



HAL
open science

La relation entre collectivités territoriales et nouveaux acteurs d'aménagement dans le projet urbain de la ZAC deux-rives

Maxime Dargenton

► **To cite this version:**

Maxime Dargenton. La relation entre collectivités territoriales et nouveaux acteurs d'aménagement dans le projet urbain de la ZAC deux-rives. Architecture, aménagement de l'espace. 2017. dumas-01585514

HAL Id: dumas-01585514

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01585514>

Submitted on 11 Sep 2017

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.



MÉMOIRE

**LA RELATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET NOUVEAUX ACTEURS D'AMÉNAGEMENT
DANS LE PROJET URBAIN DE LA ZAC DEUX-RIVES**

Maxime DARGENTON
Master 2 Urbanisme Projet Urbain
Année universitaire 2016/2017
Société Publique Locale Deux-Rives

Maître d'apprentissage
Delphine LACROIX
Reponsable du pôle aménagement

Tuteur universitaire
Silvère TRIBOUT
Maître de conférences

Invité
Charles AMBROSINO
Responsable du Master UPU

Remerciements :

Avant tout, je tiens à remercier toutes les personnes qui ont participé au bon déroulement de mon apprentissage et m'ont permis de remplir ma mission dans les meilleures conditions possibles. Ainsi, ma reconnaissance va en premier lieu à ma tutrice professionnelle, Madame LACROIX, Responsable du pôle aménagement à la SPL Deux-Rives, qui a fait preuve d'une grande pédagogie et d'une grande écoute tout au long de mon apprentissage.

Je remercie également Monsieur BAZARD, Directeur Général de la SPL Deux-Rives pour m'avoir donné la chance de faire mes preuves au sein de son établissement et pour l'intérêt porté à mon travail.

Je sais gré à mon tuteur universitaire, Monsieur TRIBOUT de son accompagnement et de ses conseils qui se sont révélés indispensables pour la réalisation de mon Projet de Fin d'Etude. Et, je remercie Monsieur AMBROSINO d'avoir bien voulu accepter de faire partie du jury.

J'adresse également une pensée toute particulière à Monsieur REVILLET, mon camarade, avec qui j'ai collaboré et eu le plaisir d'échanger durant cette année d'apprentissage sur nos missions respectives.

Un grand merci à Madame FAYN qui a eu la gentillesse et la patience de relire mon mémoire.

Enfin, je remercie tous mes collègues du pôle aménagement (Albine CASSAGNOLE, Pierre-Alexandre BADONNEL, Loïc HOUNCHERINGER).

Durant cette année d'alternance et grâce au soutien de toutes ces personnes, j'ai pu progresser, acquérir de nouveaux savoirs et compétences et élargir le champ de mes perspectives professionnelles.

Table des matières

<i>Préambule</i>	4
<i>Formation universitaire et parcours professionnel</i>	4
<i>Du foncier au montage opérationnel</i>	5
<i>Introduction</i>	8
<i>Les Entreprises Publiques Locales : des opérateurs au service des collectivités</i>	8
<i>Création de la SPL Deux-Rives : un nouvel acteur de l'aménagement dans le paysage strasbourgeois</i>	9
<i>Problématique :</i>	12
<i>Méthodologie et support d'analyse</i>	12
1. Le projet urbain : porte d'entrée pour la conception et la construction de la ville	14
1.1 <i>Constat autour de la planification territoriale et de ses outils</i>	14
1.2 <i>Passage d'un outil règlementaire à un outil de projets</i>	15
1.3 <i>Caractéristiques et dimensions du projet urbain</i>	19
1.4 <i>La ZAC Deux-Rives : un projet pensé dans sa globalité</i>	22
2 Co-conception d'un PLUI métropolitain vis-à-vis d'un projet urbain au caractère transfrontalier 39	
2.1 <i>De nouvelles orientations d'aménagement</i>	39
2.2 <i>Entre homogénéisation des outils planification et diversification des projets urbains</i>	41
2.3 <i>Des dialogues spécifiques au projet des Deux-Rives ?</i>	43
3. Un projet collaboratif entre les services du commanditaire et son maître d'ouvrage	47
3.1 <i>Dialogue entre une collectivité multi projet et une SPL mono-projet</i>	47
3.2 <i>L'externalisation des compétences de la collectivité</i>	54
<i>Conclusion</i>	58
<i>Résumé :</i>	60
<i>Abstract :</i>	60
<i>Mots clés :</i>	61
<i>Glossaire :</i>	61
<i>Table des sigles :</i>	63
<i>Table des figures</i>	65
<i>Annexes :</i>	66
<i>Bibliographie</i>	70

Préambule

Formation universitaire et parcours professionnel

Chers membres du jury,

Avant de vous présenter en détail mon projet de fin d'étude, je souhaiterais revenir sur mon parcours universitaire et professionnel afin de motiver le choix de mon sujet.

Au terme de ma licence de géographie, je me suis dirigé vers le Master Aménagement Reconversion Durabilité de l'Université de Lorraine afin de me spécialiser dans la reconversion des éléments de friche, l'objectif était d'aborder les enjeux d'aménagement du territoire en termes de renouvellement urbain. Au cours de cette formation, j'ai eu l'opportunité d'être associé à la conduite de stratégies d'intervention à différentes échelles territoriales.

Durant ma 1^{ère} année de Master, j'ai effectué un stage au Syndicat Mixte du SCoT des Vosges Centrales à Epinal, au cours duquel j'ai évalué la consommation foncière dans le cadre de la réalisation d'un Mode d'Occupation des Sols. Ensuite, j'ai réalisé un stage au sein de l'Etablissement Public Foncier Local Interdépartemental « Foncier Cœur de France » à Orléans, pour lequel j'ai élaboré une méthodologie foncière visant à identifier les gisements fonciers dans le cadre de la mise en œuvre de Plans d'Action Foncières.

Suite à l'obtention de mon Master en Aménagement du Territoire, j'ai travaillé à l'Etablissement Public Foncier Local de la Savoie où j'étais chargé d'élaborer et de rédiger le Programme Pluriannuel d'Intervention 2016-2020 jusque-là fin du mois de Février 2016.

L'urbanisme est un thème très vaste où interviennent de nombreux acteurs (publics et privés) répondant à des intérêts et des logiques propres voire antagonistes. Mes premières expériences professionnelles m'ont ainsi permis de me positionner en amont de l'aménagement du territoire, en traitant des questions foncières à travers des expériences au sein de plusieurs Etablissements Publics Fonciers Locaux. Ces structures ont pour mission de soutenir les collectivités à travers le portage de biens ou de terrains afin que ces dernières puissent développer leurs projets de territoires.

Cependant, cette spécialisation donne souvent lieu à un certain nombre d'a priori professionnels dès lors que l'on souhaite postuler dans une branche de l'aménagement (habitat, planification territoriale, mobilité...). Dans ce contexte, il était nécessaire pour moi d'élargir mon approche et de maîtriser les différentes phases de l'urbanisme afin d'acquérir une nouvelle dimension.

Le Master Urbanisme Projet Urbain (UPU), m'a offert l'opportunité de développer un profil beaucoup plus opérationnel, en phase avec le montage et la gestion de projets. J'ai aussi pu m'immerger dans le quotidien d'une structure qui aborde l'urbanisme de manière différente.

Mon objectif était d'aborder les différentes pratiques de l'urbanisme mais aussi de comprendre la complexité et l'utilité des stratégies d'aménagement mises en œuvre. En effet, au vu de l'importance de l'étalement urbain sur notre territoire, on peut s'interroger sur la pertinence des outils de planification et de règles d'aménagement et se demander aussi s'il existe réellement une volonté de reconfigurer les villes de manière durable ?

Du foncier au montage opérationnel

Depuis le mois de septembre 2016, j'occupe le poste de chargé d'Opération au sein de la Société Publique Locale (SPL) Deux-Rives. Ma mission principale est la gestion du secteur de l'ancienne coopérative d'Alsace (COOP) en maintenant l'état actuel des bâtiments désaffectés du site. Répartie sur un secteur 9 hectares, la COOP représente un espace isolé, inconnu de la population métropolitaine. Ces missions se révéleront nécessaires afin de préparer le site à sa mise en travaux.

A titre d'exemple, les principaux appels d'offres initiés ont concerné :

- Sécurisation de la toiture du bâtiment « Infirmerie » occupé par des locataires logés sur site
- Entretien et curage des colonnes d'Eau Pluviale du bâtiment « Cave à Vins » qui a pu accueillir le festival de musique OSOSPHERE
- Lancement d'un marché de démolition en vue de l'aménagement des espaces publics et la création des voiries prévues sur le site de la COOP

Le point fort de cette formation réside dans l'acquisition d'une expérience professionnelle en tant que chargé d'opération à la commande publique et dans la connaissance des procédures à privilégier en fonction de l'opération que l'on souhaite engager. En outre, j'ai également participé à la mise en place d'un marché de démolition en vue d'aménager les extérieurs, dans le cadre du projet de la ZAC qui inclut la réhabilitation de l'ensemble des bâtiments du site.

