également entre les communes et au sein des EPCI eux-mêmes. Dans l'élaboration du PLH et d'une programmation de logements, les acteurs doivent prendre conscience du poids financier, de ses compétences et des moyens

[47] GIBOYAU Marielle, *Préconisations en vue d'une meilleure prise en compte du foncier à toutes les étapes du programme local de l'habitat*, Observatoire Régional du Foncier, Juin 2008

engagés par l'intercommunalité. « *L'intercommunalité, et plus particulièrement les communautés d'agglomération et urbaines, disposent des outils et du cadre législatif pour établir de véritables projets territoriaux locaux en matière d'habitat. Mais si de nombreuses intercommunalités disposent de la compétence de l'élaboration et de la mise en œuvre du PLH sur le territoire, elles ne disposent pas de compétences d'aménagement et d'urbanisme complètes, celle-ci restant bien souvent du ressort communal. L'articulation entre le pilotage politique assuré et revendiqué au niveau de l'agglomération et sa déclinaison opérationnelle par les communes, qui n'ont pas été remises en cause par les lois récentes, constituent encore aujourd'hui un « verrou » dans l'opérationnalité réelle du PLH […]. Les rapports entre l'intercommunalité, dont le rôle de chef de file s'affirme, et les communes encore dépositaires de nombreuses compétences opérationnelles, reposent sur un équilibre politique et juridique subtil* »[48]. Entretenant des rapports toujours plus complexes la commune et l'intercommunalité, la réalisation du PLH manque de légitimité face à l'échelon communale. En effet, la figure du maire et ses compétences (permis de construire, PLU, attributions, etc.) demeurent incontournables. Malgré la compatibilité que doit avoir le PLU avec le PLH, ce dernier reste un document opposable. Le maire et ses services techniques prennent les dernières décisions en termes d'aménagement pour leur commune. « *Certains maires demeurent sceptiques face au caractère stratégique du PLH. Ils avancent l'argument que le PLH ne saurait régler les problèmes de logements sur leur territoire. Le PLH n'est pas assorti d'une obligation de résultat et vient aider la planification du logement. Il n'est pas toujours engagé avec beaucoup de conviction et la qualité de celui-ci s'en ressent. Beaucoup de collectivités font des PLH d'opportunité parfois vues comme une simple formalité administrative. Le PLH est alors un document dont le portage politique par les élus est faible, ce qui entrave son opérationnalité* »[49].

On pourra retenir que la décentralisation a joué un rôle majeur dans la mise en place d'un caractère plus programmatique de l'outil PLH, en charge de la mise en place de la politique de l'habitat au niveau local.
Finalement, la programmation est présente dans tous les documents de planification. Ainsi, la construction d'un projet urbain s'établit par le biais du processus de programmation mais dont lui-même est composé par les préconisations des autres documents de planification. Enfin, la programmation de logements qui est établit dans le PLH ne peut pas fonctionner à part entière et que celle-ci est alimentée par de nombreux autres outils. De façon générale, en urbanisme, pour qu'une action sur le territoire soit la plus cohérente possible, elle devra composer avec tout un ensemble de programmation.

Un cadre plus incitateur devra être mis en place dans l'avenir si le PLH veut réellement être l'outil de la politique de l'habitat à l'échelle intercommunale. Faut-il tendre pour cela vers un transfert de compétences complet au niveau intercommunal pour ce qui est de la fonction « habitat » ?

---

[48] *ORHL (Observatoire Régional de l'habitat et du logement), L'élaboration d'un programme local de l'habitat territorialisé, Guide méthodologique et action exemplaires, décembre 2011*

[49] GIBOYAU Marielle, *Préconisations en vue d'une meilleure prise en compte du foncier à toutes les étapes du programme local de l'habitat*, Observatoire Régional du Foncier, Juin 2008

PARTIE 3 : EN PRATIQUE, ELABORATION D'UNE PROGRAMMATION DE LOGEMENTS

Avec l'ensemble des éléments mis en avant jusqu'ici, on peut s'apercevoir que la programmation reste encore le présupposé d'un projet urbain. Grâce aux différents enjeux révélés (social, urbain et économique), on intègre petit à petit dans le domaine de l'urbanisme et l'aménagement, que le processus de programmation nous permet de répondre à ces derniers grâce à l'anticipation des actions. Après avoir dressé le portrait de la notion de programmation mise en avant dans la première partie, qui permettait de mieux comprendre ce processus et comment il est mis en œuvre aujourd'hui, la seconde partie quant à elle a permis de comprendre la dimension et le contenu du PLH mais également de saisir l'imbrication qui transparaît entre la programmation et le PLH.

Dans cette dernière partie, la programmation sera présentée en se détachant de ces différents éléments théoriques, en proposant une programmation de logements telle qu'elle a pu être pratiquée au sein de la Communauté d'Agglomération d'Annecy, par le biais du secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf. On pourra se rendre compte que la pratique n'est pas toujours le parfait reflet de la théorie. En effet, même si logiquement les politiques publiques doivent être clairement définies en amont du projet urbain ou du processus de programmation pour venir guider l'aménagement du territoire, ce n'est pas toujours le cas. Dans la réalité, les acteurs doivent s'adapter à des politiques publiques qui ne sont pas toujours abouties et ce phénomène est encore plus prononcé dans le cas d'un outil intercommunal (comme le PLH). La mise en œuvre d'un projet urbain ou la programmation vont être l'occasion de nourrir la réflexion en matière de politiques publiques. Pourtant ces dernières sont essentielles et permettent d'identifier les besoins, les objectifs vers lesquels tendre.

Pour se saisir du processus de programmation de logements qui a été réalisé en lien avec les objectifs du PLH, un retour sur la contextualisation du secteur d'étude par le biais du diagnostic et en appui des autres documents de planification d'où émanent les principaux enjeux, sera effectué. Puis, il sera développé la méthode mise en place pour pouvoir réaliser cette démarche : de l'identification du besoin jusqu'au programme de logement proposé. Cette méthode à la particularité d'être conçue pour être reproductible sur d'autres sites en projet. La présentation et l'analyse de la programmation de logements réalisée sur le secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf permettra d'illustrer et de comprendre de façon détaillée le lien qui peut y avoir entre la programmation urbaine et les préconisations du PLH. Enfin, le résultat du programme de logements sera détaillé, pour conclure sur les contraintes et les limites de l'engagement d'un tel processus.

Finalement, cette dernière partie mettra en exergue les processus clés d'élaboration d'une programmation urbaine en appuie des préconisations du PLH mais celle-ci permettra également de se saisir des raisons du choix de la C2A qui a été celui de privilégier la programmation de logements.

1. Le quartier « Barral, Loverchy, Pont-Neuf », secteur stratégique de renouvellement urbain

Avant même de s'intéresser à la construction de la démarche de la programmation de logements par le biais de la mise en place d'une méthodologie reproductible sur d'autres sites en projet et le résultat du programme élaboré sur le quartier en renouvellement urbain, il est important de comprendre le contexte géographique à la fois spatial mais également temporel dans lequel le quartier s'inscrit. Pour cela, le diagnostic élaboré permettra de mettre en exergue les différents dysfonctionnements et ainsi proposer des actions en faveur du rééquilibre du territoire dans la programmation de logements. A travers cette première sous-partie, l'objectif sera de proposer une synthèse du diagnostic pour comprendre les grandes lignes de ce quartier. Elle s'appuiera pour cela sur les documents de planification et les préconisations du PLH. Enfin, l'ensemble de ces éléments permettront de guider la définition des enjeux.

Ces premiers éléments de compréhension vont permettre d'appréhender les deux notions (programmation urbaine et programme local de l'habitat) mises en avant jusqu'ici. Ainsi, à travers la mission réalisée, on pourra comprendre de manière concrète comment le programme établit dans le PLH est intégré au processus de programmation d'un projet urbain comme celui du quartier Barral, Loverchy, Pont-Neuf.

1.1. Un quartier en renouvellement urbain dans le sud de l'agglomération

Pour comprendre l'insertion du secteur Barral Loverchy Pont-Neuf à l'échelle de l'agglomération d'Annecy, il convient d'analyser brièvement les caractéristiques du territoire aggloméré pour en saisir les enjeux et logiques d'organisation.

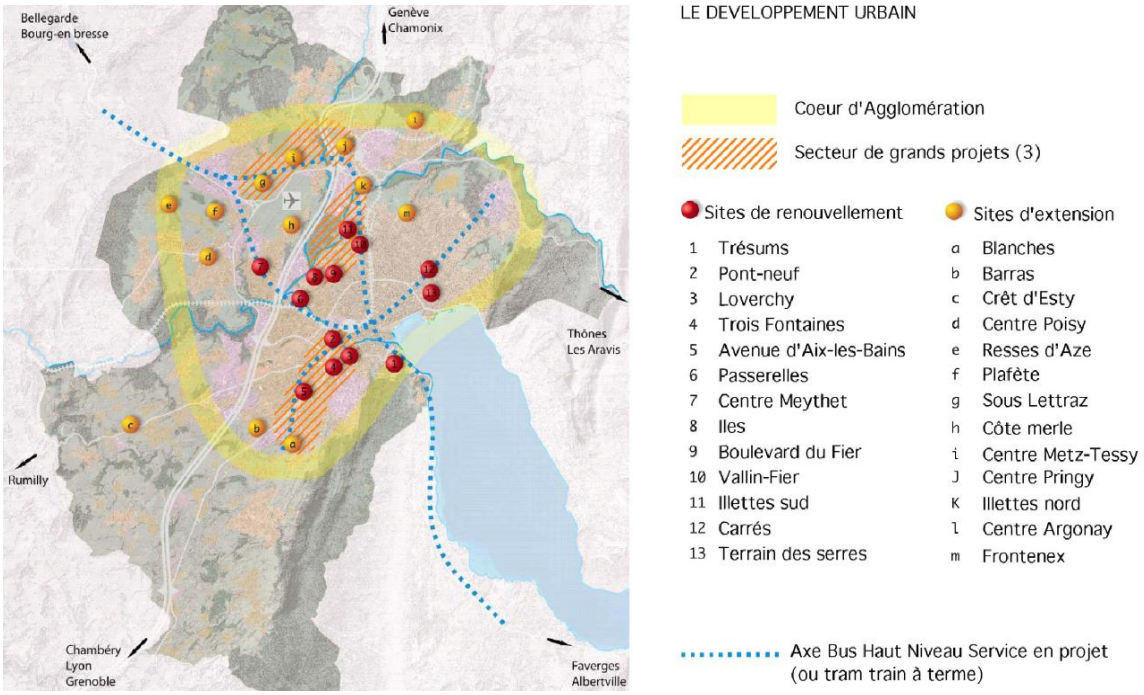
1.1.1. Le positionnement stratégique du secteur dans l'agglomération Annécienne

Dans le périmètre du SCOT du bassin Annécien [*cf. Carte SCOT*], la communauté d'Agglomération d'Annecy (C2A) représente 82 % des emplois et 65 % de la population. Afin de conserver ce rôle de centralité, elle a pour ambition de renforcer son dynamisme économique, grâce à son grand projet « Agglo 2030 », qui permettrait d'accueillir entre 18 000 et 22 000 habitants dans les 20 prochaines années. Pour parvenir à remplir cet objectif, trois grands secteurs de projets sont envisagés dans le cœur d'agglomération[50] : le secteur sud (« Barral – Loverchy – pont-neuf ») et repose sur une dynamique de renouvellement urbain, le secteur « Plateau Rive droite » (au nord de l'agglomération) et le secteur « Vallon du Fier » (au centre géographique de l'Agglomération et à proximité de l'aéroport) (cf. carte 1). L'enjeu sera de lutter contre l'étalement urbain et d'intensifier l'urbanisation dans les quartiers, bourgs et chefs-lieux à proximité des zones économiques (services et commerces). Les nombreuses potentialités foncières sur ce territoire vont permettre de densifier les espaces déjà urbanisés, sans étendre l'urbanisation dans les zones non bâties.

[50] Le cœur d'agglomération représente le territoire où l'urbanisation est la plus dense et où le projet « agglo 2030 » préconise de densifier le tissu urbain. Cette précaution permet d'éviter l'étalement urbain des espaces périphériques. Ce territoire comprend les communes d'Annecy, Annecy-le-Vieux, Cran-Gevrier et les espaces les plus denses des communes de Metz-Tessy, Argonay, Pringy, Epagny, Meythet, Poisy.

1.1.1.1. Un territoire multipolaire face à de grands projets de territoire

La ville d'Annecy, qui borde le lac du même nom, comporte des fonctions d'agglomération stratégiques (gare, emplois). Pôle principal, la ville centre propose un développement de l'urbanisation en forme de système réticulaire, qui s'étend sur les 1ere et 2eme couronnes. Le territoire se caractérise donc par sa multipolarité. Les communes de Seynod, Cran-Gevrier, Annecy-le-Vieux proposent une offre de services urbains alternatifs à ceux d'Annecy et explique en partie l'attrait pour ce territoire complémentaire.



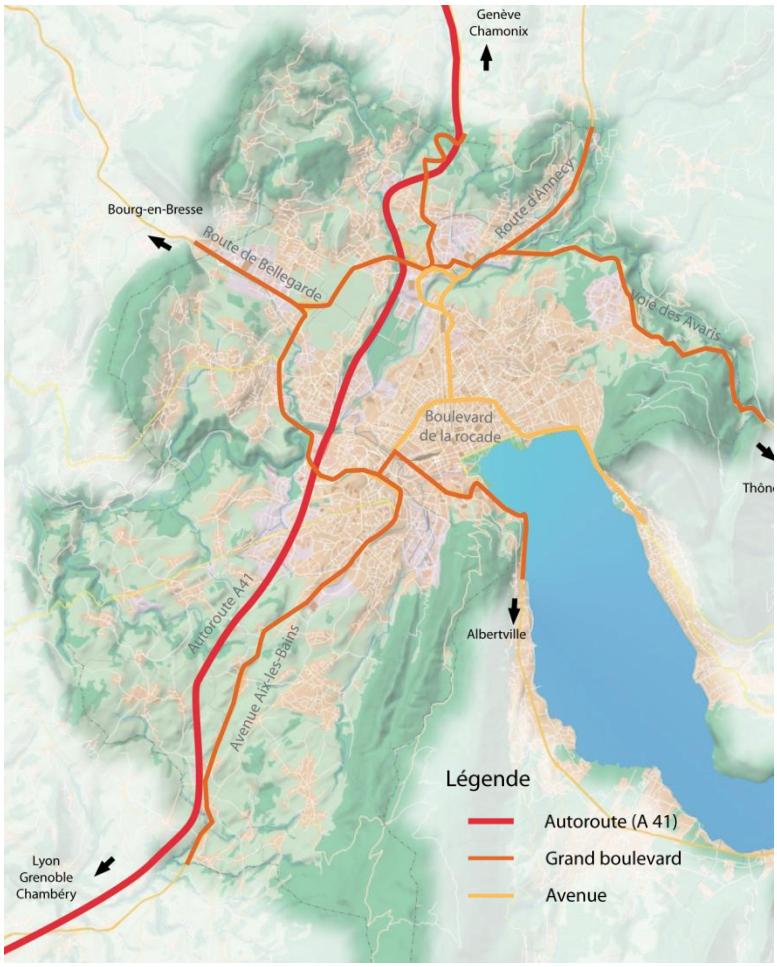
<u>Carte 1</u> : Le développement urbain de l'agglomération Annécienne et ses trois secteurs stratégiques

1.1.1.2. Un réseau de mobilité important

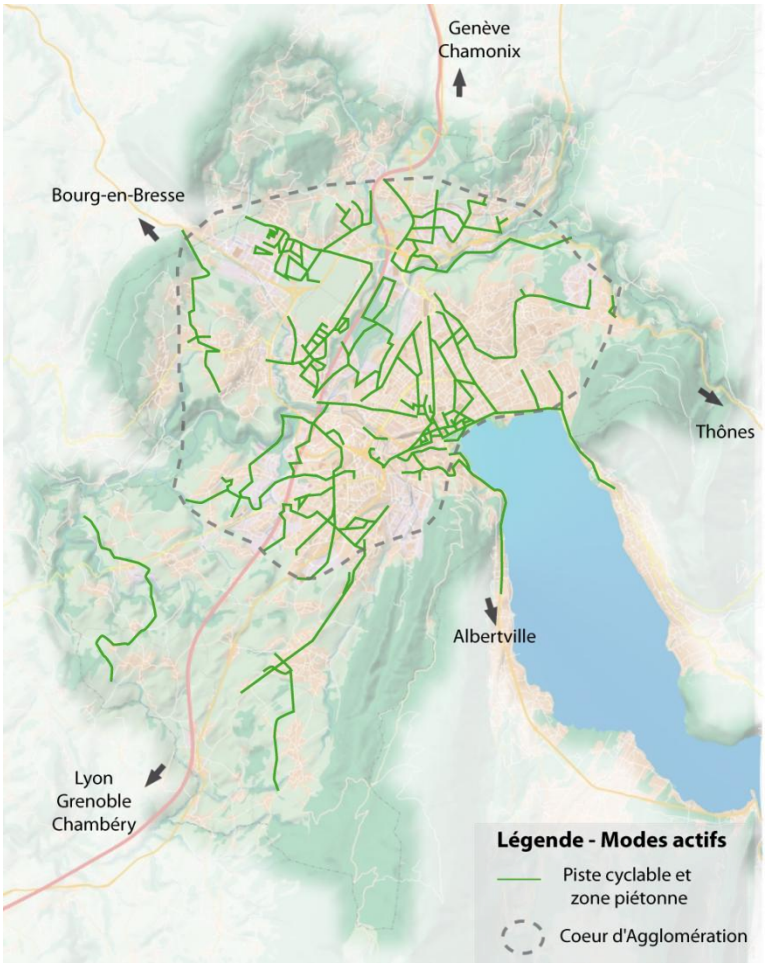
L'agglomération d'Annecy s'organise autour de grands axes structurants qui desservent le territoire (cf. carte 2) :

- L'autoroute (A41)
- L'avenue Aix-les-Bains (D1201)
- Le boulevard de la Rocade (D 1501) et Avenue de Genève (D 2201)

En plus de son réseau routier hiérarchisé de façon à gérer les flux entrants et sortants le mieux possible, l'agglomération propose un réseau de transports en commun important (il se compose de dix lignes principales qui transitent par le pôle de la gare d'Annecy. Huit lignes d'extension desservent les communes périphériques, quatre lignes circulent le dimanche et les jours fériés et trois lignes offrent un service en soirée). Face aux exigences de durabilité en matière de mobilité, l'agglomération Annécienne souhaite développer un réseau de transports collectifs performant. La future ligne de Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) développée sur deux axes améliorera ce service et desservira les trois secteurs stratégiques.



Carte 2 : **structuration du réseau routier - Fantine BONELLO**



Carte 3 : **Réseau des modes doux avant l'approbation du schéma cyclable - Fantine BONELLO**

L'agglomération Annécienne propose également un réseau cyclable structurant et maillant une grande partie du cœur de l'agglomération. Cependant, certaines liaisons entre les grands pôles structurants sont encore à valoriser pour favoriser un territoire plus poreux (cf. carte 3).

1.1.1.3. Des atouts paysagers indéniables

Entourée de plusieurs massifs, bordée par le lac d'Annecy et traversée par la rivière du Fier, l'agglomération d'Annecy bénéficie d'un cadre naturel exceptionnel. Cette géographie particulière en fait un territoire très attractif, tant d'un point de vue touristique, qu'économique. Les nombreux espaces ouverts garantissent des points de vue sur le grand paysage. Les espaces naturels sont accessibles facilement, permettant une pratique agréable des loisirs (promenade, détente, sport).

Malgré ce contexte naturel avantageux, le cœur de l'agglomération souffre pour partie d'un manque de pénétration de la nature en ville mais également d'un manque de lien entre les espaces naturels. Hormis l'esplanade du Paquier au bord du lac, les canaux de la vieille ville, la promenade du Thiou et quelques espaces préservés de l'urbanisation sur les coteaux de Cran-Gevrier et Annecy-le-Vieux, la trame naturelle perce difficilement le tissu urbain constituée du cœur d'agglomération.

1.1.1.4. Le secteur de l'entrée sud, un territoire fortement peuplé dans l'agglomération

Le secteur d'étude de Barral, Loverchy, Pont-Neuf est l'un des plus peuplés. En effet, sur l'agglomération Annécienne, quatre des treize communes accueillent au moins 15 000 habitants chacune, soit 74 % de la population du territoire intercommunal (Annecy 35 %, Seynod 13 %, Annecy-le-Vieux 14 % et Cran-Gevrier 12 %). Mais c'est également un secteur qui concentre une taille moyenne de ménages plus faible que dans le reste du territoire. Cette baisse de la taille moyenne des ménages génère des besoins croissants en termes de logements. « *La commune de Seynod affiche une taille de ménages relativement importante (2,46) mais en forte baisse (-12% par rapport à 1999). La ville centre présente la plus petite taille moyenne des ménages (1,88) mais cette dernière tend à se stabiliser (-5,6 % entre 1999 et 2009, contre -7,4% au niveau de la C2A) »*[51].

Finalement, cette première approche du territoire d'étude observé dans son ensemble, permet d'ores et déjà de se rendre compte que l'élaboration d'une programmation de logements doit faire intervenir d'autres composantes que celle du logement. En effet, la structure paysagère ou urbaine, l'organisation des moyens de transports ou encore la densité de population sont autant d'éléments qui ne sont pas forcement directement en rapport avec les questions de logements mais ils jouent un rôle majeur qu'en à l'émergence de dysfonctionnements.