L'intérêt premier de cet apprentissage était l'intégration d'une structure qui m'était encore inconnue. En effet, bien que répondant aux règles de la commande publique, une Société

Publique Locale dispose d'un fonctionnement interne propre à une entreprise privée, ce qui offre une souplesse et une réactivité nécessaire à la gestion de grands projets urbains.

Ce positionnement diffère de celui que j'ai connu dans le Département du Loiret où j'ai pu travailler. Cette collectivité cumule de nombreuses compétences qui ont été en parties transférées vers l'échelon intercommunal et régional. L'EPFL¹ de la Savoie est une structure qui n'est pas au service d'un projet mais de commanditaires qui disposent d'un projet (collectivités territoriales). En outre, aucune compétence dans l'aménagement n'est régie dans ces structures dans la mesure où ses actions se positionnent en amont des projets portés par les collectivités (hormis les opérations de démolition).

Approche sur les différentes étapes d'un projet urbain

Cette nouvelle expérience professionnelle était donc l'occasion de me confronter au mode de fonctionnement d'une Entreprise Publique Locale dont les missions s'inscrivent en tout point dans le montage et l'urbanisme opérationnel.

Ayant pu exercer dans différentes structures, à différentes échelles territoriales, l'idée de comprendre l'enjeu de l'aménagement entre les différents acteurs était pour moi nécessaire afin de saisir le maillage territorial actuel. Avec mon apprentissage, je constate que le volet opérationnel à travers le montage et la gestion de grand projet urbain ne sont plus du seul fait des pouvoirs publics. Nombreuses sont les métropoles qui aujourd'hui externalisent leurs compétences en urbanisme vers des Entreprises Publiques Locales. J'ai donc souhaité analyser le lien subsistant entre les services internes des collectivités et les équipes des Entreprises Publiques Locales à travers l'exemple du Projet de la ZAC Deux-Rives. Cette « dépossession » de la Maitrise d'Ouvrage Publique au profit des EPL est-elle une pratique courante ? De quelle manière s'articule les services de la collectivité concernée ? Quel dialogue faut-il instaurer avec l'Entreprise Publique Locale ? Toutes ces questions ont pour objet de s'interroger sur l'état actuel du conditionnement du projet, mais aussi sur le devenir des collectivités dans la maîtrise d'ouvrage urbaine. Par ailleurs, le projet urbain constitue le 2^{ème} projet le plus important de France ce qui aura un impact sur l'identité et le rayonnement de la ville de Strasbourg. On peut donc se demander de manière tout à fait légitime pour quelles raisons la collectivité qui a choisi de se décharger de la responsabilité de la réalisation de cette opération ?

¹ *Etablissement Public Foncier Local*

Parallèlement à ce dialogue entre acteurs, c'est également sur le statut du projet vis-à-vis des documents de planification en vigueur qu'il convient d'analyser.

Face à une ZAC d'une telle envergure, de quelle manière est mise en œuvre la co-conception avec les éléments de la planification ? Comment un tel projet s'intègre-t-il dans les documents de la planification ? L'analyse des rapports entre ces différents acteurs de l'aménagement n'est possible qu'en tenant compte des outils utilisés et utilisables pour la réalisation d'un projet urbain. Or, le projet urbain ne se suffit pas à lui seul étant donné que depuis plusieurs décennies, la puissance publique au travers des collectivités territoriales dispose d'une compétence en matière de planification territoriale. A l'image du territoire et des projets qui l'anime, les outils de la planification ont connu d'importantes évolutions. Les documents d'urbanisme réglementaires ont été progressivement remplacés par des dispositifs privilégiant la conduite de stratégies visant à orienter les projets d'aménagement. Or la mise en œuvre des documents d'urbanisme sont une compétence qui relève exclusivement des collectivités.

A ce titre, une analyse de la co-conception de grands projets urbains avec les éléments de la planification constitue une partie intégrante pour comprendre les relations animant ces deux acteurs du monde de l'urbanisme. Se dirige-t-on vers une diminution du poids des collectivités locales au profit des Entreprises Publiques Locales en matière de gestion de projet urbain ?

L'objectif de ce mémoire est de comprendre comment le projet urbain s'intègre aux documents de planification (ou répond aux règles de la planification) tout en mettant en parallèle les différents acteurs de l'aménagement et leurs stratégies.

Introduction

Les Entreprises Publiques Locales : des opérateurs au service des collectivités

Les premières réformes de décentralisation engagées depuis la loi du 2 mars 1982 ont donné naissance aux collectivités territoriales de plein exercice. Ces structures participent à la définition des grandes orientations d'aménagement et sont habilitées à suivre le projet urbain qui transformera les territoires.

En une trentaine d'années, les collectivités territoriales sont devenues les maîtres d'ouvrage **directs** des projets institués sur leurs territoires. Cependant, la création des Entreprises Publiques Locales (EPL) redéfinit leur statut de maître d'ouvrage urbain.

Depuis la loi du 7 juillet 1983, le nombre de ces établissements a fortement augmenté à l'initiative de collectivités qui ont choisi d'externaliser une partie de leurs compétences pour la conduite de missions d'aménagement et d'urbanisme.

Il existe à ce jour 3 formes d'Entreprise Publique Locale :

- La Société d'Economie Mixte à capitaux publics et privés. Elles constituent la 1^{ère} forme des EPL.
- Créées pour une durée de 5 ans par loi du 13 juillet 2006 pour « engagement national pour le logement », les Sociétés Publiques Locales de l'Aménagement (SPLA) ont été pérennisées par la loi du 28 mai 2010 instituant les Sociétés Publiques Locales.
- La Société Publique Locale (SPL), crée par la loi du 28 mai 2010 et donc le capital est détenu entièrement par au moins 2 collectivités. Ces structures sont considérées comme des opérateurs internes aux collectivités. La SPL a pour objet la conduite et le développement de toutes opérations d'aménagement, de construction et d'équipement pour le compte et sur le territoire des collectivités actionnaires.
- La Société d'Economie Mixte à Opération Unique (SemOp) a la particularité de disposer d'un capital modulable. La collectivité a donc la possibilité de choisir les opérateurs économiques ainsi que les contrats de la société pour un unique appel à projet. Au terme du projet, la structure est automatiquement dissoute.

Dans ce contexte, on assiste à une externalisation de la maîtrise d'ouvrage pour les grands projets urbains déléguée aux Entreprises Publiques Locales à l'image du projet de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) Deux-Rives à Strasbourg. Néanmoins, la compétence en planification territoriale est quant à elle conservée par la collectivité.

Ainsi, la mise en œuvre du PLUI métropolitain strasbourgeois résulte des services de l'Eurométropole de Strasbourg (EMS). Dans le cadre de grands projets fortement structurants pour le territoire, il est tout à fait légitime de se demander :

- Comment se construisent deux projets, l'un de planification, l'autre urbain dont ont fait l'hypothèse que les destins sont en partie liés, alors même qu'ils sont gérés par deux structures différentes ?
- Comment du coup, se jouent les rapports de force entre ces structures ou institutions ?

En s'appuyant sur l'exemple de la ZAC Deux-Rives, on étudiera la manière dont ce type de projet a été entrepris et si sa réalisation à nécessité de faire évoluer les outils de la planification en vigueur.

Création de la SPL Deux-Rives : un nouvel acteur de l'aménagement dans le paysage strasbourgeois

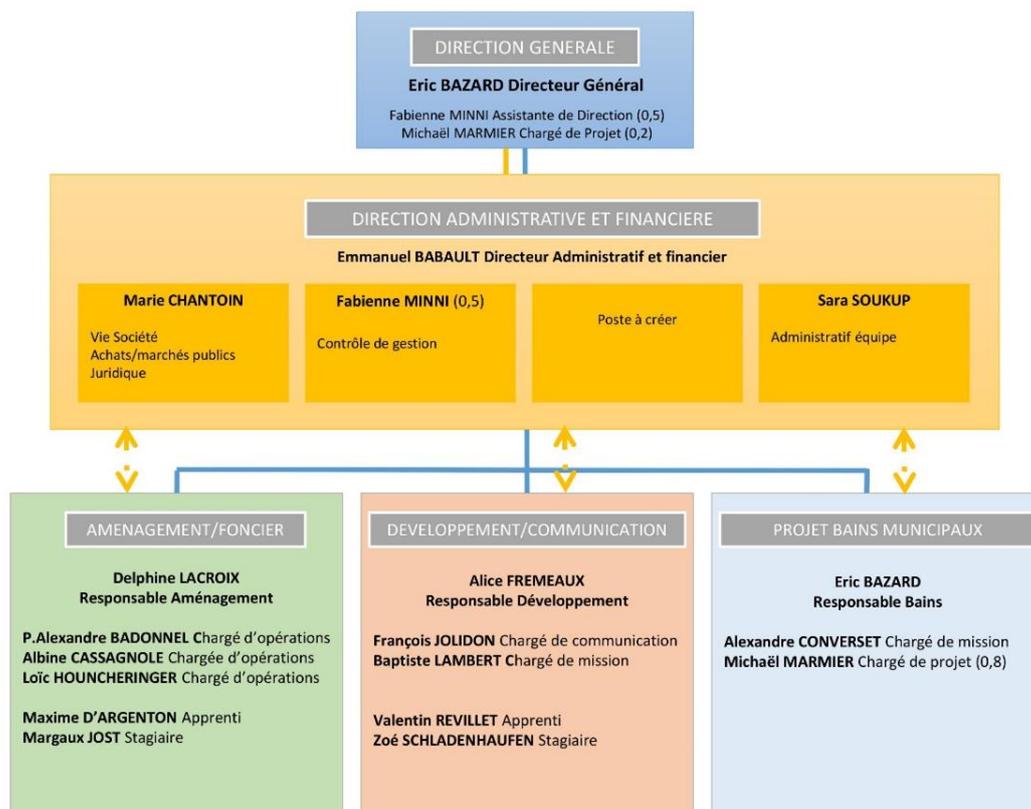
La Société Publique Locale Deux-Rives a été créée en Octobre 2013 par l'Eurométropole et la Ville de Strasbourg. Actuellement présidée par Monsieur Roland RIES (Parti Socialiste), Maire de Strasbourg et Éric BAZARD, Directeur Général, la SPL dispose du statut d'une société anonyme. Par le traité de concession du 12 janvier 2015, la collectivité a confié à l'aménagement Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) à la nouvelle SPL Deux-Rives. Sa mission **inclut** toutes opérations financières et immobilières nécessaires pour la livraison du projet. En d'autres termes, la SPL devra accompagner la mutation urbaine de ce territoire en tenant compte de la dimension transfrontalière tout en conservant un équilibre entre l'activité et l'habitat. Dans la législation française, les actions d'une SPL et d'une SPLA (sociétés 100% publique) se font exclusivement pour ses actionnaires. En effet, ces opérateurs sont des services intégrés (In house), il n'y a donc pas de concurrence entre la SPL Deux-Rives et l'Eurométropole de Strasbourg (EMS).

Lors de sa création, le montant de son capital a été fixé à 1 million d'euros. L'Eurométropole détient 80% du capital social contre 20% pour la ville de Strasbourg. Dans le cadre du code général des collectivités territoriale, la SPL Deux-Rives est animée par un conseil d'administration comprenant 10 membres, répartis proportionnellement au capital détenu par les actionnaires.

La durée de vie réglementaire de la SPL Deux-Rives a été fixée à 99 ans à compter de son immatriculation au registre du commerce et des sociétés.

En d'autres termes, cet opérateur pourra, par la suite, exercer sa compétence dans la maîtrise d'ouvrage publique pour d'éventuels projets d'aménagement futur.

Bien que le projet ait fait l'objet d'une concession, la présence des pouvoirs publics dans l'actionnariat leur permet de piloter à distance l'opération d'aménagement prévu. Dans ce contexte, le montage opérationnel de ce projet est élaboré en étroite collaboration avec différents services de l'Eurométropole et de la Ville de Strasbourg. Une fois le projet réalisé sous sa maîtrise d'ouvrage, la SPL Deux-Rives devra rétrocéder, selon leurs compétences respectives, les espaces et équipements publics à la collectivité strasbourgeoise qui en assurera la gestion et la promotion.



Source : SPL Deux-Rives

Figure 1 : Organigramme SPL Deux-Rives

La ZAC Deux-Rives s’inscrit dans un projet plus vaste : **le projet Deux-Rives**.



Source : Google Map

Figure 2 : emboîtement d'échelle

D’une superficie de 250 hectares, le projet des Deux-Rives se focalise sur la partie Est de Strasbourg.

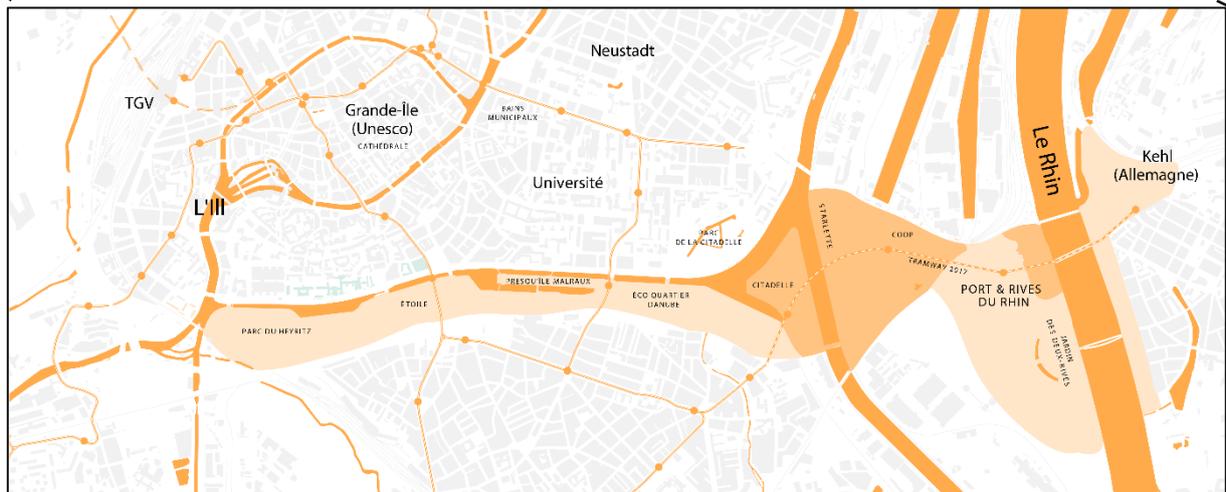


Figure 3 : projet Deux-Rives

Source : strasbourgdeuxrives.eu

- Deux-Rives
- ZAC Deux-Rives

Répartis sur 13 secteurs sur une surface de 250 hectares, le projet Deux-Rives est le plus grand projet urbain mené à Strasbourg depuis la construction de la Neustadt (extension de la partie Nord-Est de la ville de Strasbourg) entre 1871 et 1918. L’objectif est de former une continuité urbaine de l’Ill au Rhin, tout en œuvrant pour l’ouverture de la ville de Strasbourg sur l’Allemagne. Intégrée dans ce vaste projet, la ZAC Deux-Rives constitue un espace « multi-sites » de 74 hectares comprenant les sites de la presqu’île Citadelle, de Starlette, de la COOP et Rives du Rhin.

A compter du printemps 2017, le caractère transfrontalier du territoire a été mis en avant à travers le prolongement de ligne D de tramway vers la ville allemande de Kehl. Cette extension marque le point de départ du projet de ZAC dans la mesure où elle structure l'organisation paysagère. Un projet de cette ampleur n'aurait pas existé sans un élément rythmant l'urbanisation du territoire comme le tramway. Il convient de souligner que le procédé habituel de développement d'une ville voit généralement une arrivée du tramway dans un tissu urbain déjà existant.

Problématique :

Comment se jouent les relations entre services internes de la collectivité et Maitrise d'Ouvrage Délégué dans la mise en œuvre d'un grand projet urbain ? De manière concomitante, quel rapport de force se joue entre une démarche planification urbaine (incarnée par un PLUI en évolution) et la conception d'un grand projet urbain tel que la ZAC Deux-Rives ?

Méthodologie et support d'analyse

Pour apporter des éléments de réponse à la problématique posée ci-dessus, j'ai fait le choix de développer ma réflexion et mon analyse en interrogeant différents professionnels de la SPL Deux-Rives, de l'Eurométropole de Strasbourg ainsi que des agences retenues pour la réalisation du projet.

Ce triangle de professionnels me permet non seulement de disposer d'un panel argumentaire diversifié, mais aussi de comparer les positions et la perception de chacun de ces acteurs vis à du projet. En effet, la problématique retenue questionne un projet précis (projet de ZAC Deux-Rives) et la relation qu'entretiennent les acteurs pour mener à bien ce projet. Le positionnement de mon sujet nécessite d'avoir un retour d'expérience de la part de professionnels de l'aménagement impliqué dans ce projet.

Dans ce contexte, j'ai donc mené plusieurs entretiens auprès d'agents de l'EMS (service planification et Projets Urbains), de la SPL Deux-Rives (chargé d'opération du service aménagement) et des maîtres d'œuvres retenus (Agence TER et CHEMETOFF). L'objectif étant de comprendre les orientations données au projet à travers les échanges entre les acteurs contribuant à sa réalisation.

Mon argumentaire s'articulera en 3 parties :

- **La 1^{ère} partie** constituera la porte d'entrée de ma réflexion dans laquelle j'analyserai la planification territoriale et son évolution à travers les outils qui en résultent. L'objectif étant de comprendre la manière dont la notion de projet est apparue dans les documents d'urbanisme.
- **Cette seconde partie** sera l'occasion d'approfondir la relation conception d'un projet urbain et élaboration d'un document d'urbanisme. À ce titre, l'analyse se fera exclusivement à travers la compréhension du dialogue entre le contenu du PLUI métropolitain strasbourgeois et les éléments du projet de la ZAC Deux-Rives.
- **Enfin la 3^{ème} partie** sera l'occasion de comprendre le degré de complexité des échanges entre le maître d'ouvrage délégué et son commanditaire. Si la SPL Deux-Rives confère à l'EMS une sécurité juridique supplémentaire dans le suivi de la ZAC, cela nécessite néanmoins d'engager une étroite collaboration entre les équipes des deux parties.