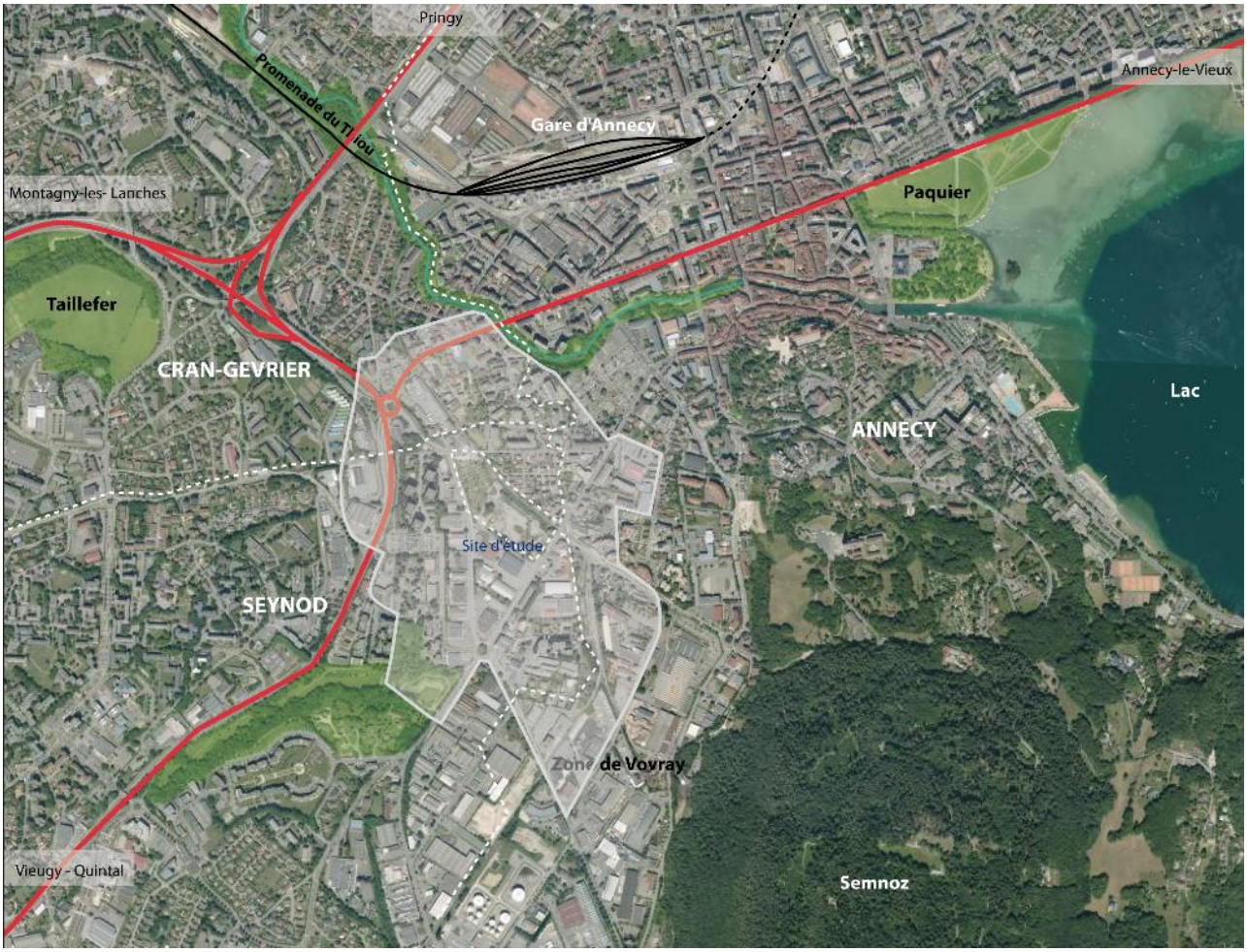
1.1.2. L'échelle du secteur, entrée sud de l'agglomération : un territoire en renouvellement urbain

Afin de cerner davantage la composition du secteur d'étude, une synthèse du diagnostic réalisé permettra de mettre en avant les atouts, les faiblesses et les déséquilibres à réajuster.

Situé à l'entrée sud de l'agglomération, le secteur Barral – Loverchy – Pont-neuf possède de nombreux atouts par sa situation géographique et la proximité d'infrastructures autoroutières qui en facilitent son accès (cf. carte 4). Au carrefour de trois communes (Cran-Gevrier, Annecy et Seynod), le secteur constitue un espace de renouvellement urbain. Perçu comme un secteur en marge, ce site constitue un territoire d'enjeux. Impacté par de nombreux enjeux et l'amorce de plusieurs grands projets urbains (tunnel sous le Semnoz, création d'une ligne BHNS ou encore aménagement de plusieurs grosses opérations de logements), son réaménagement est stratégique pour le projet d'ensemble du territoire aggloméré. Longtemps considéré comme un quartier excentré, chacune des trois communes y a installé des activités peu valorisantes pour le territoire, qu'il n'était pas favorable de mettre en « vitrine ». Ainsi, pendant plusieurs années, les trois communes y ont implanté des activités polluantes, un abattoir, un dépôt pétrolier, etc.

---

[51] SEMAPHORE et COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ANNECY, *Programme Local de l'Habitat de l'agglomération d'Annecy 2015-2020*, actuellement en cours d'élaboration à la date d'août 2014

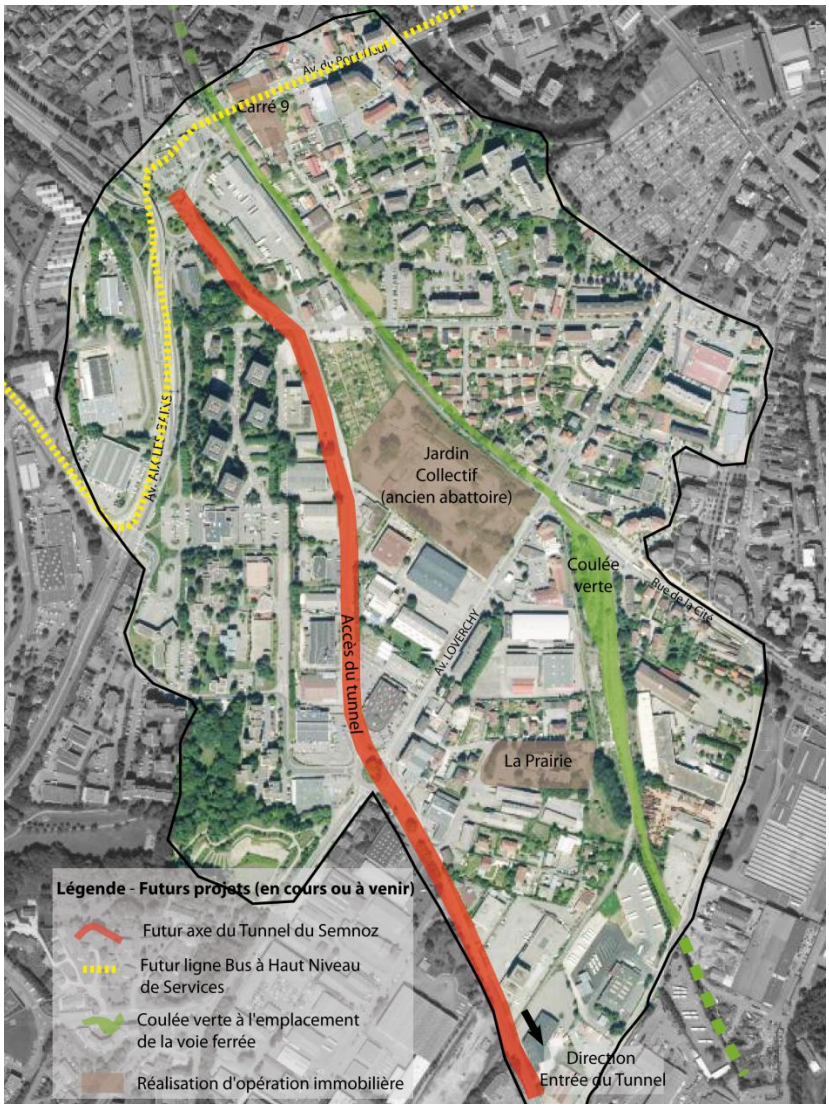


<u>Carte 4</u> : Situation géographique du secteur d'étude –Fantine BONELLO

De plus, la situation topographique des lieux permet d'encourager cette pratique. En effet, installées derrière le Crêt du Maure et ne donnant pas directement sur le lac, les activités ne pouvaient gêner la population Annécienne.

1.1.2.1. Les projets en cours de réalisation ou à venir

L'agglomération Annécienne développe au sein de son territoire plusieurs projets phares (cf. carte 5). Certains d'entre eux vont impacter directement le secteur d'étude sur lequel les acteurs envisagent le renouvellement urbain. Que ce soit au niveau des mobilités, avec l'implantation du tunnel du Semnoz et une ligne BHNS, de la potentielle coulée verte à la place de l'actuelle voie ferrée, de l'aménagement des serres municipales d'Annecy (à l'emplacement des anciens abattoirs) ou au niveau des opérations de logements (Carré 9, la Praire), ces projets devront être pris en compte dès le diagnostic pour appréhender toutes les potentialités et difficultés du site.



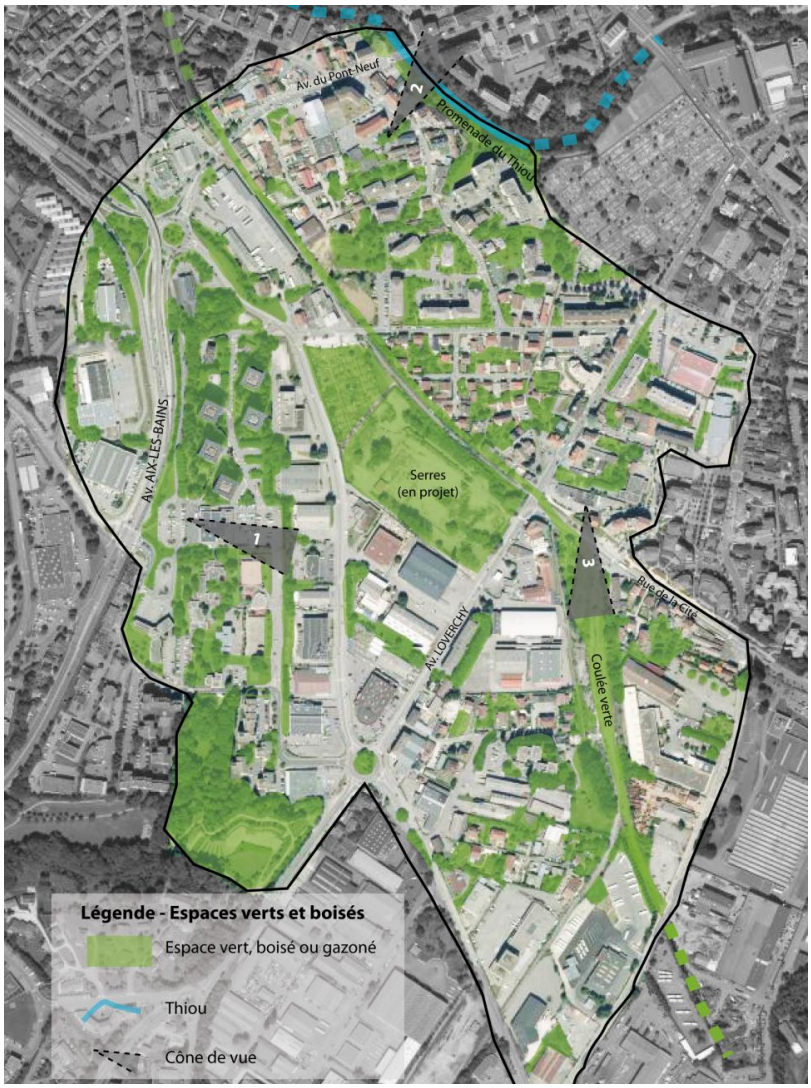
<u>Carte 5</u> : Connecter les projets d'aménagements avec la réflexion du réaménagement du site – Fantine BONELLO

1.1.2.2. Des atouts en termes de paysage et de nature en ville à mettre en cohérence avec le développement du futur quartier

Le site de Barral – Loverchy – Pont-neuf possède de nombreux atouts paysagers qui ont conditionné le développement du tissu urbain. De symboliques éléments donnent du caractère à ce territoire :

- le lac attire autant la population de l'agglomération d'Annecy que des touristes
- le Thiou et sa promenade jouent un rôle majeur au nord du secteur et permettent de faire pénétrer la nature en ville, permettant de donner une vraie qualité de vie à cette entrée au sud de l'agglomération.
- Le Semnoz (montagne au nord du massif des Bauges) offre un accès immédiat à la nature lorsqu'on est en ville. Il constitue un véritable espace de respiration et permet de promouvoir cette qualité de vie. Les cônes de vues (cf. carte 6) sur le grand paysage renforcent encore un peu plus cette qualité paysagère propre au territoire d'Annecy.

– Des éléments plus ponctuels à l'intérieur du site, valorisent une qualité déjà remarquable (présence de parc ou d'espaces boisés)



Carte 6 : Forte présence d'une armature naturelle et paysagère sur les communes en harmonie avec le développement urbain du secteur d'étude – Fantine BONELLO

Photo 1 : Parc de Barral

Cône de vue :

1. Vue en arrière plan sur le Semnoz
2. La promenade du Thiou
3. Coulée verte

Photo 2 : Promenade bord du Thiou

1.1.2.3. Présence de nombreux espaces ouverts

1.1.2.3.1. Les espaces résiduels

Construit en majorité dans les années 60 – 70, ce secteur a vu se développer une urbanisation très consommatrice d'espace, tant en matière d'habitat, que d'activités, d'équipements ou encore d'infrastructures routières. De nombreux espaces résiduels apparaissent et invitent encore un peu plus à entreprendre une logique de renouvellement urbain (cf. carte 7). Les espaces non qualifiés, la voie ferrée, les espaces verts peu entretenus, les friches industrielles ou encore des terrains vagues, sont autant de leviers d'actions pour redynamiser et réorganiser ce secteur. Au delà d'en assurer une nouvelle utilisation, ces espaces devront être interconnectés avec d'autres espaces de qualité

présents sur le site. En l'état actuel, ces espaces résiduels peuvent amener à une ambiance inhospitalière, peu chaleureuse. L'enjeu est de retrouver une cohérence dans ce site, particulièrement éclectique et ainsi utiliser les nombreux espaces ouverts comme leviers d'actions.

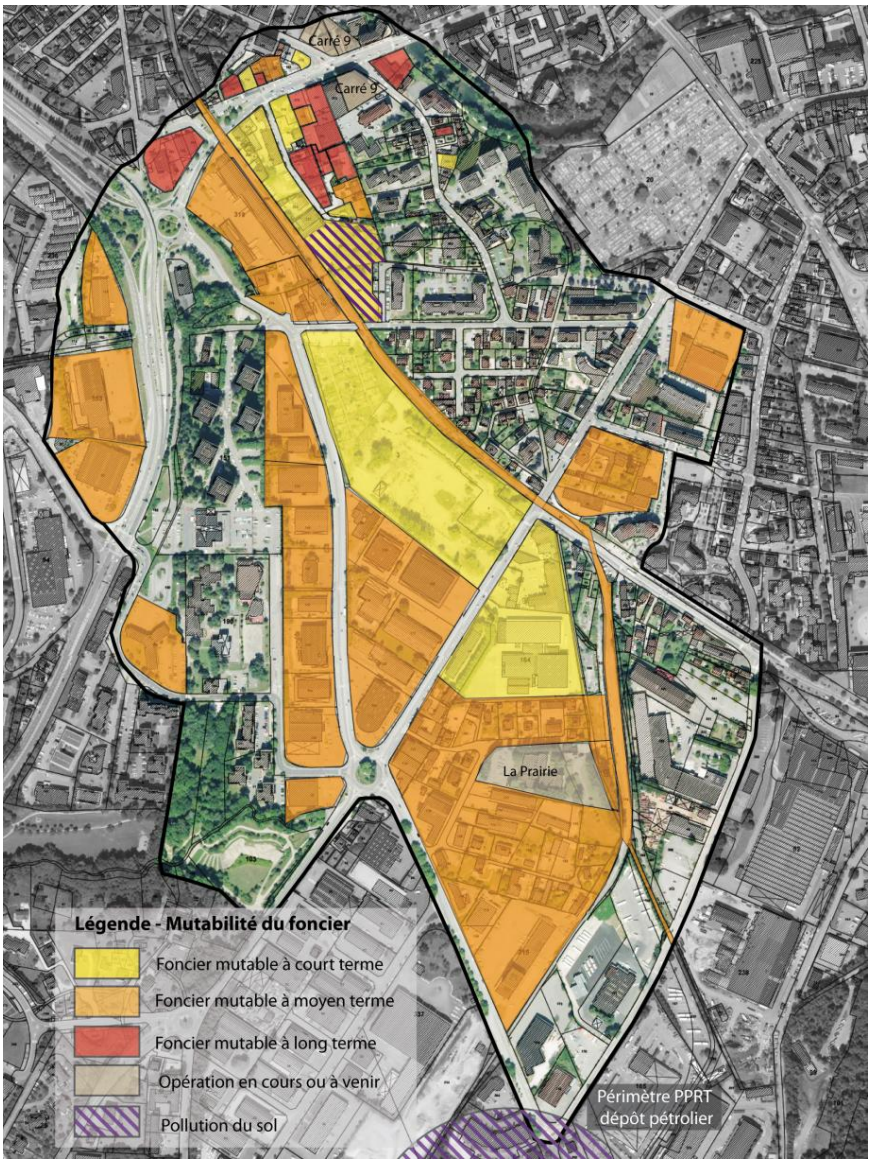
Carte 7 : Importante présence d'espaces résiduels - leviers d'actions pour le processus de programmation – Fantine BONELLO

Photo 3 : Voie ferrée, plus utilisée, potentiellemen transformée en coulée verte

Photo 4 : Anciens abattoirs

1.1.2.3.2. La mutabilité du foncier (à court et long terme), un atout pour ce territoire en renouvellement urbain

Dans son ensemble, le secteur possède de nombreux terrains susceptibles de pouvoir muter. Ces terrains en mutation foncière représentent une part importante du site en renouvellement urbain (cf. carte 8). A plus ou moins long terme, de nombreux éléments qui composent le paysage actuel sont amenés soit à être déplacés (en périphérie), soit à être transformés dans leur forme urbaine, pour une meilleure emprise de l'espace. Aujourd'hui, le secteur du Pont-neuf (situé au nord du secteur, sur la commune de Cran-Gevrier), présente



<u>Carte 8</u> : Mutabilité du foncier et la pollution des sols – Redistribuer les espaces ouverts pour tendre vers une meilleure cohésion du secteur – Fantine BONELLO

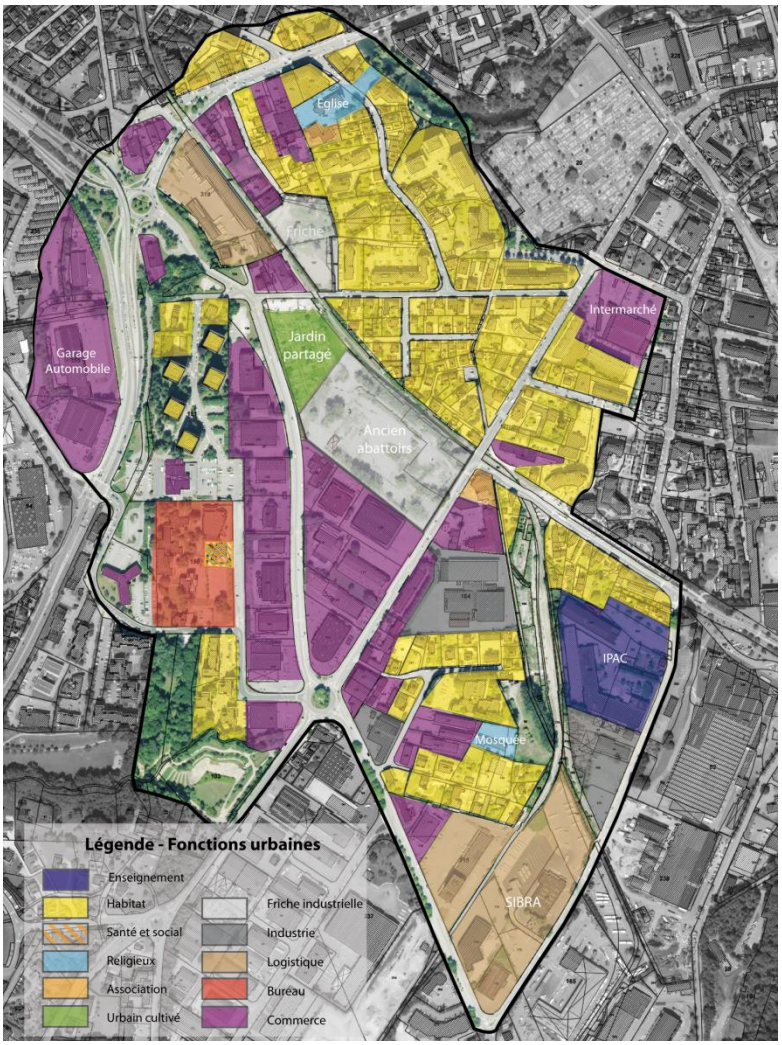
la particularité d'être en grande partie propriété de la congrégation des sœurs de Saint-Joseph, ce qui conduit à des opérations de construction sur terrain d'autrui sous forme de baux emphytéotique de longue durée. En d'autres termes, l'acquisition des fonciers par la collectivité ou des personnes privées est rendue particulièrement difficile sur ce secteur.