1. Le projet urbain : porte d'entrée pour la conception et la construction de la ville

Le projet urbain est un terme complexe aux dimensions multiples qu'il conviendra d'analyser pour déterminer les caractéristiques et les éléments à intégrer dans les étapes de sa conception. L'objectif étant de comprendre le processus établi pour mettre en œuvre un projet urbain. Enfin, la ZAC Deux-Rives constituera le cas d'étude destiné à illustrer les propos émis au cours de cette 1^{ère} partie.

1.1 Constat autour de la planification territoriale et de ses outils

1.1.1 Qu'est-ce que la planification territoriale ?

Selon Rein VOGEL, la planification territoriale est un processus de conception visant à transformer le territoire sur un temps long. A ce titre, elle peut se décliner sous plusieurs formes (politique territoriale, document d'urbanisme) visant au bon fonctionnement de la ville à travers la définition d'objectifs destinés à encadrer la construction et la transformation de l'espace urbain. L'enjeu de la planification est également d'assurer une complémentarité entre les échelles de temps des projets sur différentes temporalités (courts, moyens et longs termes) en proposant des stratégies d'aménagement « globale » pour encadrer le développement de l'espace urbain.

Dans le cadre des compétences des pouvoirs publics, la notion de planification est avant tout perçue comme une volonté de contrôler le territoire. Les 1^{ères} formes de planification territoriales ont été marquées par un Etat central interventionniste sur l'ensemble des étapes de l'urbanisme opérationnel. Elaborées dans un 1^{er} temps à l'échelle communal les stratégies d'aménagement ont été redéfinies dans un cadre supra communal. En résulte la loi du 14 mai 1932 qui prescrivait par exemple la mise en œuvre d'un unique projet d'aménagement pour les 656 communes de la région parisienne. Un document d'urbanisme est un document d'ordre spatial permettant de se projeter dans l'avenir.

1.1.2 L'urbanisme des 30 glorieuses

La procédure de mise en œuvre de documents de la planification nécessite d'élaborer des pièces prescriptives qui traduiront les engagements de la collectivité. Dans ce contexte, la loi « d'orientation foncière » (LOF) adoptée le 30 décembre 1967 a institué les principaux documents d'urbanisme tel que le Plan d'Occupation des Sols (POS) et le Schéma Directeur

d'Aménagement et d'Urbanisme afin d'encadrer les aménagements opérés sur le territoire.

Dans les années 1960, la vocation du document de planification, incarné par le Plan d'Occupation des Sols (POS) et le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), consistait à organiser l'aménagement en établissant le potentiel de constructibilité d'un territoire. A ce titre, il subsistait 2 grandes catégories :

- Les zones constructibles
- Les zones naturelles à préserver

Cette réglementation permettait au propriétaire d'envisager les différentes possibilités pour réaliser son projet de construction en tenant compte des limites et des contraintes (taille, implantation du bâtiment).

L'urbanisme mise en œuvre au cours de la période dite « des 30 glorieuses » s'est illustré par une production urbaine importante visant à la fabrication d'une ville fonctionnaliste dans l'optique de moderniser un lieu de vie en devenir. L'espace urbain a donc connu une transition importante avec la multiplication de projets urbains symbolisés par la construction des grands ensembles implantés dans les périphéries urbaines. Les modes de déplacement sont également revus avec le développement de la mobilité « motorisée » dans les espaces publics. Enfin, l'urbanisme de cet époque relevait d'une dimension étatique avec la centralisation du pouvoir décisionnel jusqu'aux 1ères lois de décentralisation des années 1980.

Cette configuration où l'intérêt général est défini par le pouvoir central sera progressivement remise en cause par une approche mettant l'accent sur la relation avec le territoire. La réglementation contenue dans les POS sera également révisée à la loi Solidarité et Renouvellement (SRU) en introduisant de nouveaux outils de planification qui tendront vers plus de souplesse et d'échanges entre acteurs de projet et usagers. L'idée étant de promouvoir une adhésion du public concerné au projet.

1.2 Passage d'un outil règlementaire à un outil de projets

1.2.1 Le renouveau de la planification territoriale

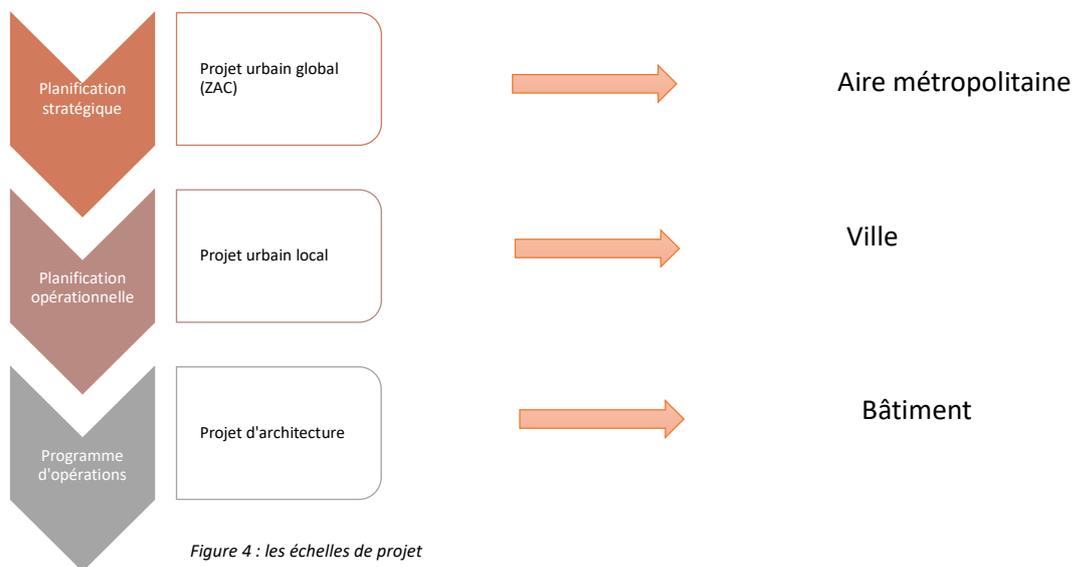
Le renouveau de la planification territoriale souhaité, au début des années 1980, par certains acteurs de l'urbanisme tel que J.FREBAULT (ancien directeur de l'architecture et de l'urbanisme au Ministère de l'Équipement de 1989 à 1994) va se traduire par une réforme des normes à travers un assouplissement de la législation en vigueur dans les documents de la planification.

Les lois de décentralisation du 7 janvier 1983 et du 18 juillet 1985 par l'intermédiaire des lois DEFERRE ont reconditionné l'échelle de départ du projet urbain vers les collectivités territoriales.

Ce transfert de compétences vers les autorités locales va changer les conditions de mise en œuvre des projets urbains, qui deviennent un produit négocié. Ces lois vont marquer le 1^{er} acte visant à transférer un certain nombre de compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement aux collectivités territoriales.

Progressivement, la notion de projet va s'intégrer dans le contenu de ces documents afin de favoriser la diffusion de projets de territoire en adoptant une vision d'ensemble tout en favorisant les interactions entre les échelles macro et micro.

Sur le plan parcellaire, cela peut par exemple se traduire par un programme d'opération répondant à une commande spécifique (réhabilitation d'un bâtiment). A l'échelle macro, la commande allouée sera conditionnée par des outils supervisant l'ensemble du montage opérationnel du projet.



Cette refonte des compétences entre ces différents opérateurs publics réorganise l'art de planifier un projet pour le rendre pilotable en tenant compte de 3 caractéristiques :

- La durée
- Les ressources et moyens : humains et matériels
- Le périmètre

1.2.2 Le renouvellement des outils de la planification

Malgré une évolution tangible des Plan d'Occupation des Sols depuis les 1ères lois de décentralisation, permettant aux collectivités territoriales d'engager des procédures de modifications² ou de révision³ (donner définition) (dans les termes édités par la loi), la loi SRU du 13 décembre 2000 fut le point de départ d'une nouvelle génération d'outils de la planification à l'image du Plan Local d'Urbanisme (PLU). Ce document définit la prospection et les stratégies visant à planifier l'aménagement d'un territoire à l'échelle communale.

Au-delà d'une nouvelle réglementation qui tend à encadrer l'urbanisation, des orientations d'aménagement (OA), institué par la loi Robien de 2003, offre de nouvelles dispositions aux documents de planification. Ces pièces constituent un point de référence majeure dans la mesure où l'intention de projet est évoquée afin d'envisager des options qui détermineront l'avenir d'un territoire.

Cette volonté de renouvellement sera prorogée par la loi du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et à l'Urbanisme Rénové dite loi ALUR. Si cette réforme contenait de nombreuses mesures en faveur du logement (lutte contre l'habitat « indigne », encadrement des loyers...) elle facilita également la réalisation de documents d'urbanisme à l'échelle de plusieurs communes. En d'autres termes, l'élaboration de documents d'urbanisme est une compétence dorénavant administrée par les EPCI. Dans ce contexte, Le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal est devenu l'incarnation des politiques publiques territoriales œuvrant pour un projet intercommunal.

² La procédure de modification s'établit sur un temps court. Elle est envisagée lorsque la collectivité territoriale souhaite modifier des éléments du règlement ou des Orientations d'Aménagement et de Programmation comme la majoration des possibilités de construction sur un périmètre défini ou à l'inverse, une diminution des possibilités de construire.

³ La procédure de révision d'un PLU/PLUI se doit d'être effectuée dès lors que la modification porte atteinte aux orientations du PADD. Cependant, si le processus concerne la réduction d'une zone agricole, naturelle ou d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, on parlera de révision dite « simplifiée ».

Composition d'un PLU/PLUI



Source : Rapport de stage – conception d'un outil d'évaluation Master 2 ARD 2015 – Maxime DARGENTON
Figure 5 : contenu d'un document d'urbanisme

Cependant l'élaboration d'outil de la planification urbaine nécessite des pièces qui traduiront les engagements de la collectivité. À ce titre, le Rapport de Présentation constitue la 1^{ère} étape dans lequel on rédige un diagnostic du territoire, une analyse environnementale et les choix retenus du projet.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) exprime les grandes orientations de la collectivité en matière de renouvellement urbain d'aménagement et de protection de l'environnement sur une période 10 à 20 ans. **Sa mise en œuvre va conditionner l'intégration progressive de la notion de projet dans les éléments de planification dans la mesure où il expose** un projet politique répondant aux besoins et enjeux du territoire intercommunal (ou communal). Le PADD se limite aux seules thématiques relevant de la compétence d'un document d'urbanisme (domaines de l'aménagement et de l'urbanisme, à l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation pour les PLUi). L'objectif étant d'éviter des incohérences entre le PLU et d'autres plans (Programme Local de l'Habitat, Plan de Déplacement Urbain).

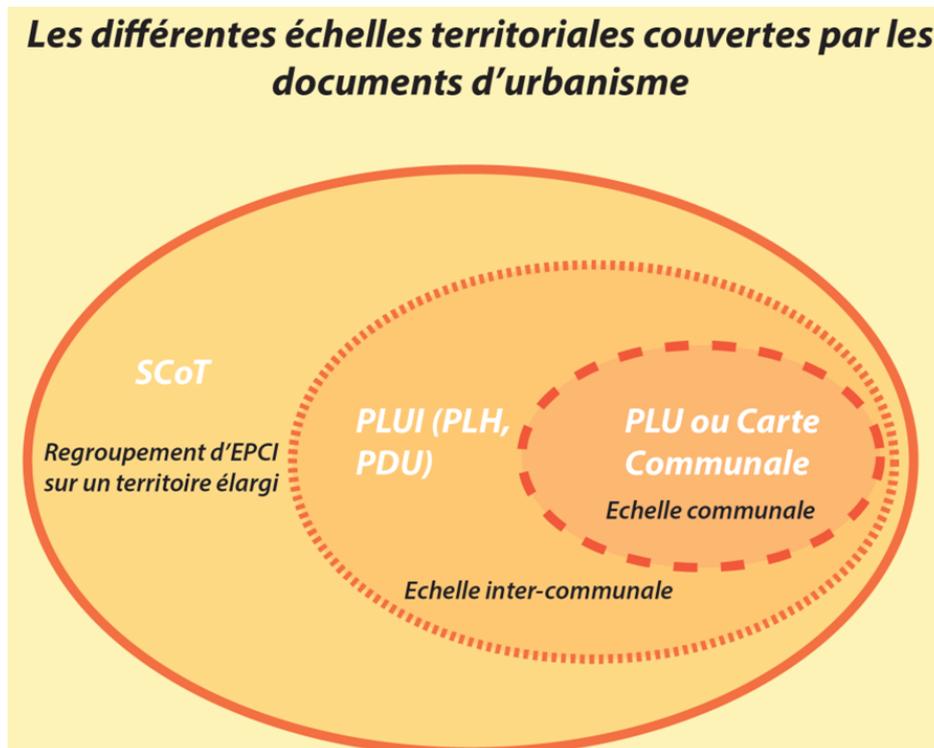
Néanmoins, l'introduction la plus emblématique du projet urbain dans les outils de la planification résulte de la loi Grenelle II datant du 12 juillet 2010 qui a promu les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). Ces pièces constitutives des documents d'urbanisme exposent les stratégies des collectivités territoriales en matière d'aménagement, de réhabilitation et de mise en valeur de secteurs identifiés.

Le document d'urbanisme passe ainsi d'un outil réglementaire à un instrument d'orientation d'aménagement négocié et adapté au besoin d'un territoire.

Ainsi, le renouvellement des documents d'urbanisme s'est fait de manière progressive, dans sa forme (compétences déléguées aux communes puis aux EPCI), dans sa conception (outil négocié et discuté avec le public) ainsi que dans son contenu.

On constate donc une transition entre la planification règlementaire, incarnée par la 1^{ère} version du POS, vers de la planification de projet symbolisée par le PLUI. Cet outil n'a plus comme seule vocation de ne produire que des règlements mais également d'identifier un projet avec des pré programme mêlant planification et projet.

Le schéma synthétise les différentes échelles des documents d'urbanisme en vigueur :



Source : Rapport de stage – conception d'un outil d'évaluation – Master 2 ARD 2015 – Maxime DARGENTON
Figure 6 : les échelles des outils de la planification

1.3 Caractéristiques et dimensions du projet urbain

Le projet urbain est souvent présenté comme une notion floue. Sa complexité réside notamment dans l'association des termes « projet » et « urbain » qui peuvent prêter à confusion suite à un emploi abusif dans le langage de l'urbaniste.

Présenter une définition universelle sera hors de propos dans la mesure où elle sera automatiquement infirmée. Cependant, cette thématique dispose des caractéristiques et des particularités qu'il convient de souligner. En effet, selon Patrizia Ingallina (2001), la notion de projet urbain, tel qu'elle est formulée aujourd'hui, remet en cause les acquis édités par les outils de la planification technocratique en vigueur.

Durant les Trente Glorieuses, cela se caractérise par une omniprésence du pouvoir central mais aussi par une rigidité des schémas et autres règlements d'urbanisme établis.

1.3.1 Une remise en cause de l'urbanisme fonctionnaliste

Le processus de conception d'un projet urbain est le fruit d'une convergence de point de vue d'acteurs et d'intention.

A ce titre, les 1ères lois de décentralisation vont reconditionner l'organisation de l'espace urbain. Ce transfert de compétence va fournir aux acteurs locaux la possibilité d'exercer un contrôle sur le développement et les orientations des villes en affirmant le patrimoine de leurs villes. C'est dans ce contexte que la notion d'identité urbaine va être reconsidérée. En effet, les nouvelles conditions économiques (mondialisation) vont être à l'origine une prise de position des pratiques urbaines contemporaines en accord avec l'histoire et la culture de la ville.

Le projet urbain va dès lors être perçu comme une carte d'identité pour le territoire permettant à la collectivité d'affirmer l'image de leurs villes dans un contexte de concurrence libérale en altérant l'uniformisation des formes urbaines. Ainsi, les collectivités territoriales vont se positionner comme les acteurs de projets de territoire, qui se veulent respectueux de la mémoire et qui traduisent des politiques spatiales mieux ancrées dans la réalité urbaine.

Le projet urbain est une traduction des stratégies d'aménagement proposé par les collectivités. Il est le résultat des enjeux et des objectifs définis pour la ville dans la mesure où il impact la structure et l'ordre spatial de la ville.

Cette nouvelle réglementation va offrir aux collectivités territoriales la possibilité de proposer leurs visions du territoire en proposant des stratégies de développement en fonction des besoins diagnostiqués (reconquête du cœur de ville, rénovation urbaine, construction nouveaux quartiers...).

1.3.2 Une notion articulée sur plusieurs échelles

L'une des problématiques d'un projet urbain résulte des spécificités paysagères et culturelles du site. La non prise en compte de ces éléments peut entraîner de possibles incohérences avec l'identité du territoire et susciter un rejet.

Ainsi, le choix d'un projet quel que soit son échelle (bâtiment, quartier, ville...) dépend d'un travail de mémoire géographique et historique. En effet, les productions urbaines récentes peuvent apparaître comme des éléments perturbateurs pour la mémoire collective de par leurs impacts sur le paysage établi, pratiqué et culturellement connu.

L'élément paysager tend à placer le projet dans une dimension qualitative qui se traduit notamment par un travail de mémoire (géographique ou historique) réalisé par le porteur de projet et qui se révèle comme essentiel dans la mise en œuvre du projet.