Les transitions fonctionnelles et le développement de certaines activités polluantes ont de lourdes conséquences sur la qualité de certains sols. Cette dernière aura une incidence majeure sur la réorganisation ou l'aménagement de futurs projets, ne serait-ce que par les surcoûts qu'elle induira.

Inauguré en 1967, le dépôt pétrolier situé en plein cœur de la zone industrielle de Vovray était lors de sa construction installé dans un secteur désert au niveau de la construction. Aujourd'hui, la zone tend à s'urbaniser de plus en plus. Le Plan de prévention des risques technologiques (PPRT) a été approuvé par les services compétents au 8 avril 2011. Un périmètre de non constructibilité a été établi à ce jour et pour ce dernier, il n'est pas prévu de la déplacer.
N'ayant pas eu les possibilités de le faire, le diagnostic devra également intégrer les résultats des études archéologiques. Ces dernières peuvent perturber indéniablement le déroulement du processus de programmation et ainsi retarder de façon importante les délais.

1.1.2.4. Un espace éclectique influencé par les fonctions urbaines variées du secteur

En s'intéressant à la répartition des activités sur le territoire, on observe à nouveau le caractère éclectique du site : commerces, friches industrielles, industries, équipements religieux, habitat, enseignement, logistique, qui sont autant de fonctions présentes sur ce même site. Outre la grande mixité des fonctions urbaines qui composent le site, leur répartition est assez particulière. En effet, l'habitat est fortement représenté dans la frange nord du secteur et devient plus disparate à l'est et à l'ouest. Les commerces (de proximité, de la grande distribution, etc.) sont présents de façon clairsemés sur l'ensemble du secteur. En revanche, l'industrie est présente exclusivement dans le sud du site. Cet éclectisme est dû à l'organisation des activités qui n'ont aucun lien les unes avec les autres : un groupe de maisons se retrouve au milieu d'un îlot, entouré de bâtiments commerciaux ou industriels. Ce mariage entre habitat et industrie est peu courant. Le secteur n'est pas caractérisé par une mono activité et où cet éclectisme est un atout qu'il sera important de valoriser.



Ce secteur fonctionne bien grâce à la présence d'habitations mais également de services de proximité (boulangerie, pharmacie, pâtisserie, pizzeria) mais également d'autres commerces. Dans ce secteur qui reste éclectique, l'emprise des activités commerciales, économiques n'est pas négligeable (elle ne représente pas loin de la moitié de l'intégralité de la surface du site). Malgré que le caractère éclectique soit un atout pour le territoire, l'organisation des différentes fonctions manque cependant de qualité.

carte 9 : Développer une vie de quartier et de proximité en valorisant la mixité fonctionnelle – Fantine BONELLO

1.1.2.5. Le parc de logements au sein du secteur

Grâce à ses atouts comme la proximité avec le centre historique ou le centre-ville, la proximité avec le lac, la desserte des transports en communs, la proximité du Semnoz, ou l'accessibilité grâce aux axes routiers à proximité, le secteur de Barral, Loverchy, Pont-Neuf attire principalement des familles mais également des couples de jeunes retraités. En effet, ce sont principalement des familles qui s'installent dans ce secteur grâce à la proximité des écoles (trois lycées, un collège, une école, un gymnase, etc.) et d'autres services à proximité.

Les prix de ventes des appartements ou des maisons y sont inférieurs aux prix du marché de l'agglomération et sont donc plus accessibles pour les familles ou les jeunes ménages primo-accédants. Les biens se vendent entre à 3 800 €/m² contre un prix moyen de 4 500 €/m² dans le collectif neuf, dans le reste de l'agglomération. Ces prix attractifs permettent aux familles de s'installer et de rester dans l'agglomération Annécienne. Avec la diminution de la taille des ménages et l'arrivée de nouveaux habitants, la programmation de logements devra veiller à ce que le volume du parc existant augmente.

1.1.2.5.1. La forme urbaine du parc : un secteur impulsé par le logement collectif

Le secteur est caractérisé par la présence d'un nombre important de logements collectifs. A l'inverse, le logement individuel est peu représenté et trop souvent construits à partir de formes urbaines trop consommatrices d'espace. Tout en proposant des formes urbaines qui conviennent à chacun, il est important de stopper le mitage et ainsi valoriser et concentrer le développement urbain dans le secteur à proximité du centre ville.

1.1.2.5.2. La typologie des résidences principales : un parc de logements équilibré

Le site de Barral, Loverchy, Pont-neuf rassemble une part importante de grands logements (T4 - T5). En effet, ils représentent, 49 %, soit un tout petit peu moins de la moitié du parc de logements. Ce qui correspond au phénomène observé : la forte présence de famille sur le territoire. Au contraire, les petits logements (T1 – T2) représentent quand à eux ¼ des logements. La présence de foyers jeunes travailleurs comme par exemple ADOMA dans le secteur de Loverchy apporte à lui seul une importante part de petits logements. Au contraire, le secteur de la commune de Seynod propose très peu de petits logements.

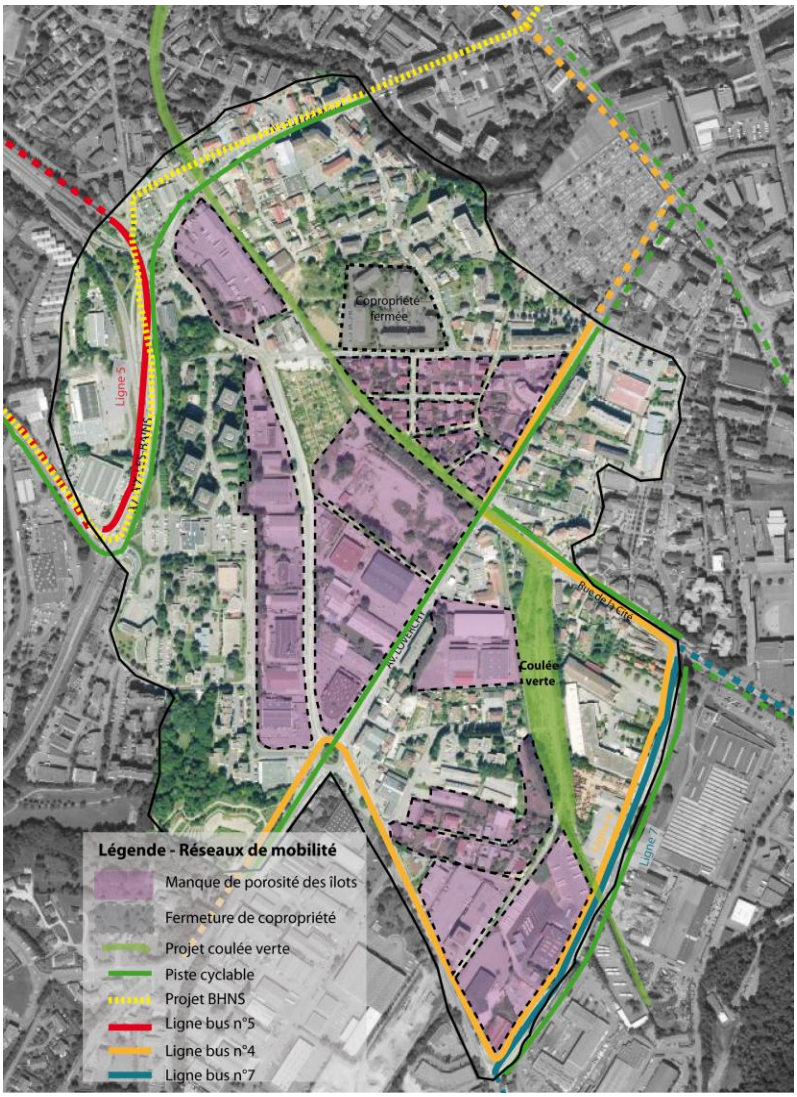
1.1.2.5.3. Statut d'occupation des résidences principales

Selon les dires des experts (services techniques des communes), le secteur de Barral, Loverchy, Pont-Neuf rassemble davantage de propriétaires que de locataires. En effet, cette tendance est appuyée par les données recueillies (cf. *tableau INSEE, IRIS*). Plus particulièrement les secteurs du Pont-Neuf (au nord du secteur, en entrée de ville) et la partie de la commune de Seynod, rassemblent une importante partie des propriétaires. Au contraire, le quartier Loverchy (au nord ouest du secteur) se compose d'une part plus importante de locataires.

1.1.2.5.4. Marché libre / logement locatif social

Le pourcentage de logements sociaux dans ce secteur n'est pas représentatif de la tendance que l'on peut observer sur l'ensemble des trois communes. En effet, sur le secteur d'étude, la part de logements sociaux est peu élevée par rapport aux logements en marché libre (soit respectivement 13% et 87 %). Même si certains secteurs possèdent un très faible taux de logements sociaux, on peut se rendre compte d'une certaine homogénéité quand à la répartition de logements sociaux. Comme prévu dans les préconisations du PLH et des autres documents de planification, il faudra dans la programmation valoriser la mixité sociale au sein du secteur.

1.1.2.6. La spatialisation et l'organisation du secteur



<u>Carte 10</u> : Cloisonnement et manque de porosité du secteur
Fantine BONELLO

Dans les problématiques d'aujourd'hui, le déplacement est devenue une priorité dans la vie quotidienne de la population. Sur le site d'étude, on peut se rendre compte que certaines voies de circulation créent de réelles coupures entre certains îlots et rendent peut poreux la pratique du quartier. L'enjeu pour la programmation sera de diminuer les effets de coupures urbaines afin de mieux interconnecter les quartiers. Pour cela, l'organisation du territoire devra s'établir autour d'une armature urbaine en cohérence avec le réseau de transports en communs déployé.

Finalement, cette remise en contexte permet de comprendre davantage dans quel milieu est implanté le secteur d'étude et les éléments forts qui le composent. Ce diagnostic permet également de faire émerger les différents dysfonctionnements présents sur le secteur. En cohérence avec les documents de planifications qui prennent en compte la question de l'habitat et les éléments du plan d'actions du PLH, le diagnostic permet de mettre en évidence les enjeux sur lesquels la programmation devra porter.

1.2. L'apport des documents de planification urbaine : SCoT, projet « Agglo 2030 » et les plans locaux d'urbanisme, quelles conséquences sur la programmation de logements ?

Afin d'étoffer cette synthèse diagnostic, un bref retour sur les documents de planification (SCOT, projet de territoire et PLU) et les préconisations du PLH permettront de compléter ce premier volet de la programmation.

La programmation urbaine transparaît dans les documents de planification par le biais du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), les Orientations d'Aménagement de Programmation (OAP) pour les Plans Locaux d'Urbanisme ou encore de Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) pour le SCOT. Ainsi, ce sont grâce au diagnostic mais également à ces documents que les enjeux et les objectifs pour le territoire sont mis en avant. Afin de comprendre les différents enjeux et besoins qui se jouent sur ce territoire, en lien avec la problématique de l'habitat, l'ensemble des documents de planifications n'ont pas été traités de façon indépendante les uns des autres mais par grands thèmes. En effet, des problématiques comme celles de l'étalement urbain, la localisation des opérations, la mixité fonctionnelle ou d'autres encore, ont permis d'argumenter l'orientation choisie pour les enjeux et le contenu du programme.

Dans un cas comme celui du renouvellement urbain du quartier Barral, Loverchy, Pont-Neuf, la programmation qui va être menée, va être enrichie par les différents documents de planification traitant de la question de l'habitat. Ainsi, à travers ce deuxième volet, on verra comment l'apport des documents de planification ont permis de guider le contenu du programme et aider à la démarche de la programmation.

1.2.1. L'étalement urbain et la densification du tissu urbain contrôlé par les documents de planification

La problématique de l'étalement urbain est l'une des premières préoccupations des acteurs en charge de l'aménagement du territoire et ayant pour mission de mettre en place des politiques urbaines. Non spécifique au territoire de l'agglomération Annécienne, cet enjeu cherche à identifier les secteurs où le tissu urbain est déjà densifié de façon importante.
En analysant le SCOT, le projet « Agglo 2030 » et les différents PLU, on peut se rendre compte qu'ils mettent en avant l'idée de privilégier la densification dans le cœur de l'agglomération. La périurbanisation et l'étalement urbain engendrent des dysfonctionnements de plus en plus considérables en termes de déplacements individuels motorisés et la consommation des espaces (naturels, forestiers et agricoles) ne cesse de croître. Cette consommation excessive est tirée par une forte poussée de l'habitat individuel dans les espaces à dominante rurale. Selon les chiffres indiqués dans le SCOT du bassin Annécien, les espaces urbanisés sont passés d'environ 9% de la surface du territoire du SCOT dans les années 90 à 11% aujourd'hui. Une augmentation qui n'est pas sans conséquence. Le SCOT et le projet « d'agglo 2030 » mettent clairement en avant la préservation de l'espace et préconise une bonne gestion foncière des différentes communes. Afin de lutter contre l'étalement urbain, le SCOT a pour objectif stratégique de : *« stopper le mitage en concentrant le développement urbain dans les pôles et en marquant la limite de la ville. […] La priorité est donnée à l'urbanisation dans le tissu urbain existant. Les sites visent*

à conforter les centres villes, les bourgs, villages en y concentrant la croissance résidentielle et économique ». La diminution de la consommation de l'espace va passer par la densification du tissu urbain existant, en proposant également de développer les formes urbaines plus denses et parfois innovantes.
Finalement, le diagnostic réalisé a permis de mettre en avant que certains espaces « vides » devaient servir de levier pour mettre en place une meilleure cohérence dans l'organisation du tissu urbain et ainsi exploiter les espaces qui sont à l'heure actuelle sous exploités.

1.2.2. Localisation des opérations

Les différents documents de planification mettent également en avant l'importance de la localisation des opérations. La programmation de logements à travers ces documents permet d'anticiper les actions et ainsi de se rendre compte très en amont des dysfonctionnements.
Afin d'organiser et de rentabiliser l'espace, le SCOT met en avant que l'agglomération Annécienne ne pourra prétendre à un territoire de qualité dans la mesure où l'organisation de celui ci contribuera à limiter fortement la croissance des déplacements individuels motorisés et aura un impact positif sur la qualité de l'air. Pour ce faire, le SCOT se donne comme objectif de renforcer la structuration du territoire autour d'une armature urbaine organisée en cohérence avec le système de transports en commun. Ce qui permettrait de privilégier la proximité du tissu urbain. Le SCOT promeut un modèle de développement basé sur la recherche de cohérence entre l'urbanisation et les déplacements. Il s'agit de limiter la croissance urbaine dans les secteurs dont la desserte est insuffisante. Pour mettre en œuvre cette organisation, le SCOT propose de :

- « maximiser et optimiser l'usage des transports en communs en densifiant à proximité des réseaux de transports en commun performants et en privilégiant le renouvellement urbain et l'urbanisation des dents creuses dans les villes et secteurs bien desservis.
- Prévoir et organiser les développements urbains là où l'offre de desserte en commun peut-être performante ».

1.2.3. Mixité des produits proposés

Au-delà de s'intéresser à la structuration du territoire, les aménageurs et les politiciens s'intéressent tout particulièrement à ce qui va composer le futur territoire.
Le SCOT préconise dans le PADD de répondre aux attentes de chacun des ménages et à leur parcours résidentiels, une diversité des formes urbaines sera recherchée : (petits collectifs, habitat intermédiaire, maisons de villes, etc.). Le DOO appuie cette objectif en précisant qu'il faut promouvoir un développement urbain du bassin Annécien pour s'appuyer sur des formes urbaines diversifiées, plus compactes et moins consommatrices d'espace, visant le plus possible la densification des espaces mais également valoriser le renouvellement urbain. Cette volonté fait suite à toute logique et confirme les deux premières préconisations (densification et la stratégie de localisation des opérations).

Afin de garantir le parcours résidentiel des ménages, le SCOT préconise des objectifs qui permettent de répondre au vieillissement de la population et ainsi maintenir ces populations

dans leur domicile ou encore de construire en centre ville ou dans les bourgs des logements adaptés pour ces personnes là. La diversification de l'habitat visera donc à répondre « *aux besoins des familles dans les différentes parties du territoire ; il s'agira notamment de faciliter la production de logements de grande taille sur l'agglomération annécienne, et de faciliter la production de logements abordables financièrement aux familles à revenus modestes et aux jeunes ménages dans l'agglomération annécienne et dans les pôles du territoire ; le SCOT propose de mixer le logement collectif et les logements individuels donc il faudra renouveler les formes urbaines pour plus de compacité* ».

Tout comme les autres documents de planification, les plans locaux d'urbanisme proposent à travers leur document d'aménagement et de programmation (OAP) de diversifier les différentes typologies d'habitat et notamment celles de l'accession sociale mais également de favoriser des coûts de logements modérés dans chacune des opérations afin de favoriser une mixité sociale dans le secteur. Poussant plus loin sa réflexion que les autres documents de planification de part sa mise en œuvre local, le PLU (dans le règlement et le plan de zonage) précise dans un souci d'harmonie la hauteur des bâtiments, cela afin de garantir une cohérence dans la construction des îlots du secteur.

De manière global et pour répondre à l'ensemble des prescriptions des documents de planification, les enjeux seront les suivants cf. schéma 13 p.72) :

- produire davantage de logements afin de répondre aux enjeux
- renforcer la construction de logements sociaux pour atteindre les nouveaux taux exigés
- proposer davantage de biens individuels (avec des formes urbaines propres à l'insertion en tissu urbain dense) ce qui permettra de rééquilibrer l'offre qui actuellement propose essentiellement des produits en collectif
- favoriser un équilibre dans la proposition de la typologie, pour tendre vers une répartition en faveur de l'accueil des familles.

La programmation mise en place dans les documents de planification permettra d'apporter une qualité et une cohérence aux différents projets qui seront créés. La programmation permet ici de répondre aux besoins mis en avant dans le diagnostic et révélé par des enjeux.

1.2.4. U, secteur où les prix du marché sont en dessous de ceux de l'agglomération Annécienne

Le diagnostic réalisé a permis d'identifier des prix de ventes des appartements ou des maisons, dans le secteur d'étude, en dessous des prix du marché de l'agglomération et plus accessibles pour les familles ou les jeunes ménages qui sont obligés de plus en plus de sortir de l'agglomération pour trouver un logement abordable. Les biens se vendent à un prix moyen de 3 800 €/m² contre 4 500 €/m² dans le territoire de l'agglomération. Ces prix attractifs permettent aux familles de s'installer et de rester dans l'agglomération Annécienne.
Proposant des prix en dessous du marché, le secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf est un secteur convoité par tous. L'augmentation des prix du foncier et de l'immobilier en raison de l'attractivité du territoire et de l'effet frontalier exclut une partie des ménages locaux pour tendre vers l'accession libre, ce qui les obligent à se reporter vers d'autres secteurs du parc

ou même parfois à quitter l'agglomération Annécienne. L'enjeu à venir pour ce secteur, sera de proposer une gamme de prix intermédiaires et de lutter contre la cherté du marché actuel.

La programmation permet en plus des autres intérêts d'assurer les coûts de construction d'une opération et ainsi prétendre à maîtriser les prix et dans ce cas précis proposer des prix intermédiaires. Le calendrier prévisionnel et les discussions entre acteurs permettent de s'assurer d'aucun dysfonctionnement et ainsi anticiper les difficultés de budget.

1.2.5. Mixité fonctionnelle

La réalisation du diagnostic aura permis de mettre en valeur un secteur particulier en termes de fonctions urbaines. En effet, en s'intéressant à la répartition des activités sur le territoire, on observe un caractère éclectique sur le site : commerces, friches industrielles, industries, équipements religieux, habitat, enseignement, logistique (cf. synthèse diagnostic p.62).

En termes d'enjeux et d'objectifs, en plus de mettre en avant une mixité de produits pour l'habitat, le secteur devra également être composé de zones de mixité fonctionnelle. Afin d'apporter les services, les commerces adaptés, les Plans Locaux d'Urbanisme des trois communes et notamment les plans de zonage, favorisent une part dominante d'habitat mais où d'autres activités sont exigées. *« La répartition des surfaces entre les fonctions n'est pas précisée, elle doit être équilibrée dans la mesure du possible, la fonction habitat ne doit en revanche jamais devenir minoritaire. L'implantation des activités en rez-de-chaussée des opérations, le long de la voie ferrée, devra être particulièrement recherchée et privilégiée. Dans le périmètre défini au titre du L 123-1-5 7° bis du PLU, cette mixité fait l'objet d'une précision puisque seuls les commerces sont autorisées en rez-de-chaussée pour les locaux donnant sur la future place du quartier* » (Cf. Extrait des OAP PLU de Cran-Gevrier).

La programmation de ces éléments est également présente dans d'autres documents de planification. Effectivement, le SCOT encourage la mixité fonctionnelle, mélange des activités et de l'habitat, et ce pour les activités qui le permettent. Il s'agit notamment d'activités comme le commerce, des services à la personne, d'activités tertiaires mais également d'activités artisanales dans le cas où elles ne développeraient pas de nuisances pour le voisinage. De plus, la valorisation de la mixité fonctionnelle permet de limiter le déplacement en véhicule personnel et incite à créer une vie de quartier. A travers cet objectif, le SCOT met en avant la proximité des services pour qu'ils répondent à leur besoin le plus près possible de chez eux. Il amène une précision quant à la localisation de ces zones mixtes : *« elle sera recherchée là où la densité de population et accessibilité en transports en communs la valorisent au mieux […]. Elle sera particulièrement recherchée dans les pôles et dans les bourgs le long des axes de transports en commun aujourd'hui très orientés vers le résidentiel* ». Le SCOT a pour but d'organiser une offre hiérarchisée de zones d'activités pour répondre notamment à deux objectifs :

- permettre le développement endogène des entreprises existantes,
- favoriser un développement exogène pour le renouvellement et pour conforter l'attractivité du territoire.

Le secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf correspond en tous points aux enjeux de programmation qui sont fixés ici par le SCOT. Le renouvellement urbain que met en place les acteurs est même un atout majeur pour favoriser à l'avenir et promouvoir le

développement de zones de mixité fonctionnelle. De plus, la mise en place de zone de mixité fonctionnelle permettra également de maîtriser la consommation foncière dédiée aux activités.
Le projet « Agglo 2030 », en cohérence avec les prescriptions du SCOT, dans son document d'orientations, met en avant le fait qu'il faut privilégier le développement de l'emploi de façon compatible avec l'habitat au sein du tissu urbain déjà existant. Cela permettra de réserver les espaces hors urbanisations pour des activités économiques qui ne peuvent être imbriqués avec de l'habitat. Tout comme le SCOT, le document d'orientation du projet « Agglo 2030 », au travers de son approche sur la structure commerciale, favorise l'implantation des commerces de proximité dans le tissu urbain dense afin de limiter les déplacements mais également de répondre aux attentes de la population.

On peut s'apercevoir que quelque soit l'échelle du document de programmation, les objectifs sont les mêmes : densifier, proposer une mixité (fonctionnelle, sociale, etc.). Ainsi, en recentrant notre réflexion sur le secteur d'étude, l'objectif pour la programmation sera d'identifier ces zones potentielles où la mixité fonctionnelle pourra être implantée.

1.2.6. Structuration de l'espace : une étape et un enjeu à ne pas négliger

La programmation urbaine est essentielle pour une bonne cohésion et qualité d'un projet urbain. Elle est dotant plus importante lorsqu'un secteur de l'agglomération est sujet à un renouvellement urbain. Grâce au processus de programmation, l'objectif sera de proposer une structuration qui soit davantage en lien avec le rééquilibre qui a pu être révélé par le diagnostic et ainsi propose un aménagement plus poreux, ce qui permettra de valoriser la qualité des espaces.

L'important n'est pas seulement d'avoir de bonnes composantes pour mettre en place un futur quartier, en accord avec les volontés politiques. L'important est de mêler deux fondamentaux pour avoir une meilleure cohérence sur l'espace : la structuration spatiale et le contenu du programme. Réunir ces deux éléments va permettre d'obtenir une opération de qualité. Tout l'enjeu d'une démarche de programmation passe par la qualité.

Afin d'avoir une meilleure qualité des espaces et une cohérence entre les îlots, les PLU et notamment celui de Cran-Gevrier à travers les orientations d'aménagement et de programmation, mettent en avant l'enjeu de « proposer des solutions de perméabilité afin d'éviter la création de quartiers fermés ». Les PLU exigent lors des prochaines opérations la restriction des perméabilités visuelles, en ménageant notamment les vues sur l'intérieur des îlots mais également en favorisant le passage des piétons sur ces opérations, afin de ne pas laisser se renfermer des opérations.

Grâce à l'analyse de ces documents de planification, on peut s'apercevoir que dans chacun d'entre eux la programmation est présente, sous des formes qui peuvent varier. Au-delà de s'intéresser au SCOT, au PLU ou au projet de territoire, le programme de logements devra prendre en compte la programmation mise en avant dans le PLH.

1.3. Quels enjeux et quels besoins pour ce territoire ? Focus sur le PLH 3 (2015-2020)

Avec la croissance démographique qui continue de progresser et les objectifs fixés par le projet « Agglo 2030 », à savoir accueillir 22 000 habitants de plus d'ici 2030, l'enjeu du PLH semble clair, produire davantage et produire mieux, c'est à dire un logement qui soit correctement localisé pour répondre aux besoins de sa population. De part ces objectifs mais également les nouvelles propositions de lois concernant le logement social, l'enjeu sur le territoire de la C2A est clairement d'augmenter la production mais également de mieux qualifier la production neuve.

Afin de corriger le bilan de l'ancien PLH, l'agglomération a mis en œuvre des outils opérationnels efficients pour atteindre ses objectifs ambitieux. Le bilan de la dernière politique a permis d'ajuster la programmation des opérations qui feront parties du projet PLH. Avec la mise en place de la loi du 18 janvier 2013 sur la hausse du taux de logements sociaux, les enjeux concernant le logement social sont nombreux : répondre aux besoins quantitatifs dans leur globalité mais aussi par type et par taille de logement. Les enjeux et les besoins sont multiples pour ce territoire du secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf :

- un logement pour tous
- une production de logements qui se veut toujours plus importante
- des logements sociaux à construire pour répondre aux nouveaux taux de la loi SRU et ainsi rééquilibrer un quartier faible socialement
- favoriser la mixité sociale et fonctionnelle pour un territoire cohérent
- maîtriser les prix pour pouvoir accueillir en priorité les familles puis les étudiants, jeunes ménages et personnes âgées dans un second temps

1.3.1. Une densification du tissu urbain pour répondre à de nouveaux objectifs et la diminution de la taille moyenne des ménages

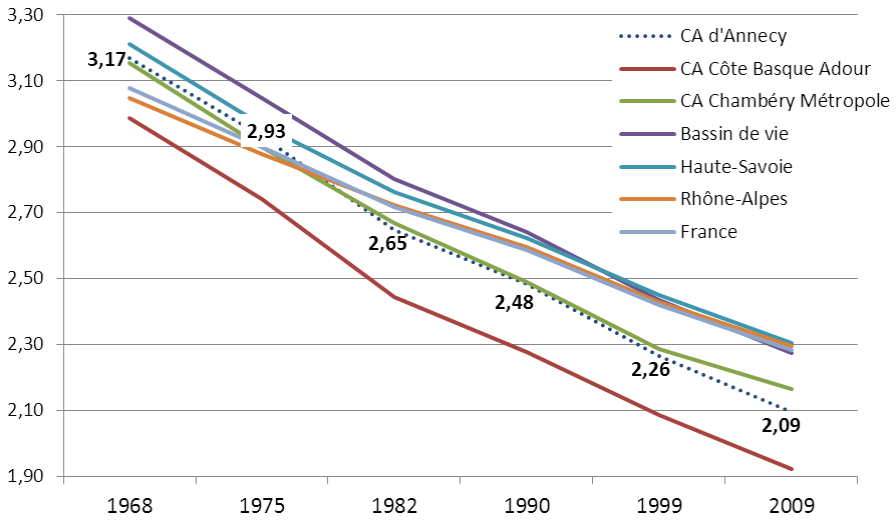


Schéma 12 : Evolution de la taille des ménages – Source : Diagnostic PLH C2A 2015-2020

Au delà de devoir accueillir de plus en plus de population, le Plan Local de l'Habitat met en avant dans son diagnostic une diminution de la taille des ménages qui aura de lourdes conséquences sur la production de logements : « La taille moyenne est en baisse, comme quasiment partout ailleurs en France. Mais le rythme de diminution de la taille des ménages à la C2A est très prononcé : 2,09 individus par ménages sur la C2A contre 2,27 au niveau du bassin de vie, 2,30 au

niveau du département et de la région et 2,28 à l'échelle de la France» [cf. Diagnostic PLH 2015-2020].

De plus, afin d'avoir une meilleure action sur la densification et au vu du bilan du précédant PLH, le PLH 3 a pour enjeux de définir et de mettre en œuvre une politique foncière qui aura pour objectif d'aider les communes à répondre à l'immédiateté des besoins et à constituer des réserves foncières. La mise en place de cette dernière amènera une vraie qualité dans la gestion du territoire et permettra de mettre en exergue le processus de programmation.

1.3.2. La volonté de proposer des logements pour tous les statuts, tendre vers une mixité des produits dans le secteur d'étude

Le PLH a également pour volonté de mettre en place une offre de logements pour tous. En effet, il s'agit pour l'agglomération de s'assurer que l'offre de l'habitat répond aux besoins des ménages.

Afin de tenir cet objectif et les enjeux mis en avant par le diagnostic, le PLH a pour objectif de construire 1 200 logements par an dans le secteur de l'agglomération. L'ensemble de ces logements seront découpés au mieux afin de répondre aux objectifs du plan d'action fixé par le PLH :

- 50 % de logements en marché libre dont 30 % devront être occupé par des propriétaires et 20 % par des locataires
- 30 % de logements locatifs sociaux (PLS, PLAI, PLUS)
- 20 % de logements à prix maîtrisés dont 10 % en accession social et 10 % en accession « intermédiaire »

La production de logements locatifs sociaux a été l'une des préoccupations majeures du dernier PLH. Des actions fortes ont été menées lors de ce dernier afin d'atteindre ses objectifs ambitieux. La législation devient de plus en plus contraignante. Le suivi de cette politique a permis d'ajuster la programmation. Malgré des efforts importants fournis, cette question du logement social reste un défi important du 3e PLH, du fait de la revalorisation de l'objectif légal imposant au territoire 25 % de logements locatifs sociaux d'ici 2025. Ces différents objectifs ne sont que des préconisations à l'échelle de l'agglomération, ils devront être affinés à l'échelle du secteur pour une meilleure cohérence dans la programmation à effectuer. L'enjeu sera de favoriser la mixité sociale au sein du secteur.

1.3.3. Maîtrisés les prix du marché malgré des revenus de vies élevés

Même si l'agglomération annécienne se positionne comme un territoire de revenus élevés, le prix de l'immobilier l'est tout autant. En effet, l'agglomération d'Annecy est plus chère que des agglomérations de taille similaire ailleurs en France.
L'enjeu mis en avant dans le PLH, notamment dans le plan d'actions, cherche des moyens pour réduire les prix du logement par le biais de :

- La réduction des coûts liés au stationnement
- Des formes urbaines moins consommatrices
- En identifiant les marges de manœuvres de la fiscalité locale

- L'évaluation de l'efficience du coût public pour l'investissement
- La simplification des normes locales

Ainsi le PLH met en avant la volonté de produire une gamme intermédiaire (entre 2 800 et 3 500 €/m² selon le secteur).

Finalement, la coordination de l'ensemble de ces trois premiers éléments (diagnostic, préconisations du PLH et éléments de programmation des documents de planification) permet de constituer un tableau de synthèse des enjeux et ainsi poursuivre la démarche de programmation de logements.

OBJET	ENJEUX	A DETERMINER PROGRAMMATION
Etalement urbain Densification du bâti	Produire + de logements Resserer le maillage	Déterminer le nombre de logements à construire sur le site (?) logements (?) m^2 de surface
Localisation des opérations	Favoriser l'implantation des nouvelles opérations proches des transports en communs	Identifier les zones potentielles
Mixité des produits proposés	Répondre aux attentes de tous : - augmenter la production de logements sociaux, en faveur d'un équilibre social - typologie : conserver l'équilibre existant - forme urbaine : proposer d'autres formes de logements individuels Garder cet équilibre entre le taux de collectif et le taux d'individuel	Déterminer : (?) nombre LLS (?) nombre logements prix maîtrisés dont (?) acc. sociale dont (?) acc. intermédiaire (?) % propriétaire (?) % locataire (?) nombre de logements collectifs (?) nombre de logements individuels (?) nombre de logements spécifiques (?) % T1/T2 - T3 et T4 /T5 ou plus
Des prix maîtrisés	Proposer une gamme de prix intermédiaires	Des futurs prix à ajuster au marché Proposer un prix moyen à 3 800 €/m^2
Mixité fonctionnelle	Développer les espaces de mixité fonctionnelle(commerces, services de proximité, bureaux ...)	Identifier les zones potentielles (?) m^2 surface
Structuration de l'espace	Repenser l'organisation Favoriser la qualité des espaces Rendre plus poreux les îlots urbains	Proposer une structuration qui met en avant davantage de lien

Schéma 13 : Tableau synthèse des enjeux - programmation de logements – Fantine BONELLO

2. Une méthodologie ambitieuse, pour répondre au renouvellement urbain du secteur

Dans cette seconde sous partie, l'objectif sera de développer la méthodologie utilisée pour parvenir à la réalisation d'une programmation de logements. Celle-ci permettra de comprendre l'essentiel des phases qui composent la programmation de logements comme elle a pu être pratiquée : de la prise en compte du besoin, jusqu'à la réalisation du programme, en passant par le jeu d'acteurs que cela mobilise.

2.1. L'identification des besoins de la C2A pour l'opération de renouvellement urbain

2.1.1. La commande

Tout l'enjeu de cette mission était d'élaborer une programmation de logements sur un secteur en cours de renouvellement urbain. Cette dernière devait être accompagnée d'une méthodologie qui puisse être reproductible sur d'autres secteurs de l'agglomération qui se verront très prochainement être transformés.
La Communauté d'Agglomération d'Annecy a eu pour volonté d'établir cette programmation de logements en parallèle des études et des réflexions déjà menées sur le secteur. Pour mettre en pratique le plan d'actions du prochain PLH (2015-2020), la C2A avait pour volonté de s'intéresser à une programmation de logements et non l'intégralité du processus de programmation urbaine. Afin de répondre en cohérence avec les attentes de la maîtrise d'ouvrage, plusieurs notes constituent l'intégralité de la programmation :

- Un diagnostic, révélateur des dysfonctionnements à corriger sur le territoire
- Des enjeux en cohérence avec ce dernier et les préconisations des documents de planification et notamment du PLH
- Un programme de logements à échéance 2030
- Une spatialisation des différents éléments de programmation mis en œuvre
- Une méthodologie reproductible sur de futurs secteurs stratégiques

2.1.2. Le calendrier prévisionnel : maîtriser le temps long dans un processus de programmation

Vouloir maîtriser le temps paraît être dans les projets de territoire d'aujourd'hui un élément indispensable. En effet, souvent gage de sécurité pour l'ensemble des acteurs (notamment maître d'ouvrage et maître d'œuvre), la mise en place d'un calendrier prévisionnel de l'ensemble de l'opération se révèle être une étape majeure du processus de programmation. La question des délais, notamment le déroulement de l'opération dans le temps long, mérite l'attention de tous du fait du rôle majeur qu'elle peut jouer. La bonne gestion du temps dans des opérations d'urbanisme permet de mettre en place une bonne cohésion dans l'organisation spatiale mais apporte également un gage de qualité future et permet ainsi d'anticiper les facteurs « perturbateurs ».
Même si la programmation ne représente qu'une infime partie de l'ensemble du cycle de vie d'une opération, soit de la phase préalable jusqu'à l'exploitation du bien et ne représente que seulement 1 % de la durée de vie d'une opération, elle se révèle être une étape centrale et décisive.

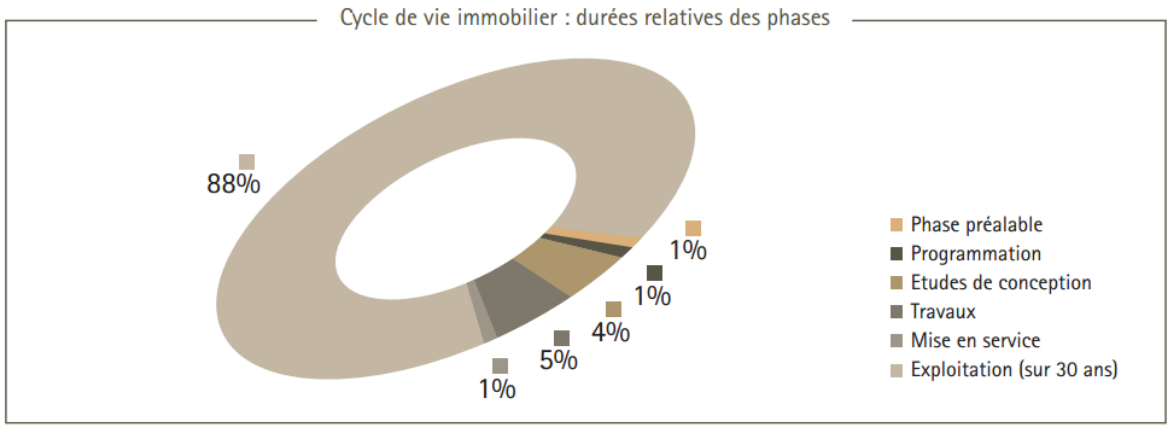
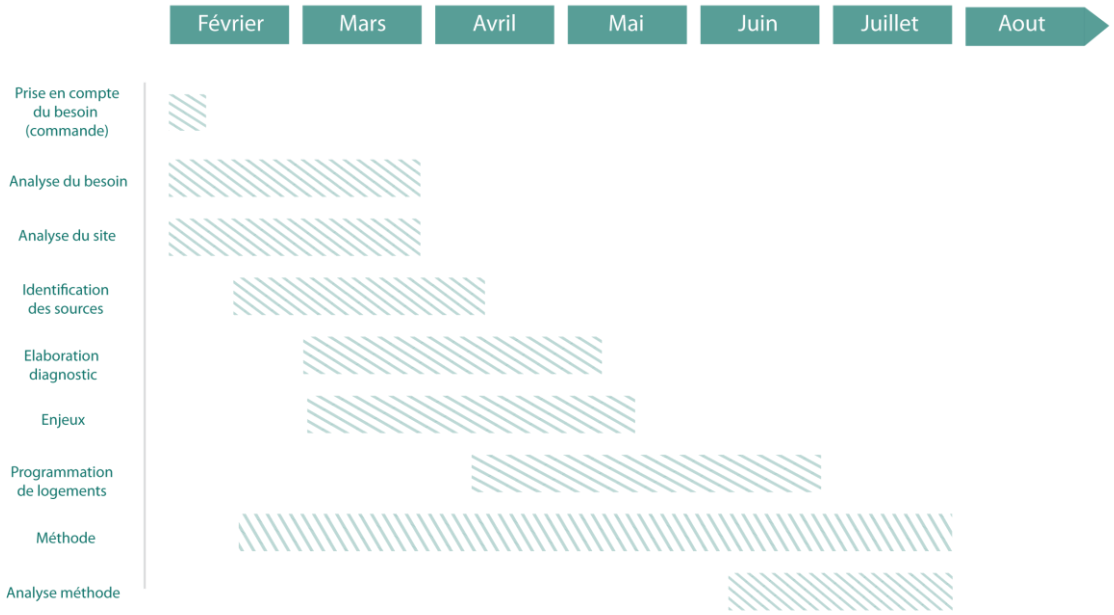


Schéma issu du Guide "Ouvrages publics et coût global", MIQCP, janvier 2006

<u>Schéma 14</u> : La place de la programmation dans le cycle de vie immobilier

Loin d'être réalisé au hasard, une opération d'aménagement doit prendre en compte de nombre facteurs externes qui peuvent venir bouleverser la programmation d'un projet urbain. L'élaboration précise d'un calendrier permet de cadrer les futurs dysfonctionnements possibles et se rapproche le plus possible de la réalité et ainsi du temps total de réalisation.
Afin de gérer le temps de la meilleure des manières, les acteurs en charge de la programmation font appel au calendrier prévisionnel. Ce dernier définit les délais de chacune des phases de l'opération et notamment met en place le phasage de l'opération. L'ensemble des opérations de construction ne se déroulant jamais sur les mêmes délais et pouvant s'établir sur quelques mois comme sur plusieurs dizaines d'années. « Le calendrier prévisionnel est un outil au service du projet et permet de gérer l'enchaînement dans le temps des étapes successives de l'opération, notamment quand le phasage est nécessaire »[52].
Afin de préparer au mieux la programmation de logements sur le secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf et tenir les délais des commanditaires sur cette première phase de réflexion, un calendrier prévisionnel a été réalisé (cf. schéma 15).



<u>Schéma 15</u> : Calendrier prévisionnel – programmation de logements – Fantine BONELLO

[52] MIQCP, *Guide de sensibilisation à la programmation : découvrir la programmation et s'engager*, 2008, 86p

La réalisation du calendrier prévisionnel pour la programmation de logements du quartier Barral, Loverchy, Pont-Neuf est essentiel et montre toute la complexité et l'importance d'être coordonnée dans les différentes actions à réaliser. Pour ce projet mais également dans de nombreux autres cas, les phases d'élaboration s'entrecoupent. En effet, certaines des phases sont commencées avant que d'autres soient terminées. Là est toute la complexité d'une opération, savoir gérer le temps long et la multiplication des phases à mener de front. Celui-ci doit également permettre, après une élaboration précise, de se rapprocher le plus possible de la réalité et ainsi du temps total de la réalisation.