Cependant, certains architectes-urbanistes, à l'image de Serge KOVAL, considèrent la mémoire et le paysage comme la matière du projet. Mais le processus de territorialisation de l'action publique permet également de porter une action différenciée en fonction des difficultés et des particularités géographiques mais aussi économiques et sociales du secteur identifié. La difficulté réside dans la prise en compte de tous les aspects de la ville et de sa population afin de permettre une acceptation collective d'un projet urbain adapté. Cette construction prend effet à une échelle variable en fonction des phénomènes qui animent le territoire (territorialisation de l'action publique, Guillaume FABUREL, 2006).

En outre, le paysage désigne une mémoire et une vision subjective d'un territoire. À ce titre, cette notion n'a pas de valeur juridique et institutionnelle ce qui les rendent difficilement identifiables dans la commande et les moyens d'exécution de l'opération.

1.3.3 Les grandes étapes d'un projet

Le projet urbain n'est pas défini sur une seule échelle de pertinence. Il existe plusieurs types de projets urbains qui varient selon leurs degrés de complexité, déterminés en fonction du dimensionnement du projet. Cette appréhension ne peut être réalisée qu'au moment de la désignation du périmètre ou du secteur de la ville retenu. Selon Patrizia Ingallina (que sais-je projet urbain, 2001), cette complexité se retrouve sur l'ensemble des démarches d'élaboration d'un projet :

- Dans sa phase de conception dans laquelle est intégrée le volet technique, le souhait politique et le besoin des usagers
- Dans sa phase pré-opérationnelle dans laquelle sont fixées les différents travaux (études de faisabilité techniques, études de marché, recherche de porteurs de projets...). Cette phase fait bien souvent l'objet d'une reconfiguration du projet.
- Dans la phase de réalisation du projet où des dysfonctionnements peuvent apparaître (l'auteure parle ici de problème de gestion des imbrications).

Le projet urbain résulte également d'une négociation plus large entre les acteurs et les usagers de mettre en place une logique de territoire plus flexible, afin d'éviter un décalage entre les attentes des usagers et les objectifs des pouvoirs publics.

En définitive, un projet urbain dans sa démarche est une proposition visant à insuffler un changement dans le territoire, ce qui sous-entend une transformation du paysage.

Cela peut alors être perçu comme effrayant (opposition des artistes au projet de la ZAC) si tant est qu'elle concerne un bien ou un quartier sanctuarisé par les usagers du site. Son acceptation dépend non seulement de sa présentation mais aussi de son respect de l'héritage sur lequel le projet est mise en œuvre.

1.4 La ZAC Deux-Rives : un projet pensé dans sa globalité

L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme définit les ZAC comme étant des zones à l'intérieur desquelles une collectivité ou un établissement public a pour objectif de réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains. Cet outil offre aux collectivités publiques un cadre juridique, financier et technique adapté à la réalisation d'une opération d'aménagement en concertation avec la population locale concernée.

Il existe trois critères de qualification juridique de la ZAC qualifié par le législateur :

- 1) La ZAC est une "opération publique d'aménagement" (au sens des articles L. 300-1 et L. 300-5 du code de l'urbanisme) d'initiative et d'intérêts publics, même si sa réalisation est susceptible d'être confiée à un aménageur privé.
- 2) Une collectivité publique ou un établissement public ne peut librement qualifier une opération de ZAC. Il s'agira, selon les cas, de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien ou l'accueil des activités économiques...
- 3) L'équipement du périmètre retenu pour accueillir l'opération d'aménagement se traduit par la mise en œuvre d'un programme des équipements publics nécessaires aux besoins des futurs occupants et approuvé par la collectivité publique à l'origine de la ZAC.

Lorsque la commune d'accueil est couverte par un PLU, la réalisation d'une ZAC est soumise au respect des règles d'utilisation et d'occupation du sol pour que sa création soit rendue juridiquement possible. Dans le cas contraire, les autorités administratives ne pourront approuver le dossier de réalisation qu'après modification du contenu (les règles et les orientations) du document d'urbanisme.

La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC constitue un dossier de création approuvé.

A l'instar du PLU, ce dossier comprend de nombreuses pièces justificatives obligatoires :

- Rapport de présentation dont l'objet et le contenu sont prédéterminés par l'article R. 311-2 du code de l'urbanisme
- Description de l'état du site et de son environnement,
- Etude d'impact permettant d'évaluer les conséquences du projet de ZAC sur l'environnement,
- Plan de situation des périmètres composant la zone ainsi que l'indication du mode de réalisation, du régime fiscal et financiers retenus

L'élaboration d'une ZAC est une procédure complexe et relativement longue pour la collectivité, nécessitant parfois de faire appel à des services ou des structures plus adaptées afin d'organiser le projet.

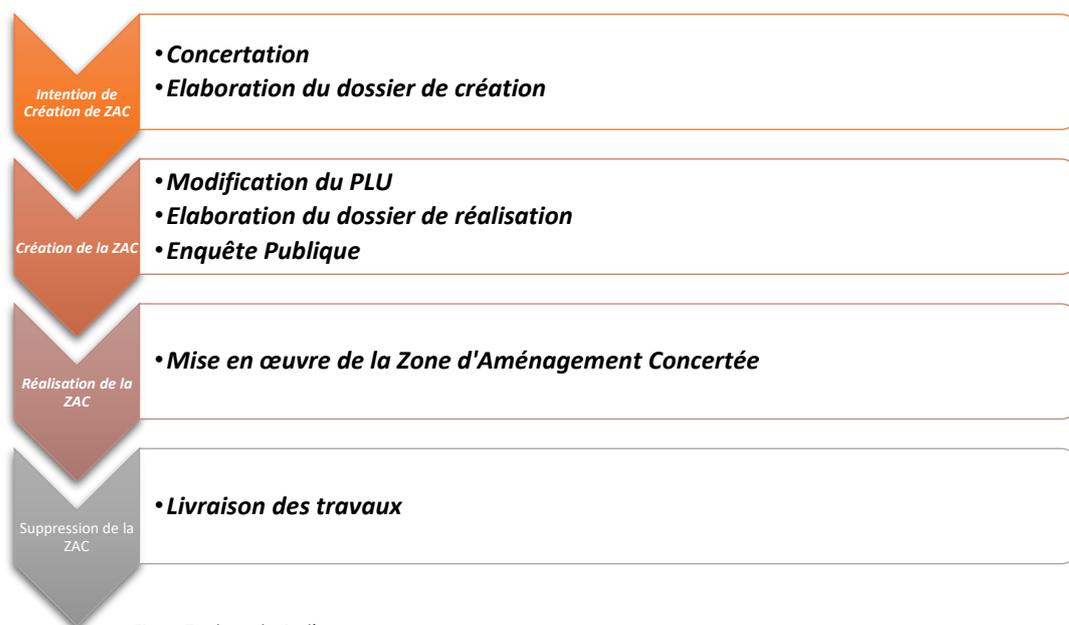


Figure 7 : chronologie d'une ZAC

1.4.1 Les enjeux d'un projet aux objectifs ambitieux...

Le périmètre de la ZAC Deux-Rives constitue un espace « multi-sites » de 74 hectares. Ce projet s'inscrit dans une politique de reconquête des espaces du port afin d'intégrer ces infrastructures par la mise en œuvre d'un maillage végétal continu à l'échelle de la métropole et d'assurer le déploiement des modes de transports apaisés. Il compte parmi l'un des projets les plus importants de France (en termes de surface plancher construite).

Le projet des Deux-Rives a pour ambition de reconquérir les friches portuaires et urbaines le long d'un axe ouest-est de 5 km allant de Strasbourg à Kehl. Le projet tend à développer une stratégie urbaine basée sur la structure paysagère existante.

En effet, le territoire du Rhin est composé d'un ensemble de canaux, de darses et de bassins qui orientent l'urbanisation avec comme objectif de créer une métropole ouverte à la fois sur le port et sur le Rhin.

Dans ce contexte, des études furent amorcées en 2012 en vue de création de la ZAC multi-sites des Deux-Rives couvrant une superficie de 75 hectares, composés de 4 grands secteurs :

- Citadelle est un site entouré par l'eau des bassins portuaires et du canal qui témoigne du passé industrialo-portuaire de la ville. Ce secteur a vocation à accueillir de nouveaux espaces publics et quartiers résidentiels avec une mise en valeur des activités axées sur la mobilité et les loisirs nautiques.
- Starlette est un secteur tourné essentiellement sur les activités portuaires. Il s'inscrit dans la continuité des aménagements de Citadelle.
- Le site de la COOP se compose d'anciens bâtiments industriels dont plus de 40 000 m² sont voués à la réhabilitation avec pour objectif de réaliser un pôle culturel et économique notamment à travers la présence d'ateliers d'artistes et l'organisation de manifestations culturelles.
- Le secteur des Rives du Rhin est situé dans un espace transfrontalier dans lequel est associé le quartier existant du Port du Rhin avec les développements immobiliers plus récents le long des rives du Rhin.

En quelques chiffres :
470 000 m² à développer
4 600 logements
30% d'activités économiques diverses
230 millions d'euros d'investissement public

Dans le cadre de sa mission d'aménageur, la SPL Deux-Rives a engagé des études visant à l'élaboration de plans guides de la ZAC qui viennent succéder au Schéma Directeur et au bilan prévisionnel initiés par deux groupements de bureau d'études pluridisciplinaires.