L'élaboration d'un calendrier prévisionnel ne suffit pas. Il s'agit d'aborder également une réflexion anticipée sur les éléments du temps long. Sur le temps long, la programmation au travers de documents de travail entre les acteurs (comité technique, comité de pilotage) permet d'avoir une traçabilité des éléments déjà accordés. De ce point de vue, le contenu des documents produits dans le cadre de la démarche de programmation permet aux acteurs successifs de rester en phase avec les objectifs qui fondent l'opération. En effet, il est envisageable que sur l'ensemble d'une opération (de la prise en compte du besoin jusqu'à la phase opérationnelle) d'avoir des mouvements d'acteurs : les maires et élus participent à des mandats d'une durée de 6 ans qui ne sont pas toujours reportés. Parfois, les nouveaux acteurs, une fois en place, ont pour volonté de changer de politique, ce qui peut avoir de lourdes conséquences et remettre en cause une partie du projet. De la même façon, les techniciens par le biais de remplacements ou recrutement peuvent apporter de nouveaux éléments et ralentis la progression du processus.
Le mouvement de personnel n'est pas le seul facteur à compromettre l'évolution d'une opération. En effet, il faut pouvoir anticiper l'intégralité des futurs aménagements, projets qui pourraient venir modifier les aménagements prévus (au niveau routier, installation de bâtiments, nouveaux aménagements publics, etc.). La gestion du temps long est un élément essentiel pour la réussite d'une opération d'aménagement et parvenir à un projet urbain de qualité. Pour permettre d'anticiper le plus possible ces facteurs « perturbateurs », des périmètres d'études sont mis en œuvre sur l'ensemble du projet. Il permet de bloquer sur une période de 10 ans, et ainsi sursis à statuer l'ensemble des autorisations, concernant des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de modifier la réalisation d'une opération d'aménagement.

S'inscrivant pleinement dans une échelle plus large qui est celle d'un projet de territoire à l'horizon 2030, la programmation de logements effectuée permet d'engager les premières réflexions tout en menant de front les réflexions avec l'ensemble des acteurs à savoir l'échange d'informations entre les différents services (internes et externes), les bureaux d'études pour ainsi proposer au vu de l'état des lieux des objectifs à atteindre, concrétisé par le biais d'orientations. Le travail réalisé doit permettre par la suite d'alimenter les réflexions et les propositions qui seront faites.

Finalement, la gestion du temps long dans une opération d'aménagement ne s'improvise pas. Au-delà de faire référence à tous ces éléments, la programmation doit également prendre une autre dimension temporelle. Souvent pris en compte à postériori, il faut des temps pour permettre au projet de murir et s'amender. Parmi l'ensemble des phases qui constituent la durée des étapes d'une opération, des temps de réflexions et de remise en question sont nécessaires (valider une étape, la circulation d'information, etc.). Souvent

oubliés, ces temps n'apparaissent que tard dans le processus de programmation, à l'heure des bilans.

2.2. Le diagnostic de territoire, une démarche d'analyse

Cette seconde étape permet de fixer le cadre, de se rendre compte du cadre de travail dans lequel il faut évoluer. Mais cette étape permet également de faire un premier point sur les atteintes, les besoins des commanditaires. Elle constitue la première étape de vérification et incite à sans cesse faire référence aux objectifs fixés. Faisant partie intégrante du processus de programmation, la phase de diagnostic permet d'identifier les éléments préalables, les méthodes et outils d'analyses à utiliser.

2.2.1. L'analyse du site

La phase d'analyse du site a été engagée à la suite de la prise en compte du besoin. Loin d'être l'élément central de la programmation de logements, elle se révèle être un élément nécessaire pour la réalisation de cette démarche.

Sur le secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf, l'analyse du site a été rendue possible grâce aux visites de terrain, aux entretiens avec des experts en urbanisme ou en marché immobilier (agence immobilière). Ces derniers permettent d'affiner les données existantes et de s'approprier le contexte du site.

Au-delà d'avoir une vision très réaliste de l'état actuel du site, il est également important d'analyser les plans d'évolution de l'urbanisme. Très riche en informations, ils permettent d'apprendre et de comprendre la composition du site d'étude.

2.2.2. L'analyse des besoins

L'analyse des besoins vient en complément de cette première analyse. L'objectif est d'obtenir un nombre de données et d'informations importante sur ce territoire pour être sûr de traiter l'intégralité des composantes du secteur et ainsi avoir pour la réalisation du diagnostic une base de données exhaustive qui va pouvoir être entrecoupée.

Pour pouvoir réaliser cette analyse et être suffisamment proche de la réalité des besoins, il a fallut réunir et analyser un certain nombre de documents :

- Documents de planification (SCOT, PLU, PLH, etc.)
- Documents de travail déjà réalisé par le biais des comités de pilotage ou technique (documents internes)
- Documents d'orientations et d'actions du projet « Agglo 2030 »

Ces deux phases ont été menées simultanément car complémentaires. L'analyse du site conditionne son aptitude à recevoir certains usages et l'analyse des besoins permet de confirmer et d'approfondir les premiers éléments de diagnostic. Cette phase permet à la fois de confronter le choix politique et la valorisation technique et ainsi de concilier les besoins

politiques en les adaptant à l'analyse du territoire et d'autre part en identifiant d'ores et déjà des atouts et des contraintes pour le site d'étude.

2.2.3. Identification des sources

Afin de compléter ces deux premières analyses et pour avoir une analyse encore plus fine du secteur d'étude, notamment pour comprendre la composition du parc de logements et des éléments démographiques, il a fallut identifier des sources potentielles de données. Les bases de données INSEE ont permis de réaliser ce diagnostic plus approfondi. L'utilisation d'IRIS[53] a été privilégiée pour l'analyse du parc de logements et des données démographiques. Cependant, ce découpage ne correspond pas au périmètre d'étude mis en place. En effet, cinq IRIS sont nécessaires pour recouvrir l'intégralité du secteur en renouvellement urbain (cf. Schéma 16 : identification de sous découpage IRIS) :

- Une IRIS pour la commune de Seynod
- Deux IRIS pour la commune d'Annecy
- Deux ISIR pour la commune de Cran-Gevrier

La base de données composée des cinq IRIS a besoin d'être restreinte pour contenir uniquement le territoire qui compose le site. Un calcul a été réalisé pour certaines de ces données afin d'analyser uniquement celles comprises dans le périmètre. En effet, certaines données ont du être « proratisées » à l'échelle du secteur d'étude et correspondre à un sous découpage :

- le parc de logements (collectif / individuel)
- la forme urbaine des résidences principales
- Marché libre / logements locatifs sociaux
- Le statut d'occupation des résidences principales

Pour l'ensemble des autres données, ce système de proratisation n'était pas représentatif. Il a fallut les garder à l'échelle de l'IRIS. On se retrouve donc avec une tendance de données et non la réalité du secteur d'étude. Grâce aux rencontres avec les services techniques, l'information peut ainsi être vérifiée.

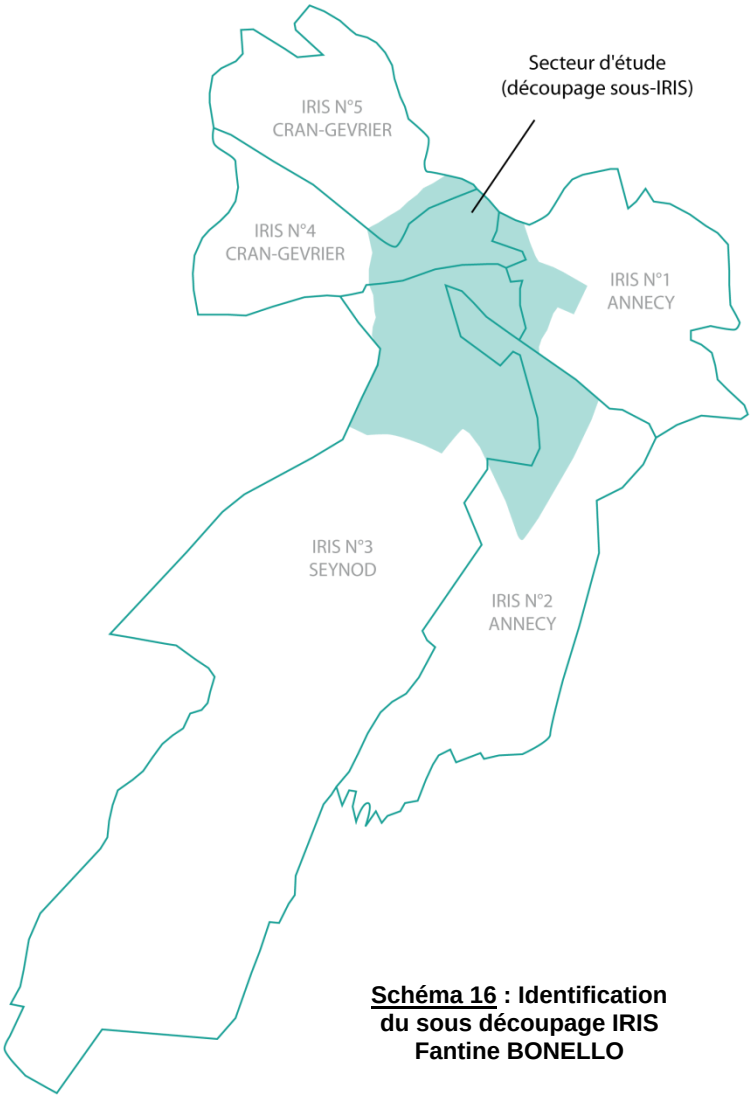


Schéma 16 : Identification du sous découpage IRIS
Fantine BONELLO

[53] « Ilots Regroupés pour l'Information Statistique » - www.insee.fr

2.2.4. L'élaboration d'un diagnostic

Il permet une connaissance de la situation devant permettre d'imaginer son évolution et, plus tard, des modalités d'action. Même si le diagnostic n'est pas un document qui propose lui même de la programmation, il est indispensable au bon déroulement du processus. La phase diagnostic a été appréhendée à partir des différentes analyses et des éléments recueillis dans ces dernières. Pour le secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf, l'appréhension et la découverte du site d'étude s'est établie à deux échelles :

- L'échelle métropolitaine, afin de replacer le quartier dans son ensemble et comprendre l'environnement dans lequel il s'inscrit, celui de l'intercommunalité
- L'échelle du secteur, pour une connaissance plus fine des éléments qui le composent et ainsi comprendre son organisation

L'élaboration du diagnostic a été réalisée à partir des différentes analyses et des éléments recueillis dans ces dernières. Le diagnostic n'est pas seulement la combinaison de deux analyses, c'est aussi la remise en question des besoins, des objectifs visés. En effet, même si le diagnostic est une phase d'appropriation du site, cette étape se retrouve également être une phase de dialogue avec les élus, pour mettre en avant et clarifier de façon plus précise leur intention et ainsi d'être certain des objectifs visés. Cette étape permet également un temps d'échange avec les services techniques des différentes communes engagées et ainsi faire émerger l'ensemble des éléments dont la connaissance serait indispensable pour la suite des opérations.

Finalement, à l'issue de cette première phase, un bilan du secteur d'étude est établi. Une connaissance plus fine du point de vue des capacités fonctionnelles permet de passer à l'étape suivante qui est celle de l'élaboration des enjeux. Cette phase de diagnostic doit être préalable à toute étude de programmation urbaine et permet de faire un premier bilan sur les objectifs et besoins à atteindre.

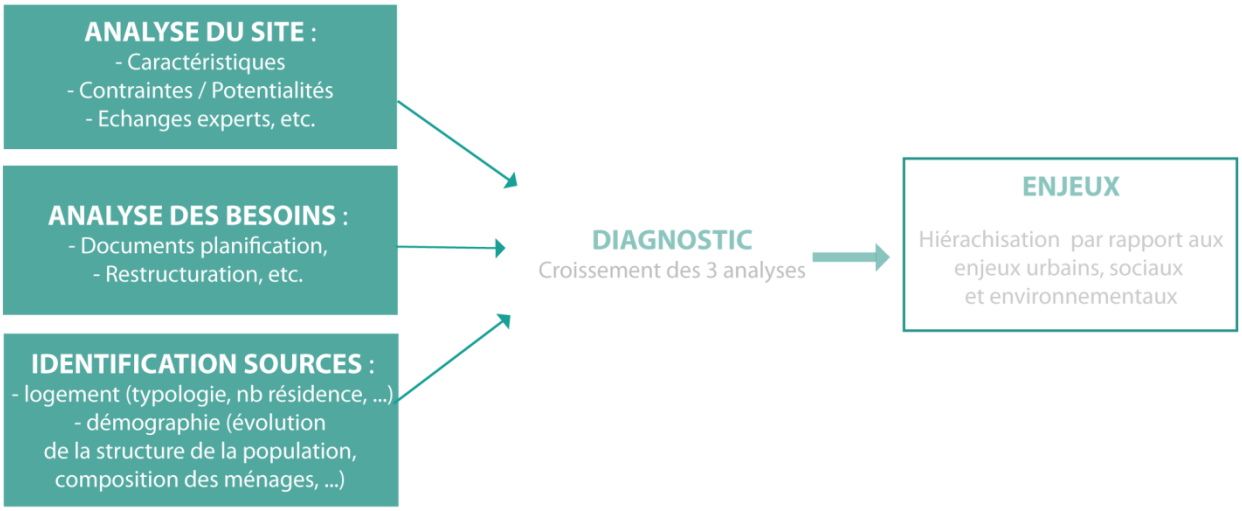


Schéma 17 : Elaboration du diagnostic grâce au travail d'analyse en amont - Fantine BONELLO

2.3. Elaboration des enjeux

Une fois l'analyse fine du site d'étude terminé, la stratégie sera d'organiser les atouts, les faiblesses et croiser les potentialités pour pouvoir hiérarchiser les enjeux en fonction des dynamiques observées et des objectifs que le maître d'ouvrage a fixé. La détermination des enjeux s'établit principalement selon trois axes : économiques, sociaux et environnementaux.

Au vu des différents dysfonctionnements révélés par le diagnostic, l'objectif sera de rééquilibrer le territoire pour tendre vers les volontés politiques et les objectifs fixés lors de la première phase du processus de programmation. En partant du résultat révélé par le diagnostic, un tableau de synthèse (cf. tableaux synthèses des enjeux p.72) des enjeux a été élaboré, où le diagnostic a permis de faire émerger plusieurs facteurs et objets mal équilibrés sur le territoire : l'étalement urbain, la localisation des opérations (par rapport à la proximité des transports en communs, de services, etc.), un besoin de mixité dans les produits qui sont proposés, ainsi qu'une mixité fonctionnelle, une gamme de prix maîtrisée mais ces enjeux ne suffisent pas et on recherche une structuration de l'espace qui soit la plus cohérente possible par rapport aux conclusions du diagnostic (porosité, alignement, etc.).

2.4. Programmation : élaboration d'une feuille de route

L'élaboration d'une feuille de route constitue la dernière grande étape avant la phase de spatialisation et de conception du projet urbain. La feuille de route est essentielle dans le processus de programmation urbaine car au-delà d'avoir des objectifs très précis, elle permet d'avoir une traçabilité de l'étude et ainsi permettre aux différentes équipes de contextualiser l'avancement et les objectifs à atteindre. Celle-ci contient :

- Le programme qui précise l'ensemble des objets qui composent le futur quartier (une réponse aux questions quoi et combien)
- Les moyens d'actions qui devront être utilisés pour pouvoir tendre vers la réalisation des prescriptions

2.4.1. Le programme

Le programme, dans le processus de programmation urbaine, est le document central qui permet de finaliser la démarche. Elaboré en cohérence avec la phase précédente, celle de l'élaboration des enjeux, elle combine un plan d'actions pour mettre en lien les dysfonctionnements révélés par le diagnostic et les préconisations mises en avant par les documents de planification, le programme du secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf de façon à rééquilibrer le territoire.
De la même façon que pour l'élaboration de la synthèse des enjeux, le programme cherche à répondre à cette dernière par des problématiques différentes :

- Favoriser l'équilibre social
- Garantir l'accès aux logements à tous et privilégier l'installation des familles pour ce secteur
- Garantir des prix maîtrisés
- Favoriser la densification dans ce secteur proche de la vieille ville et du centre ville.

Afin de répondre aux enjeux identifiés dans la phase précédente, le programme de logements sur le secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf a été réalisé à partir de différents éléments. En effet, pour pouvoir proposer un programme de logements cohérent, il a fallut constituer un schéma possible (cf. schéma 18) grâce à plusieurs éléments : une carte avec les surfaces mutables en joignant la densité de logements existants, une carte avec les potentiels fonciers (les surfaces qui peuvent être dégagées) et une troisième qui lie ces deux premières avec une densification plus importante et met en avant la surface d'espace utilisable et mutable dans un temps long. L'assemblage de ces trois éléments permet d'obtenir un nombre total de logements à construire d'ici 2030.

<u>Schéma 18</u> : Elaboration du programme, méthode afin de déterminer le nombre de logements supplémentaires pour le secteur d'étude – Fantine BONELLO

Le détail du programme a été établi à partir des volontés indiquées dans le PLH et des besoins développés par le maître d'ouvrage. La répartition des logements sur le quartier a été mise en place en cohérence avec ces derniers (cf. p.83 à 89 : *Les contraintes et freins rencontrés lors de la réalisation d'une programmation de logements)*

2.4.2. Les moyens d'actions

2.4.2.1. Les préconisations techniques

La réalisation d'une feuille de route ne s'arrête pas à l'élaboration d'un programme mais se poursuit par les préconisations à mettre en œuvre pour que ce dernier puisse être mis en place sur le territoire en projet. Ces dernières peuvent être de tous ordres et sont indispensables pour une bonne gestion d'un projet urbain. Afin que la démarche de programmation de logements puisse aboutir, le maître d'ouvrage devra s'assurer de plusieurs éléments :

- la modification des différents documents de planification (notamment le PLU) si nécessaire. En effet, afin que la réalisation du programme de logements puisse être correctement mise à exécution, certaines zones du plan de zonage et des éléments du programme d'actions devront par exemple passer en construction mixte ou préconiser un alignement à la rue pour plus de cohérence dans le tissu urbain, ou encore mettre en place davantage de zone en mixité social avec des taux à respecter pour pouvoir rééquilibrer le territoire.

- La bonne gestion des temporalités techniques qui pourraient venir perturber le bon déroulement de la démarche et de la réalisation de la programmation. Cet élément devra être maîtrisé grâce à la mise en place d'une stratégie pour éviter un retournement des marchés et assurer une stabilité dans les prix même après l'aménagement complet du site d'étude. Les impératifs techniques peuvent également rencontrer d'autres problématiques comme celles de négociations manquées ou l'achat de terrain rendu difficile mais également par d'autres retards divers.
- L'anticipation du processus politique en jeu, c'est à dire la possibilité d'enregistrer des recours juridiques déposés par différents acteurs (riverains, usagers, associations, commerçants, communes, etc.). Le délai de recours permet aux voisins directs de se prononcer à l'encontre d'une autorisation délivrée aux bénéficiaires - comment anticiper de telles procédures dans une démarche de programmation ? Le risque de recours d'un tiers vis-à-vis d'une autorisation est possible. Très soucieux de leur environnement, les usagers ou les communes n'hésitent pas à remettre en question les propositions qui sont faites. Pour se protéger d'un recours, la méthode la plus efficace reste le respect des règles urbanistiques et du code Civil applicables aux constructions.

Finalement, l'objectif de la feuille de route sera de donner un cap clair à l'ensemble de la programmation pour anticiper le mieux possible les facteurs « perturbateurs » et ainsi s'interroger sur les attitudes et les précautions à adopter pour s'assurer de la bonne réussite et qualité de la programmation de logement.

Au-delà de s'assurer des conditions techniques, il est important de prendre en compte l'animation d'un tel processus sur le plan humain, à savoir quel lien existe t-il entre l'ensemble des acteurs ?

2.4.2.2. Un jeu d'acteurs fondamental pour la réussite du processus de programmation et pour l'ensemble du projet de renouvellement urbain

Par sa complexité, la programmation de logements oblige les acteurs à beaucoup communiquer entre eux. La réussite du processus de programmation passe également par un jeu d'acteurs complexe, indispensable à sa bonne réussite. Chaque programmation est spécifique mais implique un certain nombre d'acteurs incontournables : EPCI (élus, techniciens), communes (service technique), habitants, maître d'œuvre, maître d'ouvrage, etc.

Que ce soit de la prise en compte du besoin, jusqu'à la réalisation du programme et la spatialisation de celui-ci, les acteurs n'ont de cesse de dialoguer. En effet, le maître d'ouvrage est le chef de file de ce processus et organise sa demande en fonction des volontés politiques et des utilisateurs. Pour les autres acteurs, il est primordial de cultiver les échanges et garder toute confiance avec cette personne centrale qui s'implique de la première jusqu'à la dernière phase. Dans le cas du secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf, la Communauté d'Agglomération d'Annecy (maître d'ouvrage) se doit de mettre en place un important dispositif d'informations et d'échanges notamment entre élus, techniciens dans un premier temps et des habitants par la suite.

Une fois les acteurs choisis pour participer au processus de programmation, une première instance va être constituée, représentant l'entité décisionnelle (ils constituent le relais de la volonté politique). Ainsi, pour améliorer le suivi d'un projet et valider les différents éléments stratégiques, les acteurs mettent en place un premier groupe composé d'une équipe transversale au projet, plus souvent connu sous le nom de « comité de pilotage ». Il permet de rassembler autour du maître d'ouvrage, un ensemble d'acteurs devant s'accorder sur l'avancement du projet et les informations à donner : l'élu (pour les décisions les plus pointues), le chef de projet, le ou les directeurs des services impliqués, parfois les services à compétences particulières (communication, marché publics, etc.).
Une seconde instance est mise en place pour la prise en charge du reste du processus de programmation, dénommée comité technique. Il constitue le lieu d'animation, de coordination entre l'ensemble des acteurs (service technique, agents de l'Etat, agents conseils généraux et d'autres partenaires). Parfois mené par un chef de projet, il peut également être composé d'un ensemble d'acteurs techniques proches de la maîtrise d'ouvrage.

Enfin les habitants sont sans doute les acteurs les moins présents dans une démarche de programmation urbaine mais jouent également leur rôle. Valorisant de plus en plus la concertation, les documents de planifications et le cadre législatif incitent à développer les démarches de projets urbains en coopération avec les usagers. La concertation apparaît suite à une mise en valeur du législateur en faveur d'une plus grande implication des habitants dans les actions qui peuvent modifier leur cadre de vie. Grâce à l'évolution des enjeux urbains et sociaux toujours plus importants, la volonté mise en avant est celle de lier davantage les usagers au projet d'aménagement. Loin de participer à l'intégralité du processus de programmation, les habitants peuvent, par le biais d'ateliers, participer aux différentes réflexions. On peut remarquer qu'un degré supplémentaire a été amorcé par les différents acteurs mais cette ouverture reste encore moindre. En effet, la question de la prise en compte des réflexions et des travaux effectués ne sont finalement pas toujours finalisés et cette ouverture est souvent incertaine.

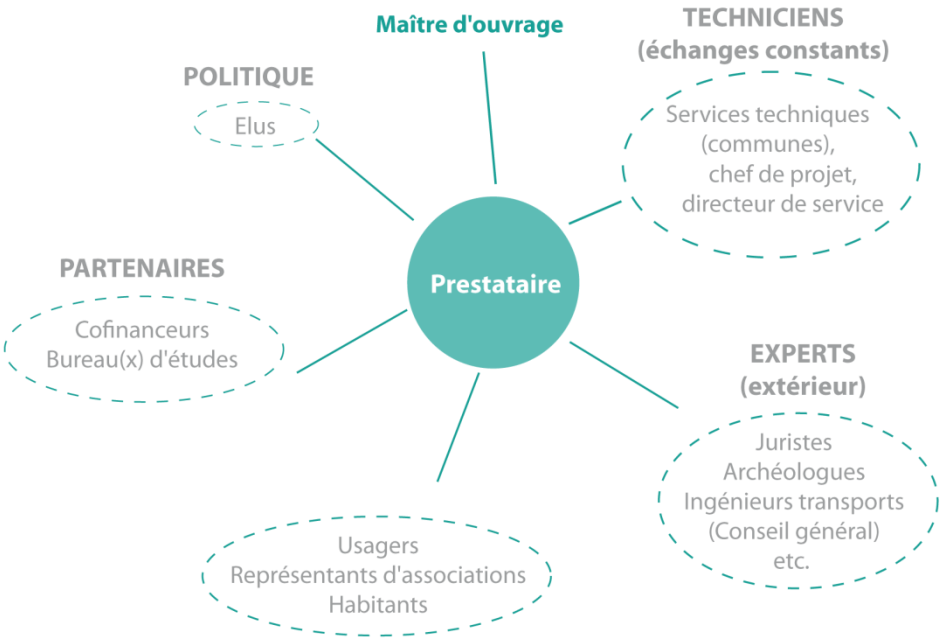


Schéma 19 : Le jeu d'acteurs dans la programmation du quartier Barral, Loverchy, Pont-Neuf – Fantine BONELLO

3. Les contraintes et freins rencontrés lors de la réalisation d'une programmation de logements

Avec l'ensemble des éléments mis en avant jusqu'ici (diagnostic, enjeux et méthode de réalisation), l'élaboration du programme de logements et sa spatialisation constitue les dernières étapes du processus de programmation de logements. Afin de comprendre pleinement la démarche mise en œuvre, ce présent document et notamment la programmation mise en place fera l'objet d'une analyse critique, en mettant en avant les contraintes et les limites auxquelles les acteurs peuvent être confrontés.

Dans ce programme, on verra comment les préconisations du PLH et les enjeux ont permis de « guider » l'élaboration de ce dernier. Cette dernière partie permettra de comprendre davantage comment la programmation, notamment de logements, intègre, transfère et guide l'élaboration d'autre programmations à d'autres échelles.

3.1. Programme de logements sur le secteur d'étude, pour un meilleur équilibre

La réalisation du programme est une étape majeure du processus de programmation. Il représente la phase plus opérationnelle de la démarche. Cependant, les autres étapes ont un rôle tout aussi important à jouer. Une fois la méthodologie du processus de programmation fixé et au vu des différents éléments recueillis, l'élaboration du programme de logements peut être mise en place afin d'approfondir le contenu qui sera proposé pour l'aménagement du futur réaménagement. Grâce aux différents dysfonctionnements révélés par le diagnostic et la proposition d'enjeux qui ont été faites, mais également grâce à la méthode mise en avant précédemment (cf. partie 3 – 2 Méthodologie p.73), le site pourra accueillir près de 2 000 logements supplémentaires d'ici 2030 [Cf. schéma 20 : répartition globale des éléments du programme de logements]. Celui-ci permet de comprendre comment en cohérence avec des préconisations supérieures, les objectifs vont pouvoir être établis. Ainsi le schéma précise la répartition de logements en fonction du marché libre (le taux de propriétaires et de locataires) et des logements à vocation sociale (le taux de logements locatif social et les logements réservés à l'accession sociale).

Il est important de préciser que le présent document s'intéresse exclusivement à la programmation de logements. Ainsi même si elle ne constitue pas une programmation urbaine, le lien avec d'autres composantes comme celles des services, des transports, de l'artisanat devra être fait. Au-delà de proposer une programmation de logements, il faudra également mener une réflexion sur la densification de l'ensemble du territoire d'étude et non uniquement la seule composante du logement (activités économiques, artisanale, etc.).

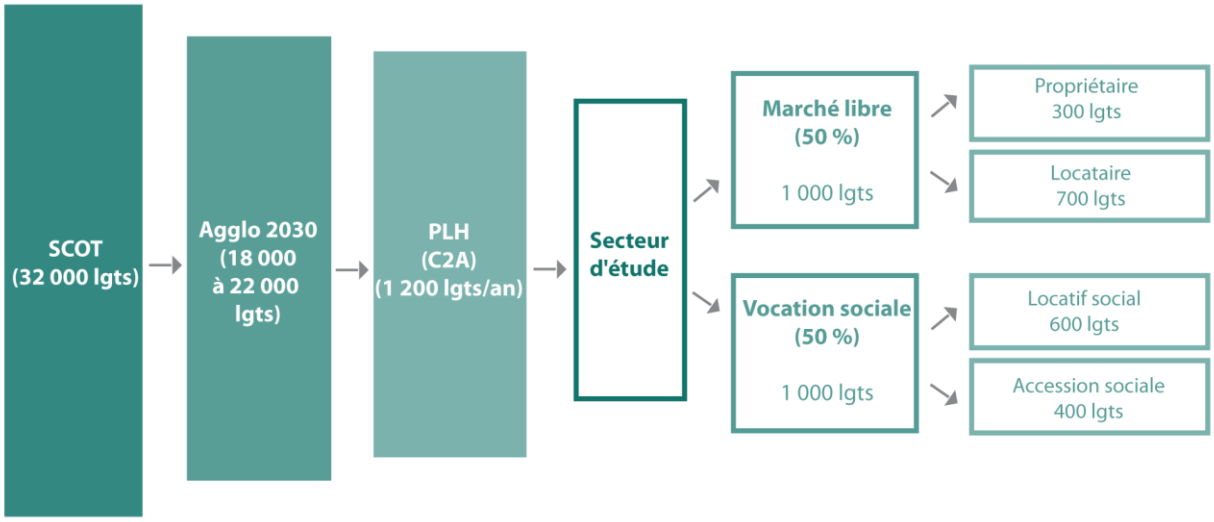
Dans le cadre de la démarche d'élaboration du PLH et de la réalisation des projets urbains stratégiques, les élus attendent une croissance démographique correspondant à une population de plus de 20 000 personnes d'ici 2030. Conformément aux besoins en logements estimés par la population actuelle et future et en suivant la logique du point-mort (garder au moins le même volume de population – cf. partie 2 p. 36 et 37), le programme local de l'habitat prévoit une augmentation de la production de logements. De plus, au vu du

projet de renouvellement urbain annoncé sur ce secteur, le programme mis en œuvre devra penser au manque de logements détruits.

A la suite de la mise en valeur des enjeux et au vu de la spécificité du site et des équipements qui la compose et des choix politiques mis en jeu, le programme établit proposera des éléments de programmation afin de favoriser le maintient et l'arrivée d'une population familiale. En effet, grâce à la présence de nombreux équipements scolaires de tout niveau confondu (crèche, maternelle, primaire, collège, lycée, école supérieur, plus une ligne de bus qui dessert le domaine universitaire), le service éducatif proposé nécessaire est un atout pour l'installation de familles, dans le long terme. En revanche, même si une grande majorité de la population sera composée de familles, le programme mis en œuvre cherche à proposer un aménagement pour pouvoir accueillir également des étudiants, des jeunes couples et des personnes âgées. La présence de l'école d'Arts et IPAC (école de commerce), d'équipements hospitaliers à proximité (hôpital, clinique, etc.) mais également des commerces de proximités pour répondre aux besoins de tous, permettra d'accueillir ce type d'habitants.

Afin de combler le besoin de chacun, de proposer un territoire équilibré socialement et d'agir pour le développement dans le même sens que les préconisations mise en place dans les documents de planifications, le programme de logements s'intéresse à une multitude de composantes :

- le marché libre / les logements à vocation social
- la typologie des logements en intégrant les volontés d'intégrer un certain type d'habitants
- Une forme urbaine qui propose un tissu qui tend vers l'urbain
- Une gamme de prix qui puisse être cohérent avec la population occupant ce territoire
- La mixité fonctionnelle



<u>Schéma 20</u> : Répartition globale des éléments du programme de logements entre marché libre / Vocation sociale – Fantine BONELLO

3.1.1. Marché libre / logements à vocation sociale : en faveur d'un équilibre social

Afin de répondre aux besoins mis en avant dans les différents documents de planification et pour correspondre aux objectifs qu'on envisage du point de vue de la population (notamment de la volonté d'attirer une part importante de familles), une répartition équilibrée entre le marché libre et les logements sociaux sera mise en place (soit respectivement 50 % de logements sociaux et 50 % de logements en marché libre).

Grâce à ces préconisations et cette proposition, à hauteur de 2030, le parc de logements de ce secteur sera plus équilibré. En effet, il sera composé de 31 % de logements sociaux contre 69 % de logements en marché libre. Les 1 000 logements proposés en marché libre seront répartis avec 35 % de locataires (soit 700 logements) et 15 % des logements seront occupés par des propriétaires. En ce qui concerne la répartition des logements sociaux, il est prévu de proposer 30 % des logements en location (soit 600 logements dont 55% de PLUS, 25 % de PLAI et 20 % de PLS) et 20 % en accession sociale (soit 400 logements dont 10 % en accession sociale et 10 % en accession intermédiaire) [Cf. Schéma 20 : le programme, en faveur de l'équilibre social].

Ce type de répartition permettra de redresser l'équilibre social au sein du territoire qui jusque là favorisait le développement de logements en marché libre. Proposant davantage de biens en marché libre jusqu'à l'heure, le programme propose d'inverser cette tendance et met en avant l'idée d'avoir une répartition plus équilibrée, comme préconisé dans le PLH.

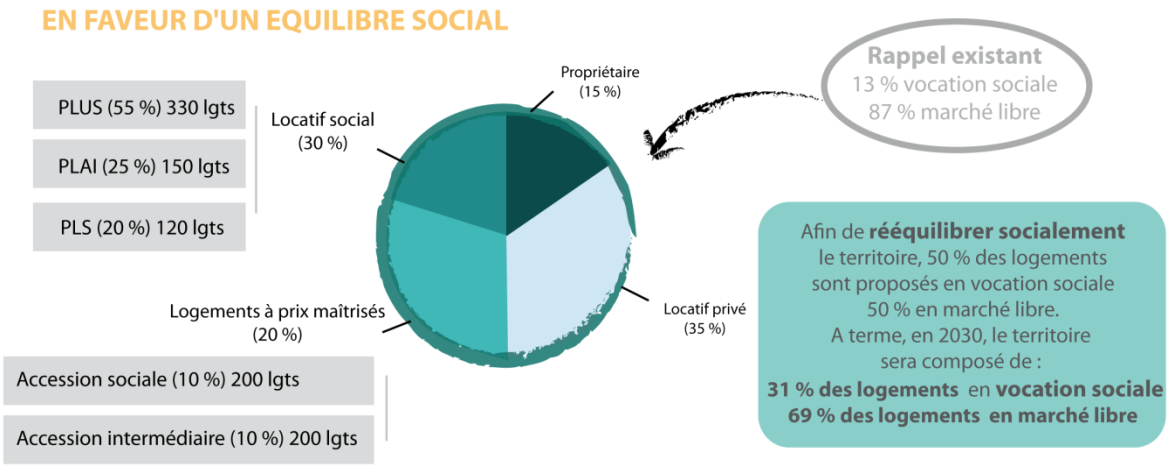


Schéma 21 : Le programme de logements pour un équilibre social – Fantine BONELLO

Ce premier volet social invite à s'appuyer sur la programmation établit dans le PLH. L'élaboration du programme pour le secteur a été réalisée grâce au transfert de celui-ci.

3.1.2. Pour une forme urbaine qui tend vers un paysage urbain

Afin de tenir l'objectif de densification du secteur et pour assurer une cohérence avec les enjeux inscrits dans les documents de planification et la volonté d'un paysage urbain continue, plus dense, le programme met en avant la forte construction de logements

LE COLLECTIF, POUR UN PAYSAGE ET UN TISSU URBAIN DENSE

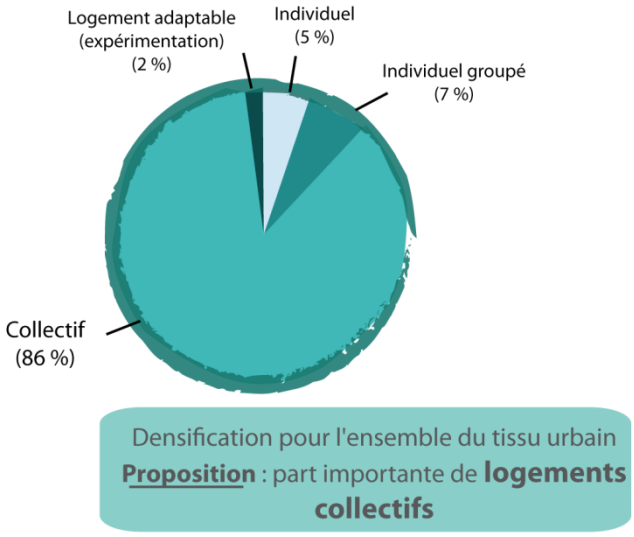


Schéma 22 : Le programme de logements pour un développement de la forme collective au sein du secteur – Fantine BONELLO

collectifs soit 86 % de l'ensemble des futures constructions (soit 1720 logements). Les volumes pourront varier du R+3 au R+6 sur les avenues les plus structurantes. Afin de répondre aux besoins et aux volontés de tous, il sera élaboré 240 logements individuels, ce qui représente 5 % de logements en individuel (soit 100 logements) et 7 % en individuel groupé* (soit 140 logements) [Cf. Aparté].

APARTE : La notion de « logement individuel groupé » ou « habitat intermédiaire »

Selon l'INSEE, les logements individuels groupés correspondent à une « maison individuelle résultant d'une opération de construction comportant plusieurs logements individuels ou un seul logement individuel avec des locaux ».

« Ces formes d'habitat constituent un outil d'aménagement très riche en proposant des formes urbaines intermédiaire, des formes urbaines « réparatrices ». Elles peuvent tout aussi bien être utilisées pour réaliser des extensions urbaines, densifier certains espaces ou bien encore aménager des « dents creuses ». A la différence du pavillon, seul sur sa parcelle, l'habitat individuel groupé s'accole pour constituer un petit ensemble urbain. L'habitat dit individuel groupé ou intermédiaire utilise le volume pour imbriquer plusieurs logements l'un sur l'autre. La composition permet alors d'offrir une expérience pour le logement du dessus sur celui du bas. Ce dernier conservant un jardin de plain-pied. Tout comme pour l'entrée du logement se fait de façon individuel »[54].

Photo 2 : ZAC des Lauriers à Saint-Sylvain d'Anjou

Photo 1 : Habitat individuel groupé – Projet mené par "Arborer sens"

[54] ALLEN Barbara, BONETTI Michel et WERLEN Jean, *Entre individuel et collectif : l'habitat intermédiaire*, PUCA, Juillet 2010

Enfin pour tendre vers d'autres formes d'habitat, une zone expérimentale d'1 hectare sera aménagée sur le site pour faire valoir le « logement adaptable ». Cette expérimentation sera composée d'un ensemble de 40 logements soit 2 % de la totalité des logements à construire. Le logement abordable est une réponse de plus en plus employé pour répondre aux besoins de chacun aujourd'hui. Il s'agit grâce à cet hectare de réfléchir au cycle de vie d'un logement, afin que ce dernier soit en mesure de s'adapter aux besoins spécifiques de chaque période d'une vie. C'est à dire de proposer des logements plus petits, afin de limiter les coûts pour les jeunes ménages souhaitant s'installer, des logements plus individualisés et plus grand pour les familles et enfin des logements, de préférence en rez-de chaussée et de surface réduite, pour les personnes âgées souhaitant rester au sein de leur domicile.

Les propositions envisagées pour cet espace explorent le partage des logements et notamment celle de l'habitat participatif. Afin de mettre en place ce type d'expérience, les documents réglementaires tels que le PLU joue un rôle important mais cette option repose également sur des outils de sensibilisation, de communication et la visibilité des initiatives associatives et habitantes. L'objectif est de ne pas se retrouver avec des logements sur ou sous-occupés. Le logement adaptable paraît être une bonne option et propose d'autres formes urbaines. Ces pratiques sont de plus en plus employées et encouragées, notamment dans le prochain PLH en vigueur (Cf. Schéma 22 et 23).

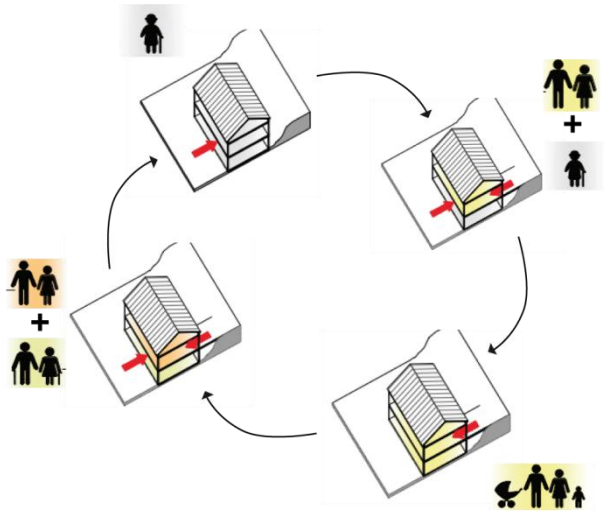


Schéma 24 : Cycle de vie d'un logement existant Fantine BONELLO

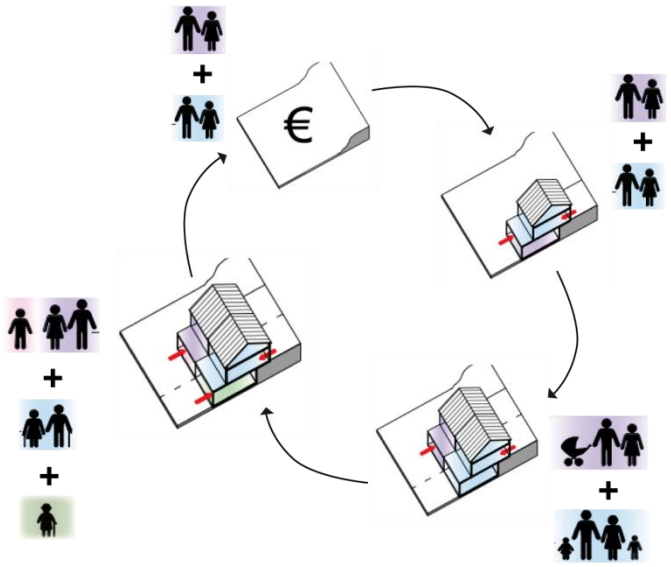


Schéma 23 : Cycle de vie d'un logement à construire - logement adaptable – Fantine BONELLO

3.1.3. La typologie, une majorité de grands logements

Actuellement, le territoire d'étude se compose d'une répartition de la typologie proche des volontés politiques [cf. diagnostic]. Dans l'objectif d'accueillir une majorité de familles dans ce secteur, la composition de la typologie s'établit naturellement avec une part plus importante de grands logements, 45 % de T4 / T5 soit 1 000 logements et 25 % de T3. Pour un souci

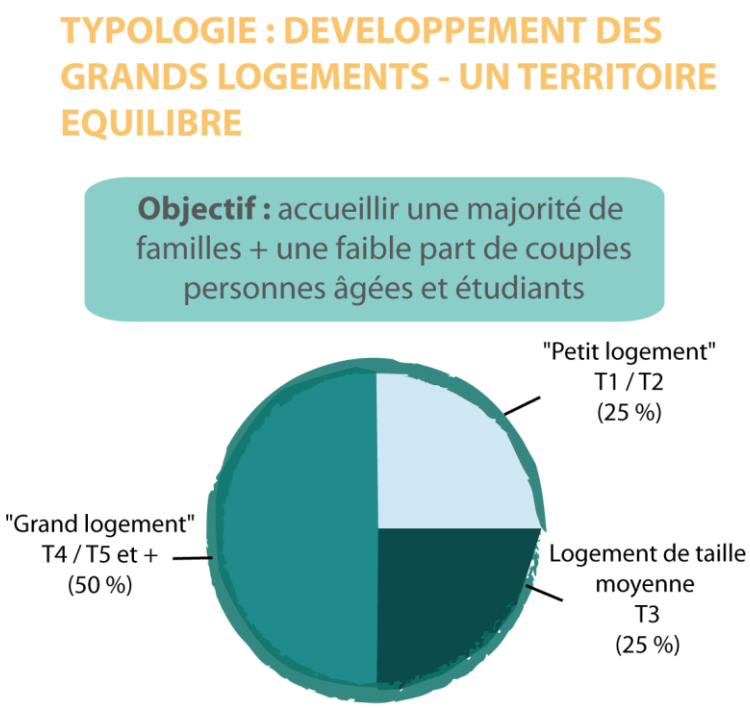


Schéma 25 : Le programme de logements, favoriser la construction des grands logements pour l'accueil des familles – Fantine BONELLO

d'équilibre et grâce aux potentialités d'équipements (services de proximité, santé, éducatif, etc.), le secteur disposera également de 25% de petits logements soit 500 logements pour pouvoir accueillir les personnes âgées et une fine part d'étudiants.