Ces plans guides synthétisent l'ensemble des enjeux du projet en tenant compte de son évolution.

1.4.2 Organisé par 3 entités

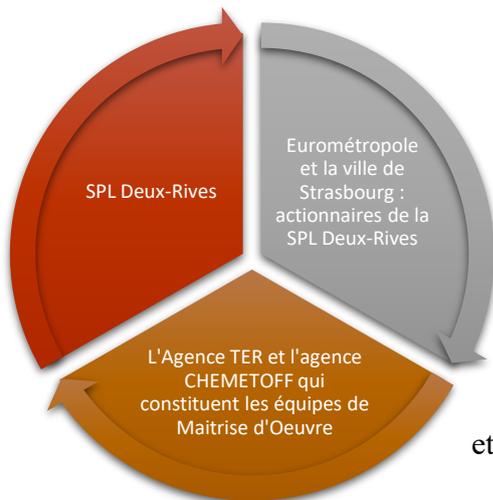


Figure 8 : Les acteurs du projet de la ZAC Deux-Rives

Le 12 janvier 2015, un traité de concession d'aménagement a été signé entre l'Eurométropole de Strasbourg et la SPL Deux-Rives. Par ce traité, la SPL Deux-Rives est désignée comme maître d'ouvrage⁴ (MO) en charge de l'aménagement de la ZAC Deux-Rives, territoire de projet de 74 hectares et nouvelle étape du grand projet Deux-Rives.

Toutefois, le capital de la SPL Deux-Rives est détenu à 80% par l'Eurométropole (20% par la Ville de Strasbourg) ce qui implique que le pilotage opérationnel se fait en relation étroite avec les services de la collectivité. Une fois réalisée sous sa maîtrise d'ouvrage, la SPL Deux-Rives rétrocédera, selon leurs compétences respectives, les espaces et équipements publics à l'Eurométropole (espaces publics, parkings mutualisés, équipements scolaires...) et à la Ville de Strasbourg (équipements culturels) qui en assureront ensuite la gestion.

Deux équipes de maîtrise d'œuvre⁵ (MOE) urbaine (architectes, urbanistes, paysagistes et bureaux d'études) interviennent sur le périmètre de la ZAC Deux-Rives.

Dans le cadre d'un marché public, les termes de l'accord cadre reliant le MO et le MOE ont été établis dans le cadre de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée dite loi MOP.

⁴ **Le maître d'ouvrage** est la personne, morale ou physique, publique ou privée ayant l'obligation d'assurer la bonne gestion à la fois prospective et curative du projet. Il effectue la programmation des opérations nouvelles pour lesquelles il doit raisonner en coût global. Il peut confier la conduite d'opération à un prestataire.

⁵ **Le maître d'œuvre** est l'entité retenue par le maître d'ouvrage pour réaliser l'ouvrage. A ce titre, elle est responsable des choix techniques inhérents à la réalisation de l'ouvrage conformément aux exigences de la maîtrise d'ouvrage. Le maître d'œuvre a également la responsabilité, dans le cadre de sa mission, de désigner une personne physique chargée du bon déroulement du projet, il s'agit du **chef de projet**.

Le découpage chronologique des missions opérationnelles de la maîtrise d'œuvre est le suivant :

Etudes de faisabilité

Les études d'esquisse (opérations de constructions neuves) ont pour objet d'indiquer les délais de réalisation et de vérifier la faisabilité de l'opération au regard des contraintes du site. Dans le cadre d'une mission portant sur la réhabilitation d'un bâtiment existant, la mission d'esquisse est remplacée par les études de diagnostic (DIA) qui permettent de renseigner la Maitrise d'Ouvrage sur l'état du bâtiment.

Les études d'avant projet sommaire précise la composition générale (volume, aspect extérieur du bâtiment)

Les études d'avant projet définitif détermine les surfaces des éléments du programme (plan coupes, dimensions des travaux, séparations des lots...)

Etudes de conception

Les études de projet ont pour objet de préciser les éléments de construction, la nature des matériaux et les conditions de leurs mises en oeuvre. Les études de projet permettent également de fixer le coût prévisionnel des travaux et de déterminer le délai global de la réalisation de l'ouvrage.

L'ensemble de ces éléments sont retranscrits dans un **Descriptif Quantitatif Estimatif** permettant de constituer le **Dossier de Consultation des Entreprises (DCE)**. Ce dernier est utilisé dans le cadre d'appel d'offre public.

Chantier - Missions d'assistance

En amont du démarrage des travaux, le MOE a l'obligation de préparer la consultation des entreprises (varie en fonction de la nature du marché), d'examiner et de sélectionner le ou les candidats retenus. Cette mission a pour nomination **Assistance à la passation des Contrats de Travaux (ACT)**.

Dans le cadre de l'**exécution des contrats de travaux**, le MOE doit s'assurer de bon déroulement et de la conformité des travaux avec les études réalisés au préalable. Afin de garantir le parfait achèvement de l'ouvrage lors de la réception des travaux, l'organisation d'opération et l'émission de réserves formulées sont assurées par le MOE.

Figure 9 : phases de la loi MOP

L'objectif est d'entreprendre un projet de requalification de friches industrielles à grande échelle permettant la renaissance d'un site perçu par certains acteurs, à l'image du Port Autonome de Strasbourg (PAS) comme « une ville morte et inconnue ».

En effet, le site de l'ancienne Union des Coopérateurs d'Alsace (COOP) est devenu, à partir de 2014, vierge de toutes activités industrielles. Avant le rachat du site par SPL Deux-Rives fin 2015, la présence d'artistes et de l'entreprise de transport CHALOT constituait la seule vie économique et culturelle de la COOP. Cependant, la présentation du projet de ZAC et l'organisation d'événements d'envergure (festival Streetbouche en septembre 2016, festival de musique OSOSPHERE en mai 2017) sont à l'origine d'une redécouverte d'un territoire qui reste malgré tout géographiquement et culturellement enclavé.

L'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine « COOP » est celle d'Alexandre CHEMETOFF architecte-paysagiste-urbaniste. Les enjeux posés par le bâti existant à réhabiliter ont conduit la SPL Deux-Rives à développer un programme spécifique pour ce site.

La 2^{ème} équipe de maîtrise d'œuvre mandatée est l'Agence TER qui intervient sur sites CITADELLE, STARLETTE et Rives du Rhin. Le Plan-guide Territoire s'inscrit à l'échelle des 74 hectares de la ZAC, il intègre ainsi le Plan-Guide Coop, tout en veillant à la cohérence de l'ensemble du projet Deux-Rives.

Les agences TER et CHEMETOFF sont titulaires d'un accord-cadre de maîtrise d'œuvre urbaine leur permettant d'accompagner la SPL Deux-Rives dans le suivi opérationnel du projet (aménagement des espaces publics, consultations d'opérateurs, constructions ou réhabilitations, ...) sur un temps long. L'approche paysagère privilégiée par l'Agence TER pour la réalisation du projet de la ZAC Deux-Rives est la principale raison qui a permis remporter le marché. L'idée est de conserver une logique territoriale à travers une lecture historique et géographique du secteur d'étude. Cette double approche permet de se saisir des enjeux financiers et environnementaux à l'image des sols pollués présent sur le secteur de la ZAC. Ce pragmatisme répond ainsi à une simple interrogation : savoir là où l'on construit et là où on ne construit pas. A titre d'exemple, l'aménagement du parc dans le lit du petit Rhin proposé par l'Agence se fait sur la base de structures qui sont déjà plantées.

L'objectif pour la maîtrise d'œuvre est d'engager une véritable réflexion sur la fabrication des espaces publics et la conservation des structures végétales.

Les agences TER et CHEMETOFF ont une approche similaire basée sur la revalorisation de l'histoire du site tout en construisant un projet cohérent avec les activités portuaires du site. Il subsiste un attachement fort au passé.

Le cas particulier du Port Autonome de Strasbourg :

A l'échelle des 250 hectares du projet des Deux-Rives le Port Autonome Strasbourg est un acteur à part entière du projet. L'enveloppe de 50 millions d'euros allouée à la rénovation de la voirie à l'image de la rue du Port du Rhin traduit son engagement dans la réalisation de ce projet.

Cependant, en se positionnant dans le périmètre de la ZAC Deux-Rives, la valeur statutaire du PAS n'est plus le même. Bien qu'il soit un acteur déterminant de par son activité et la maîtrise foncière, le PAS n'officialise pas comme un porteur de projet étant donné que les travaux conduits sont réalisés à l'extérieur du périmètre de la ZAC Deux-Rives.