3.1.4. Une gamme de prix abordable

Le programme propose également un prix moyen de 3 700 € /m² et ainsi pouvoir maîtriser les prix de ventes. Ce prix moyen correspond exclusivement pour le marché libre. Comme vue dans le diagnostic proposé, les prix restent légèrement inférieurs au marché de l'ensemble de l'agglomération. Afin de garantir cette gamme, une stratégie précise devra être mise en place.

Concernant le milieu social, l'accession libre sera également maîtrisée. Pour les logements proposés en accession sociale, l'objectif est de proposer des prix moyens de 2 800 €/ m² (où généralement le prix moyen est de 3 000 €/m²). Pour les 10 % en accession intermédiaire, la population pourra profiter d'une gamme de prix allant de 2 800 à 3 200 €/m² (soit 200 € de moins que le prix moyen dans le reste de l'agglomération annécienne).

		Prix moyen /m² (secteur)	Prix moyen /m² (C2A)	Prix moyen/m² (Plafond National)
Propriétaire	Marché libre	3 700 €	4 595 €	-
	Locatif	11 à 13 €	13 €	-
Social	Accession sociale	2 800 €	-	3 000 €
	Accession intermédiaire	2800 à 3200 €	-	3 400 €

Schéma 26 : Proposition d'une gamme de prix, en lien avec les prix de l'agglomération d'Annecy – Fantine BONELLO

3.1.5. Favoriser la mixité fonctionnelle dans la programmation pour un quartier plus urbain et plus dense

Dans un souci d'équilibre des fonctions urbaines et pour respecter l'objectif de mixité fonctionnelle dans certaines zones du site, le programme mis en œuvre doit s'intéresser également à d'autres fonctions que celle du logement. Pour garder une dynamique au niveau de l'emploi et éviter de transformer le quartier Barral, Loverchy, Pont-neuf en cité dortoir, il est primordiale de modifier la forme urbaine du bâti des activités déjà implantées, notamment en proposant un certain nombre de services (commerces, artisanat, etc.) en rez-de-chaussée dans les futurs opérations. Cette stratégie permet d'élever les étages d'habitations et ainsi de rendre plus agréable l'occupation des logements. De plus, l'implantation de services et de bureaux en rez-de-chaussée permet de rendre plus vivant des axes où le trafic routier est dense, notamment sur le futur trajet menant au tunnel sous le Semnoz.

L'élaboration du programme de logements pour ce secteur en renouvellement urbain permet de se rendre compte qu'il est fondamental de s'intéresser aux autres éléments qui composent un aménagement. En effet, en s'intéressant exclusivement aux logements, la part de mixité fonctionnelle ne serait pas rempli alors même qu'elle ne se pense pas l'une sans l'autre. Penser une programmation de logements en mettant de côté les autres composantes d'un territoire pourrait engendrer de lourdes conséquences. Le manque d'anticipation sur des composantes comme les services ou l'implantation de bureaux peu nuire à la composition du programme. D'autres services doivent être pensés très en amont de la conception de l'ensemble du quartier ou des opérations d'aménagement, c'est le cas du stationnement. On s'est combien le coût d'une opération peut être élevé selon le type de stationnements choisis. En plus du coût, la question du stationnement engendre également des problématiques en termes de consommation d'espaces. Chacune des problématiques, en lien avec la ville (transport, habitat, services, etc.), se pensent en synergie. En effet, la réalisation du programme de logements pour le secteur ne peut pas être réduite à la simple composante du logement mais obligent les acteurs qui conçoivent la démarche de programmation à intégrer d'autres problématiques en lien.

3.2. La spatialisation de la programmation de logements

En s'intéressant un peu plus au processus d'élaboration du PLH et à son évolution législative, on a pu constater une forte volonté de la part des politiques par le biais des textes de lois de renforcer la territorialisation des actions (cf. *partie 2 : programme local de l'habitat, tourné vers la programmation comme outil d'un transfert du besoin en logements à l'échelle intercommunale*). Il en est de même pour la démarche de programmation, qui se veut toujours de plus en plus complète. En effet, depuis plusieurs années, les acteurs cherchent à résoudre les problématiques du quoi et du combien mais les acteurs s'intéressent aujourd'hui à une autre question, notamment celle du où pour favoriser des implantations stratégiques.
Même si le plan masse était peu présent jusqu'ici dans les démarches de programmation, il reste encore peu exploité de peur que la spatialisation proposée influence ou ralentisse l'émergence d'autres préconisations spatiales. L'élaboration d'un schéma de programmation permet au maître d'ouvrage de se rendre compte des futurs aménagements potentiels et de leur organisation dans l'espace.

L'organisation du schéma de programmation est établie grâce à une mise en cohérence de différentes données :

- les volontés politiques révélées dans les différents documents de planification
- les difficultés mises en avant dans le diagnostic du site d'étude (notamment la construction du Tunnel sous le Semnoz, la pollution de certains sols causé par les anciens activités industrielles, la problématique du foncier détenu par la confrérie des sœurs, etc.)
- les enjeux mis en avant après la réalisation du diagnostic (davantage de porosité, une part de mixité sociale et fonctionnelle sur certaines zones, etc.)

Le schéma programmatique devra être le reflet de ce qui a pu être proposé dans le programme de logements [*cf. Annexe 1 : schéma programmatique du programme de logements pour le secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf*]. Cette mise sur plan permet de s'assurer que les besoins mis en avant dans le diagnostic, les enjeux et le programme de logements sont réalisables et qu'on est face à une faisabilité physique des propositions faites. Cette démarche de spatialisation des actions permet de répondre pleinement aux enjeux actuels (sociaux, environnementaux et urbains). En effet, cette approche permet de se rendre compte des propositions élaborées, de vérifier son intégration dans l'environnement qui l'entoure mais également de s'assurer des enjeux plus spatiaux mis en avant jusqu'ici (densification du tissu urbain, localisation des opérations proches des haltes de transports en communs mais également de valoriser un territoire davantage poreux et créateur de lien).

Loin d'être réalisé au hasard, le schéma de programmation peut être finalisé grâce à la mise en place d'un phasage du site. Mise en évidence précédemment, au-delà d'organiser dans le temps la réalisation des opérations, il est primordial de s'intéresser à l'organisation du temps long (le changement d'acteur, la difficulté des procédures engagées, etc.).

3.3. Les freins et limites de la programmation mise en place sur le secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf

Loin d'être pleinement exhaustive à cause d'une limite de temps et de connaissance de l'intégralité des éléments disponibles, les réflexions menées pour venir à bien du processus de programmation de logements, pour le secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf, ont été établies à partir de l'ensemble des informations qui ont été porté à ma connaissance ou les autres documents auxquels j'ai pu avoir accès (documents internes, visites de terrain, rencontre avec les experts, échange des réunions de travail, etc.).

Malgré ces informations, de nombreuses contraintes et limites ne m'ont pas permis de pousser subtilement cette démarche de programmation. En effet, le diagnostic réalisé pourra être plus finement proposé grâce à une base de données davantage exhaustive. L'identification des sources de données n'avait pas permis de proposer un travail de précision mais au contraire proposait une base de données INSEE « grossière », où la mise en place d'une méthode de proratisation était obligatoire et ainsi obligeait la mise en œuvre d'une méthode pour proposer un autre découpage à l'échelle du secteur (cf. p.77 Identification des sources). Pour éviter cela, les futures réflexions devront être faites de manière plus précise et les acteurs devront se doter d'une base de données plus précise. Pour davantage de précision, ils pourront signer une convention avec l'INSEE pour

bénéficier du service DIAF-RP (données infra communales). Ce service permet de disposer de données de recensement sur des zones dessinées par l'utilisateur et d'avoir accès à des champs de données auxquels on ne pouvait pas avoir accès. Cependant, il faut un secteur d'étude assez large, c'est-à-dire d'au moins 1 000 logements. Le coût de cette convention s'élève à 300€ et permet l'ouverture des droits d'accès. Les acteurs pourront également se munir de bases de données des différents ministères ou encore chambres des commerces, qui selon la recherche, permettent d'être plus pointilleux et ainsi avoir une connaissance plus détaillée. De plus, l'élaboration en cours du 3e PLH n'a pas permis de prendre pleinement en compte les nouvelles dispositions mises en place dans celui-ci. Cependant, le diagnostic étant déjà élaboré et des pistes d'actions en cours d'élaboration, certains éléments ont pu guider la réalisation de la programmation et des éléments en lien direct avec la problématique de l'habitat.

D'autres éléments n'étant pas de mon ressort sont également à prendre en compte dans les contraintes à envisager pour la suite d'une programmation ou la proposition d'une conception. En effet, certains éléments faisant partie intégrante d'une étude de faisabilité n'ont pas pu être réalisés comme cela aurait dû être le cas dans une autre démarche de programmation. Les fouilles archéologiques sont indispensables et impliquent la prise en compte du retard si elles n'ont pas été pensées en amont, lors de l'élaboration du calendrier prévisionnel. Enfin, le programme de logements mis en place pour ce secteur d'étude reste uniquement des propositions d'aménagement et indique des solutions en rapport avec l'ensemble des besoins mis en avant par le maître d'ouvrage ou les documents de planification. Pour pouvoir mettre en œuvre une telle réalisation, il faudra dépasser la contrainte de la révision de PLU pour qu'ils puissent à leur tour être dans le respect des normes supérieures.

La suite de cette procédure entamée se voudra encore davantage détaillée afin de proposer à la maîtrise d'ouvrage une programmation de logements en parfait accord avec les besoins énoncés.

3.4. Pourquoi le choix d'un tel processus pour ce secteur en renouvellement urbain ?

Pourquoi la Communauté d'Agglomération d'Annecy a-t-elle fait le choix de la programmation de logements pour entamer les réflexions sur ce secteur d'étude ? La démarche réalisée ne rentre pas exclusivement dans le cadre d'un réaménagement du secteur sud de l'agglomération mais doit s'intéresser dans le plus long terme à faire avancer une réflexion globale qui est celle du projet « Agglo 2030 ».

De plus, la mise en œuvre d'une démarche de programmation s'établie sur des échelles qui sont typiquement d'un futur projet urbain et sont plus rares sur un territoire plus étendu. Le périmètre d'action était donc plus propice à la mise en œuvre d'une telle démarche.

Enfin, l'anticipation proposée par la programmation a permis à la Communauté d'Agglomération d'Annecy de tendre vers ce choix. En effet, comme on a pu s'en rendre compte, cette procédure anticipe chacune des actions et permet d'éviter un maximum les dysfonctionnements.

Finalement, en théorie, la programmation intervient le plus tôt possible en amont du projet urbain pour en définir le contenu. En pratique, de nombreuses contraintes viennent freiner ce processus si complexe. Cependant, intervenant relativement tôt dans le processus de fabrication de la ville, la programmation reste une garantie pour assurer la qualité d'une opération. En effet, même si elle va chercher à répondre à la question de la quantité, cette dernière est prisée pour sa fonction anticipatrice, ce qui permet de proposer un ensemble cohérent sur le territoire.

Ce cas pratique aura permis de comprendre que même si la démarche s'est concentrée sur la programmation de logements, lors de son élaboration, on ne s'intéresse pas uniquement à la composante du logement mais également à des problématiques de transversalité. Il paraît difficile de se cantonner à la seule problématique de l'habitat lorsqu'on pense aménagement d'un projet urbain. En effet, des composantes comme le transport, le stationnement, les services, le commerce, les espaces publics, la mixité fonctionnelle sont autant d'éléments impactant directement l'élaboration d'un programme de logements et se révèle être des composantes difficile à penser indépendamment les unes des autres sur un territoire.

Cette dernière partie aura eu l'objectif de montrer que la démarche de programmation est un processus essentiel dans les nouvelles façons de fabriquer les villes et notamment celles pour les projets urbains. Elle prend une place de plus en plus centrale dans les réflexions d'aménagement. Elle aura également permis d'anticiper les actions, les dysfonctionnements sur l'ensemble du processus et les nombreuses contraintes que peuvent rencontrer les acteurs au cours de sa réalisation. L'anticipation et le bon déroulement de la démarche passe notamment par le dialogue et la concertation entre l'ensemble des acteurs.

Conclusion,

Cette conclusion nous permettra de revenir sur l'essentiel de la programmation urbaine et de son lien avec le Programme Local de l'Habitat. Elle mettra en exergue une réponse plus synthétique que celle apportée tout au long de ce travail de projet fin d'études et ainsi répondra aux problématiques mises en avant dans l'introduction. A savoir, **Pourquoi réalise t-on une programmation ? Dans quel but un tel processus est mis en place et en quoi le développement de la démarche de programmation par le biais du programme local de l'habitat, peut-être un atout pour la construction d'un nouveau quartier ?**
La synthèse de l'ensemble de ce projet d'études permettra également de proposer des éléments de perspectives dans ce domaine.

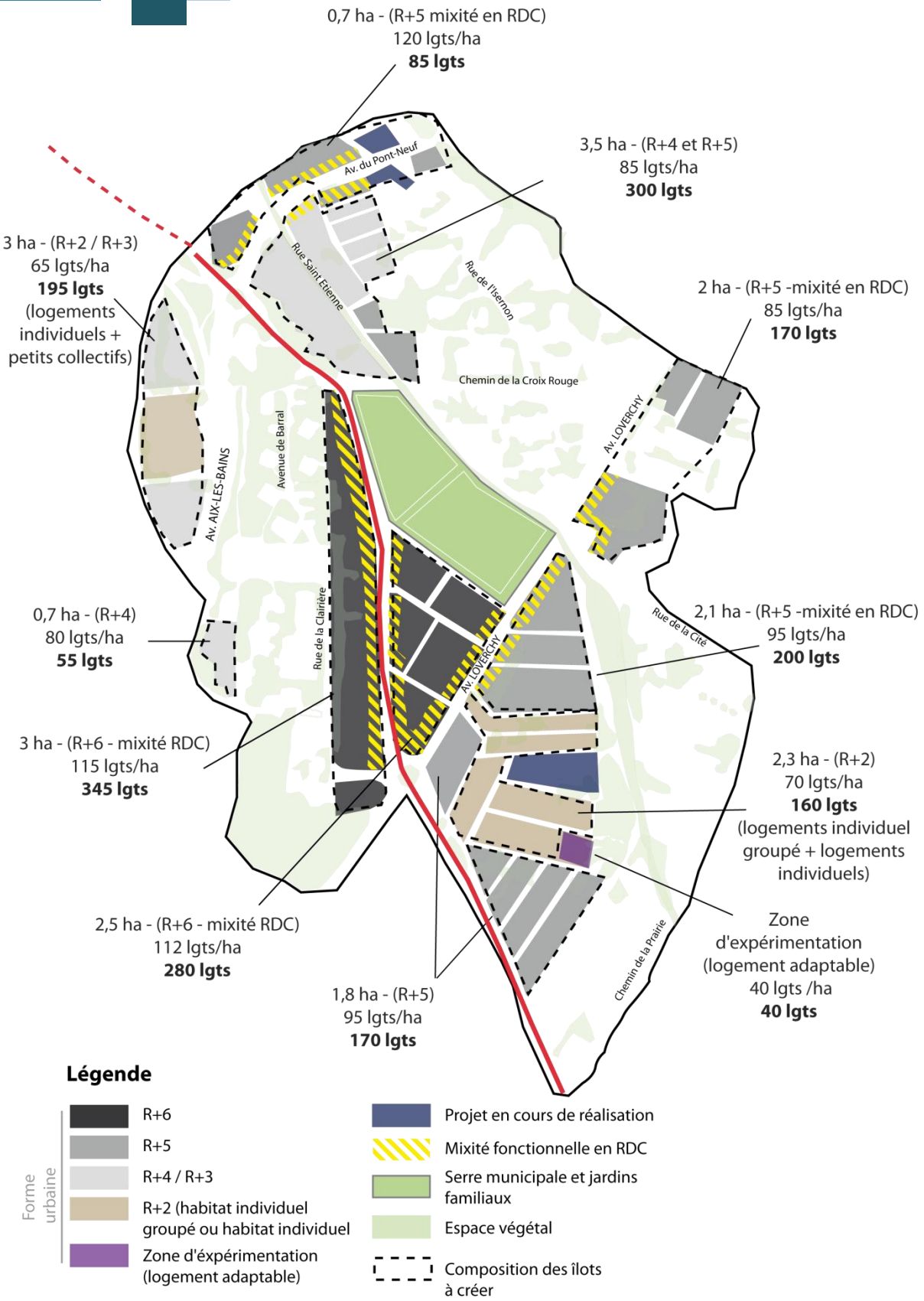
On a pu le découvrir au travers des écrits de théoriciens comme Jacques Lecureuil, Véronique Granger ou encore Jodelle Zetlaoui-Leger, que même si le processus de programmation est une démarche de plus en plus utilisée dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement pour aménager le territoire, cela n'en reste pas moins une notion floue et contradictoire dans la tête des acteurs. Cependant, sa fonction reste parfaitement claire pour tous. Elle a véritablement changé les pratiques et les méthodes de travail pour fabriquer les villes. Démarche devenue incontournable, la programmation urbaine, à travers l'analyse des besoins actuels et futurs, se situe au cœur de la définition du projet urbain. Cependant, il est important de nuancer ces propos car la programmation ne s'arrête pas à un simple processus qui dresse un état des lieux ou encore qui définit un programme pour un futur projet de vie. Elle va plus loin qu'une simple élaboration et remet en question l'intégralité des propositions. Elle doit également permettre de prendre du recul, permettre de s'interroger si nécessaire sur les besoins proposés par la maîtrise d'ouvrage. Elle invite à un dialogue certain entre l'ensemble des acteurs. On comprend alors pourquoi grâce à ce cas pratique, la programmation occupe une place stratégique aujourd'hui et qu'elle permet de prendre le rôle d'aide à la décision pour le maître d'ouvrage.

La programmation urbaine est un processus particulièrement complexe qui compose l'ensemble des documents de planification (SCOT, PLH, PDU, PLU, etc.). Intégrée dans de nombreux documents de planification par le biais d'un transfert de son programme dans chacun des échelons, la programmation s'adapte à chaque échelle (nationale, régionale, départementale, locale, etc.).

De plus, à travers ce travail de projet de fin d'études, on a pu comprendre comment la programmation « injectée » et mise en place dans le PLH permettait d'induire ou de guider une programmation plus fine encore sur un projet urbain. Ainsi savoir comment la programmation avait pu intégrer pleinement l'outil en charge de la politique de l'habitat au niveau local. Malgré de nombreux efforts législatifs et une modification du comportement des acteurs, le triplé « programmation », « programme local de l'habitat » et « intercommunalité » manque encore de force face à un échelon communal encore particulièrement puissant pour ce qui est de la décision finale d'un aménagement. Le PLH reste un outil de programmation

au service de la politique de l'habitat et de l'urbanisation des territoires qu'il est indispensable d'associer lors d'un projet d'aménagement ou d'une procédure comme celle qui a été mise en œuvre dans le cas pratique. Tout comme pour la démarche de programmation en générale, la programmation établie dans un PLH se veut collaborative. C'est-à-dire que de nombreux acteurs participent à sa réalisation, à cette réflexion autour du territoire d'avenir. Toute la puissance de la sphère politique doit servir à mettre en lumière ce processus qui montre beaucoup d'intérêts et ainsi aider chacun à la prise de décision. Ce projet d'étude aura permis de montrer la complexité du processus de programmation et le nombre important d'éléments à prendre en compte.

Finalement, la mise au point d'une programmation est la première étape dans la démarche du projet d'aménagement. Elle est incontournable pour différentes raisons et c'est ce qui révèle son grand intérêt : l'anticipation qui impulse un effet de rationalisation et d'optimisation, elle met en lumière les objectifs à faire valoir et permet de garantir une cohérence quand au projet urbain futur et assure une qualité à l'ensemble.
Malgré que la programmation soit une nouvelle façon de fabriquer les villes de plus en plus valorisée, elle manque encore de force. Tout l'intérêt pour la suite est de continuer à protéger cette démarche et de valoriser son grand intérêt notamment pour la maîtrise d'ouvrage. Pourquoi ne pas renforcer plus formellement cette démarche, notamment législativement et dans le monde professionnel par la proposition d'une posture plus formelle.
De la même façon qu'à l'époque des villes nouvelles ou d'autres mouvements phares de l'urbanisme, où les acteurs ont changé leur méthode de travail, l'outil programmation est-il amené à être remplacé dans quelques décennies ? Quelles évolutions la programmation va-t-elle subir pour proposer davantage de précision et permettre de guider la prise de décision ? Comment un outil comme le PLH va-t-il évoluer face à l'échelon communal ? La réforme territoriale annoncée par le gouvernement va-t-elle permettre une montée en puissance de l'intercommunalité et ainsi permettre une redistribution des compétences ? Quelles conséquences pour la programmation de logements ?



<u>Annexe 1</u> : Schéma programmatique du programme de logements pour le secteur Barral, Loverchy, Pont Neuf – Fantine BONELLO

Bibliographie

- **Ouvrages**

  - BIAU Véronique et TAPIE Guy, *La fabrication de la ville, Métiers et organisations*, Parenthèses, s.l.n.d
  - CERTU, La démarche de programmation, Définir les besoins, monter le projet et le mettre en œuvre, Les métiers de la maîtrise d'ouvrage immobilière, Ed. Tec & Doc, 2004, s.l.
  - La documentation française, *Fabriquer la ville outils et méthode, les aménageurs proposent*, 2001, 150p, s.l.
  - INGALLINA Patrizia, *Le projet urbain*, Que sais-je ?, 3e éd., Paris, P.U.F. 2008, 128 pages
  - LECUREUIL Jacques, *La programmation urbaine, Nécessité et enjeux, Méthode et application*, Le Moniteur, 2001, 190p, s.l.
  - MEUNIER François, *Le paradoxe de la programmation urbaine*, Urbanisme n°372, mai-juin 2010, s.l.
  - MIQCP, *Guide de sensibilisation à la programmation : découvrir la programmation et s'engager*, 2008, 86p, s.l.
  - PANERAI Philippe, *Analyse urbaine*, 1999, s.l.
  - REDOUTEY Emmanuel, *L'abc de l'urbanisme : la programmation urbaine,* mai-juin 2008, s.l.

- **Mémoires**

  - BRENAS Anne-Cécile, *Démarche de programmation urbaine : retour sur expériences*, Juillet 2009, s.l.
  - CHAVANNES Célia, *La programmation urbaine, un support du processus amont de fabrication de la ville*, Septembre 2013, s.l.
  - HISSAR Houda, *Programmation urbaine : un essai de clarification, entre paroles d'acteurs et observation au cœur d'un bureau d'études*, Janvier 2012, s.l.
  - TAILLARD Maureen, *Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) : outil au service d'un urbanisme de projet ?,* Juillet 2013, s.l.

- **Articles**

  - ALLEN Barbara, BONETTI Michel et WERLEN Jean, *Entre individuel et collectif : l'habitat intermédiaire*, PUCA, Juillet 2010, s.l.
  - APTITUDES URBAINES, *Les visages de la programmation urbaine*, Février 2013, s.l.
  - BONNEVIDE NATALIE, *Guide de sensibilisation à la programmation découvrir la programmation,* Juin 2008, s.l.
  - CAUE de la Seine Maritime*, La programmation urbaine, pour concevoir une opération de qualité*, 2009, s.l.

- CERTU, Des orientations d'aménagement à la définition d'un projet : programmation partagée, septembre 2013 DDE de la Réunion, *Méthodologie du projet urbain durable à l'attention des maîtrises d'ouvrage*, Cahier n°2, Août 2010
- DOUAY Nicolas, *La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique*, L'information géographique, p 45-70, septembre 2013, s.l.
- GIBOYAU Marielle, *Préconisations en vue d'une meilleure prise en compte du foncier à toutes les étapes du programme local de l'habitat*, Observatoire Régional du Foncier, Juin 2008, s.l.
- GRANGER Véronique*, Les enjeux de la programmation urbaine*, Le moniteur n°5400, 2007, s.l.
- MEUNIER François, *Programmation urbaine : retour sur expérience*, Traits urbains n°38, avril 2010, s.l.
- MEUNIER François*, Adopter la démarche de programmation urbaine 10 conseils,* Le Courrier des maires et des élus locaux, n°232, février 2010, s.l.
- ORHL*, Le programme local de l'habitat (PLH) dans l'évolution des politiques de l'habitat et des compétences des intercommunalités,* Cahier n°10, septembre 2005, s.l.
- PICHEVIN Jean-Philippe*, La programmation urbaine en plein renouveau*, Le Moniteur n°5175, Janvier 2003, s.l.
- ZETLAOUI-LEGER Jodelle, *La programmation architecture et urbaine : émergence et évolutions d'une fonction, chapitre 1 : Le programme comme mode de contrôle et de contractualisation dans l'acte de bâtir*, Les cahiers de la recherche architecturale et urbaine n°24-25, décembre 2009, s.l.
- ZETLAOUI-LEGER Jodelle, *La programmation, un chaînon manquant de l'urbanisme de projet*, Revue de la Fédération Suisse des Urbanistes, 2009, s.l.

- **<u>Documents internes</u>**

Les documents de planification à l'échelle du grand territoire :

- *Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin Annécien, Projet d'Aménagement pour le Développement Durable*, Approuvé le 26 février 2014
- *Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin Annécien, Document d'Orientation et d'Objectifs*, Approuvé le 26 février 2014
- SEMAPHORE et COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ANNECY, *Programme Local de l'Habitat de l'agglomération d'Annecy 2015-2020*, actuellement en cours d'élaboration à la date d'août 2014
- COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ANNECY, *Agglomération Annecy 2030, Document d'Orientations*, Octobre 2012
- COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ANNECY et AGENCE DES TERRITOIRES, *Agglomération Annecy 2030, « Analyse du fonctionnement de l'agglomération »*, 2012
- COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ANNECY et AGENCE DES TERRITOIRES, *Agglomération Annecy 2030*, « Population et logements », 2012

Les documents de planifications à l'échelle de la commune :

- MARIE D'ANNECY (service communication), *Plan Local d'Urbanisme de la Commune d'Annecy,* Décembre 2013 (Mise en compatibilité avec l'AVAP)
- AGENCE DES TERRITOIRES SARL*, Plan Local d'Urbanisme de la Commune de Seynod*, (Rapport de présentation, PADD, OAP), Modification approuvée en mai 2012
- MAIRIE DE CRAN-GEVRIER*, Plan Local d'Urbanisme de Cran-Gevrier, Orientations d'Aménagement et de Programmatio*n, Modification approuvée en mars 2012

- **Sites**

  - INSEE www.insee.fr (juillet 2014)
  - http://www.collectivites-locales.gouv.fr/ (juin 2014)
  - www.economie.gouv.fr (avril 2014)
  - www.villedurable.org (mai 2014)
  - http://www.attitudes-urbaines.com/
  - www.orhl.org (Observatoire régional de l'habitat et du logement) (juin 2014)

- **Enseignement universitaire**

  - « *Politique de l'habitat* », Licence 3 et Master 1 à l'institut d'urbanisme de Grenoble, Paulette Duarte
  - Session « *économie immobilière* » Master 2 Institut d'urbanisme de Grenoble, Le programmation urbaine et architecturale, Philippe Dubus

Glossaire

AMO = Assistance Maîtrise d'Ouvrage
BHNS = Bus à Haut Niveau de Service
CAUE = Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
CERTU = Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CIL = Conférences Intercommunales du Logement
CLLAJ = Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes
DDT = Direction Départementale des Territoires
DIAF-RP = Diffusion Intercommunale à faon du recensement
DOO = Document d'Orientations et d'Objectifs
EPCI = Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPF = Etablissement Public Foncier
INSEE = Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
MOP = relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée
MIQCP = Mission interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques
OAP= Orientation d'Aménagement et de Programmation
ORHL = Observatoire Régional de Habitat et du Logement
PADD = Projet d'Aménagement du Développement Durable
PACT = Premier réseau associatif au service de l'habitat
PDALPD = Plan départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PDU = Plan Déplacement Urbain
PLAI = Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLH = Plan Local de l'Habitat
PLS = Prêt Locatif Social
PLU = Plan Local d'Urbanisme
PLUS = Prêt Locatif à Usage Social
PPRT = Plan Prévention des Risques Technologiques
POS = Plan d'Occupation des sols
PST = Programmes Sociaux Thématiques
SDC = Schéma de Développement Commercial
SAR = Schéma d'aménagement régional
SRU = loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain
SCOT = Schéma de Cohérence Territoriale
SAPH = Schéma d'Accueil des Personnes Handicapées
SDAGV = Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage
SDOSMS = Schéma d'Organisation Sociale et Médico-Sociale
ZAC = Zone d'Aménagement Concerté

Table des illustrations

- **Schéma**

Schema 1 : La programmation urbaine au sein du projet urbain (quelles echelles ?) - Source : Ingallina Patrizia, Le projet urbain, 3e ed., Paris, P.U.F. « Que sais-je ? », 2008, 128 pages. 12
Schema 2 : La place de la demarche de programmation dans le deroulement d'un projet urbain - Source : CERTU.... 18
Schema 3 : Detail du contenu de la demarche de programmation – Source : CERTU 19
Schema 4 : Elaboration d'un diagnostic dans une demarche de programmation urbaine – 22
Schema 5 : Le bilan de programmation urbaine entre demarche et methodologie..... 26
Schema 6 : Jonction de trois enjeux pour constituer un PLH..... 36
Schema 7 : Trois facteurs constituent le phenomene "Point-mort" sur les territoires – Fantine BONELLO..... 37
Schema 8 : L'etude des besoins - Source : CILSE / Geodes / DDE 74 2002..... 37
Schema 9 : Synthese des outils composants le PLH et la place de la programmation de logements 42
Schema 10 : Hierarchisation des normes d'urbanisme et la place du PLH – Fantine BONELLO..... 47
Schema 11 : La legitimite du PLH face a la puissance de l'echelon communal - Fantine BONELLO 49
Schema 12 : Evolution de la taille des menages - Source : Diagnostic PLH C2A 2015-2020 70
Schema 13 : Tableau synthese des enjeux - programmation de logements..... 72
Schema 14 : La place de la programmation dans le cycle de vie immobilier 74
Schema 15 : Calendrier previsionnel – programmation de logements..... 74
Schema 16 : Identification du sous decoupage IRIS 77
Schema 17 : Elaboration du programme, methode afin de determiner le nombre de logements supplementaires pour le secteur d'etude 80
Schema 18 : Le jeu d'acteurs dans la programmation du quartier Barral, Loverchy, Pont-Neuf 82
Schema 19 : Repartition globale des elements du programme de logements entre marche libre / Vocation sociale .. 84
Schema 20 : Le programme de logements pour un equilibre social 85
Schema 21 : Le programme de logements pour un developpement de la forme collective au sein du secteur 86
Schema 22 : Cycle de vie d'un logement a construire - logement adaptable..... 87
Schema 23 : Cycle de vie d'un logement existant..... 87
Schema 24 : Le programme de logements, favoriser la construction des grands logements pour l'accueil des familles 88
Schema 25 : Proposition d'une gamme de prix, en lien avec 88

- **Carte**

Carte 1 : Le developpement urbain de l'agglomeration Annecienne et ses trois secteurs strategiques 54
Carte 2 : Situation geographique du secteur d'etude..... 57
Carte 3 : Connecter les projets d'amenagements avec la reflexion du reamenagement du site 58
Carte 4 : Forte presence d'une armature naturelle et paysagere sur les communes en harmonie avec le developpement urbain du secteur d'etude 59
Carte 5 : Importante presence d'espaces residuels - leviers d'actions pour le processus de programmation 60
Carte 6 : Mutabilite du foncier et la pollution des sols – 61
carte 7 : Developper une vie de quartier et de proximite en valorisant la mixite fonctionnelle 62
Carte 8 : Cloisonnement et manque de porosite du secteur 64

Table des matières

PARTIE 1 : LA PROGRAMMATION URBAINE, UN DISPOSITIF EN AMONT DU PROJET URBAIN 10

1. UN CHANGEMENT DANS LA FAÇON D'ABORDER LA DEMARCHE DE PROGRAMMATION, FACE A DE NOUVEAUX BESOINS 10
   1.1. Emergence récente de la notion de « programmation » 10
   1.1.1. Une notion encore floue 10
   1.1.2. L'émergence d'une fonction 11
   1.1.3. L'urbanisme moderne et l'évolution de la notion de « programmation », objectifs économiques et sociaux 13
   1.1.4. De 1990 jusqu'à aujourd'hui, la programmation tend vers plus de stratégie et de technique 14
   1.2. Un cadre législatif qui évolue au gré des enjeux 14
   1.2.1. L'ingénierie publique en France 14
   1.2.2. La directive du 8 octobre 1973 15
   1.2.3. La loi MOP, un plus pour le contenu de la programmation 15
   1.2.4. Les réformes des années 2000 16

2. LA PROGRAMMATION URBAINE, UNE DEMARCHE RIGOUREUSE 17
   2.1. Le déroulement d'un projet urbain et la place de la programmation 17
   2.1.1. La démarche de programmation dans une opération d'ensemble 18
   2.1.2. Trois phases de programmation urbaine 19
   2.1.2.1. Les études de faisabilités 19
   2.1.2.2. Le préprogramme 20
   2.1.2.3. Le programme 21
   2.2. Méthodologie du processus 21
   2.2.1. Les outils de la démarche de programmation urbaine 22
   2.2.1.1. Le diagnostic et l'étude des besoins 22
   2.2.1.2. Les enjeux et orientations programmatiques 24
   2.2.1.3. La réalisation des scénarii 24
   2.2.1.4. Le schéma programmatique ou schéma directeur 24
   2.2.2. Les méthodes pour alimenter la programmation urbaine 25
   2.2.2.1. La récolte et l'analyse de base de données 25
   2.2.2.2. La prospection des documents de planification et des études préalablement réalisées 25
   2.2.2.3. Des ateliers, des réunions de concertation 25
   2.2.2.4. Les références – Benchmarking 25
   2.3. Quel bilan pour la programmation urbaine 26

3. LA PROGRAMMATION URBAINE, UNE DEMARCHE ELABOREE EN AMONT DE LA « FABRICATION » DE LA VILLE, INTERETS, ENJEUX ET TEMPORALITE ? 26
   3.1. Intérêt et enjeux dans la fabrication urbaine 27
   3.1.1. L'intérêt de la programmation urbaine selon Jacques Lecureuil 29
   3.1.2. Les enjeux de la programmation urbaine énoncés par Véronique Granger 30
   3.2. Prospective et pré-opérationnelle, la programmation urbaine pour tendre vers une maîtrise du temps 30

PARTIE 2 : PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT, UNE PROGRAMMATION DU BESOIN EN LOGEMENTS 32

1. LE PLH, UN OUTIL AU SERVICE DE L'EQUILIBRE SOCIAL DE L'HABITAT 33
1.1. Tendre vers une stratégie de programmation en termes de logements 33
1.2. Mise en place de différentes actions pour développer un territoire … 35
1.3. … par le biais de trois outils : un processus programmatique 38
1.3.1. Diagnostic 38
1.3.2. Document d'orientations 39
1.3.3. Programme d'actions 41

2. LE PLH DANS L'EVOLUTION DES POLITIQUES DE L'HABITAT, SA LEGITIMITE ET CELLE DE LA PROGRAMMATION SUR LE TERRITOIRE INTERCOMMUNAL 42
2.1. Etapes clés d'évolution : un outil qui se veut de plus en plus précis en terme de programmation de logements 43
2.1.1. 1983 : instauration des PLH pour une mobilisation locale de la programmation de l'habitat ... 43
2.1.2. Le PLH comme outil de mixité territoriale et sociale 44
2.1.3. Vers le renforcement de l'intercommunalité et une réflexion à l'échelle locale 44
2.1.4. Le début des années 2000, renforcement du caractère programmatique en matière d'habitat 44
2.1.5. Renforcement de l'intercommunalité et mise en place de nouvelles responsabilités 45
2.2. La programmation, un processus « injecté » dans les documents de planification – quelle place dans la hiérarchie des normes pour le PLH ? 46
2.3. Le PLH, une légitimité biaisée par d'autres échelons ? 48

PARTIE 3 : EN PRATIQUE, ELABORATION D'UNE PROGRAMMATION DE LOGEMENTS 52

1. LE QUARTIER « BARRAL, LOVERCHY, PONT-NEUF », SECTEUR STRATEGIQUE DE RENOUVELLEMENT URBAIN 53
1.1. Un quartier en renouvellement urbain dans le sud de l'agglomération 53
1.1.1. Le positionnement stratégique du secteur dans l'agglomération Annécienne 53
1.1.1.1. Un territoire multipolaire face à de grands projets de territoire 54
1.1.1.2. Un réseau de mobilité important 54
1.1.1.3. Des atouts paysagers indéniables 55
1.1.1.4. Le secteur de l'entrée sud, un territoire fortement peuplé dans l'agglomération 56
1.1.2. L'échelle du secteur, entrée sud de l'agglomération : un territoire en renouvellement urbain 56
1.1.2.1. Les projets en cours de réalisation ou à venir 57
1.1.2.2. Des atouts en termes de paysage et de nature en ville à mettre en cohérence avec le développement du futur quartier 58
1.1.2.3. Présence de nombreux espaces ouverts 59
1.1.2.3.1. Les espaces résiduels 59
1.1.2.3.2. La mutabilité du foncier (à court et long terme), un atout pour ce territoire en renouvellement urbain 60
1.1.2.4. Un espace éclectique influencé par les fonctions urbaines variées du secteur 62
1.1.2.5. Le parc de logements au sein du secteur 63
1.1.2.5.1. La forme urbaine du parc : un secteur impulsé par le logement collectif 63
1.1.2.5.2. La typologie des résidences principales : un parc de logements équilibré 63
1.1.2.5.3. Statut d'occupation des résidences principales 63
1.1.2.5.4. Marché libre / logement locatif social 64
1.1.2.6. La spatialisation et l'organisation du secteur 64

1.2. L'apport des documents de planification urbaine : SCoT, projet « Agglo 2030 » et les plans locaux d'urbanisme, quelles conséquences sur la programmation de logements ? ... 65
1.2.1. L'étalement urbain et la densification du tissu urbain contrôlé par les documents de planification ... 65
1.2.2. Localisation des opérations ... 66
1.2.3. Mixité des produits proposés ... 66
1.2.4. U, secteur où les prix du marché sont en dessous de ceux de l'agglomération Annécienne ... 67
1.2.5. Mixité fonctionnelle ... 68
1.2.6. Structuration de l'espace : une étape et un enjeu à ne pas négliger ... 69
1.3. Quels enjeux et quels besoins pour ce territoire ? Focus sur le PLH 3 (2015-2020) ... 70
1.3.1. Une densification du tissu urbain pour répondre à de nouveaux objectifs et la diminution de la taille moyenne des ménages ... 70
1.3.2. La volonté de proposer des logements pour tous les statuts, tendre vers une mixité des produits dans le secteur d'étude ... 71
1.3.3. Maîtrisés les prix du marché malgré des revenus de vies élevés ... 71

2. UNE METHODOLOGIE AMBITIEUSE, POUR REPONDRE AU RENOUVELLEMENT URBAIN DU SECTEUR ... 73
2.1. L'identification des besoins de la C2A pour l'opération de renouvellement urbain ... 73
2.1.1. La commande ... 73
2.1.2. Le calendrier prévisionnel : maîtriser le temps long dans un processus de programmation ... 73
2.2. Le diagnostic de territoire, une démarche d'analyse ... 76
2.2.1. L'analyse du site ... 76
2.2.2. L'analyse des besoins ... 76
2.2.3. Identification des sources ... 77
2.2.4. L'élaboration d'un diagnostic ... 78
2.3. Elaboration des enjeux ... 79
2.4. Programmation : élaboration d'une feuille de route ... 79
2.4.1. Le programme ... 79
2.4.2. Les moyens d'actions ... 80
2.4.2.1. Les préconisations techniques ... 80
2.4.2.2. Un jeu d'acteurs fondamental pour la réussite du processus de programmation et pour l'ensemble du projet de renouvellement urbain ... 81

3. LES CONTRAINTES ET FREINS RENCONTRES LORS DE LA REALISATION D'UNE PROGRAMMATION DE LOGEMENTS ... 83
3.1. Programme de logements sur le secteur d'étude, pour un meilleur équilibre ... 83
3.1.1. Marché libre / logements à vocation sociale : en faveur d'un équilibre social ... 85
3.1.2. Pour une forme urbaine qui tend vers un paysage urbain ... 85
3.1.3. La typologie, une majorité de grands logements ... 87
3.1.4. Une gamme de prix abordable ... 88
3.1.5. Favoriser la mixité fonctionnelle dans la programmation pour un quartier plus urbain et plus dense ... 89
3.2. La spatialisation de la programmation de logements ... 89
3.3. Les freins et limites de la programmation mise en place sur le secteur Barral, Loverchy, Pont-Neuf 90
3.4. Pourquoi le choix d'un tel processus pour ce secteur en renouvellement urbain ? ... 91