En se référant une nouvelle fois au contenu édité dans la loi MOP, les étapes du projet de la ZAC Deux-Rives suivront la chronologie suivante :

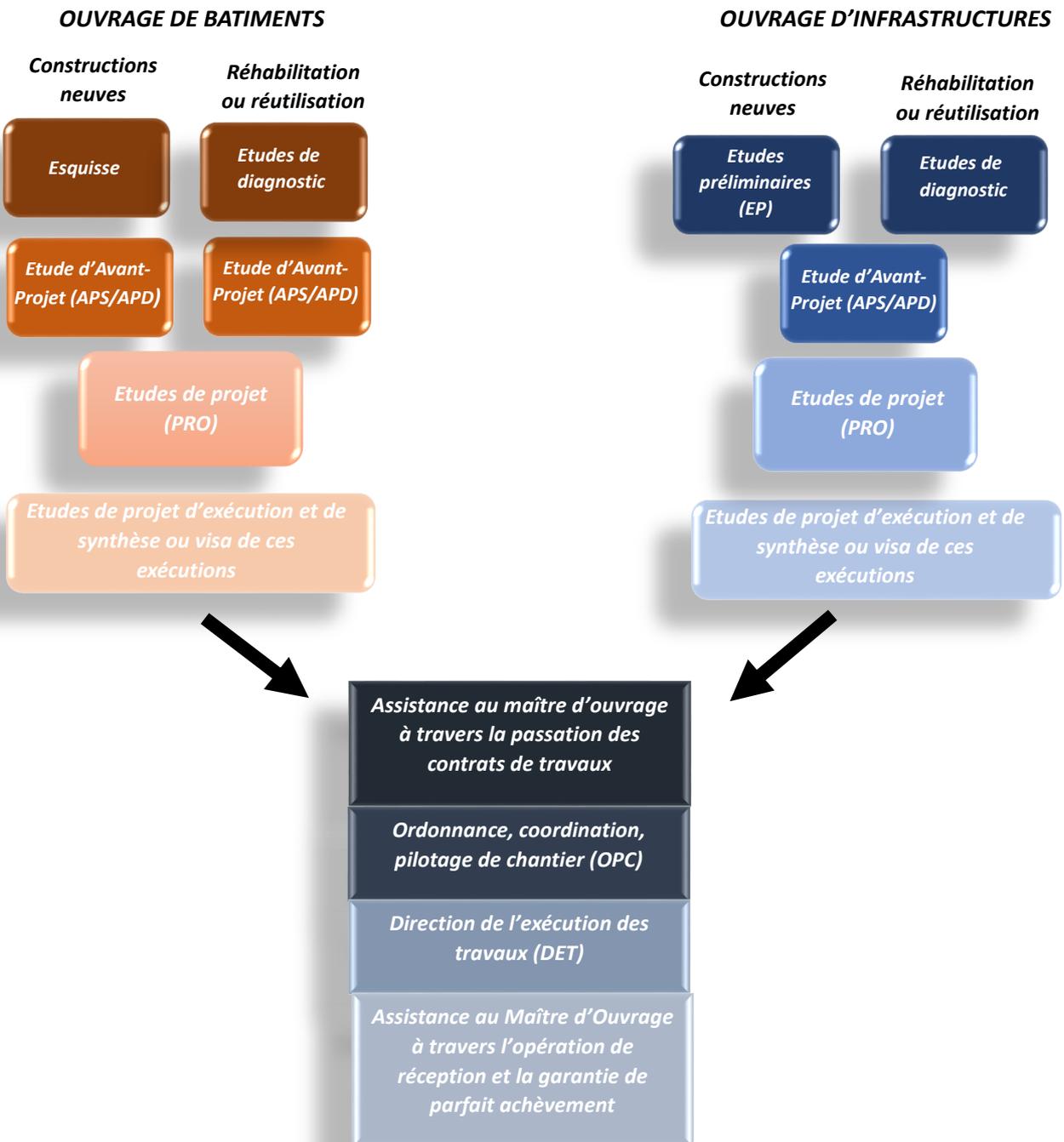


Figure 10 : les étapes d'un projet urbain

Source : <http://www.acheteurs-publics.com/marches-publics-encyclopedie/maitrise-d-oeuvre-moe---loi-mop>

1.4.3 Elaboration du Plan Guide où l'infirmité du Schéma Directeur

Le Schéma Directeur Deux-Rives a posé les bases de la création, en décembre 2013, de la Zone d'Aménagement Concerté des Deux-Rives, qui marque nouvelle étape opérationnelle dans ce projet. Cet outil le fruit d'une association entre l'ancienne Communauté urbaine de Strasbourg (CUS), devenue Eurométropole de Strasbourg au 1^{er} janvier 2015, et le Port Autonome de Strasbourg (PAS) visant à définir les grandes lignes du projet des Deux-Rives.

La réalisation de ce schéma de développement cadre a été confiée en mars 2010 au groupement Reichen & Robert architectes, ainsi qu'à Alfred Peter, paysagiste et associé. Cette étude prospective a été menée dans une volonté d'équilibre entre les activités portuaires à vocation économique et le développement de l'espace urbain. L'objectif étant d'élaborer un projet urbain cohérent visant à reconquérir les friches portuaires et industrielles du territoire dont le potentiel constructible a été évalué sur une surface de 800 000 m².

Constitués sur la base du schéma directeur, les Plans Guides⁶ Territoire et COOP intègrent une dimension plus opérationnelle dans la mesure où ils tiennent compte des éléments du Bilan de ZAC.

Ainsi, le coût des aménagements affichés dans le dossier de création ont été précisés dans le plan guide, sur la base de nouveaux éléments tel que la création d'îlot. En outre, le Plan Guide est beaucoup plus détaillé car il intègre de nombreux tel que :

- Etudes environnementales
- Etudes Géotechniques
- Etudes d'impact
- Loi sur l'eau...

Il convient de souligner que le Schéma Directeur et les plans guides mise en œuvre ne sont en aucun cas des documents d'urbanisme. Bien que l'ensemble de ces outils aient des similitudes (définition de stratégie d'aménagement, fixation de règles d'utilisation des sols, programmation d'équipements publics), le Schéma Directeur des Deux-Rives et les plans guides de la ZAC ne sont pas des documents d'urbanisme, ils n'ont donc pas de valeur juridique.

Le tracé destiné au prolongement de la ligne D du tramway est l'un des seuls éléments hérités du Schéma Directeur.

⁶ *Le Plan Guide est un outil composé de cartographie et d'écrit pour définissant les axes structurants d'un projet urbain sur de grand périmètre. L'enjeu de ce document est de guider l'action projet mise en œuvre en adoptant une vision du territoire sur le long terme. Bien que document explicite les orientations urbaines du projet, il dispose également d'un haut niveau de précision sur certains volets du projet. Ce document a pour la 1^{ère} fois été utilisé par Alexandre CHEMETOFF sur l'île de Nantes.*

1.4.4 Situation du projet à l'échelle de la métropole

Présentation des secteurs de la ZAC Deux-Rives :

L'aménagement du secteur de CITADELLE vise à la création d'un quartier de 2000 habitants disposant d'équipement scolaire. La particularité de ce quartier réside dans sa construction autour des nouvelles stations de tramway qui constitueront l'élément central du tissu urbain. Des espaces de loisirs sportifs et culturels seront implantés dans les anciennes halles portuaires. Enfin, une liaison directe entre le quartier du Neudorf et le Parc de la Citadelle via une nouvelle passerelle sera créée.

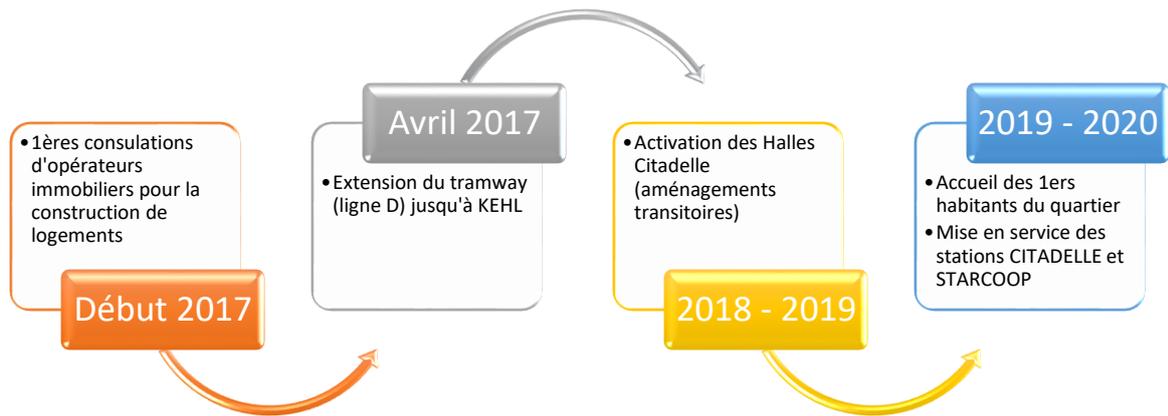


CITADELLE en chiffres :

- 85 000 m² de bâti composé de 1100 logements
- 5 000 m² dédiés aux loisirs et commerces de proximité
- 1 école primaire-maternelle, au cœur du quartier
- 1 station de tramway et 2 plateformes de mobilités (parkings mutualisés et services à la mobilité)

Source : Plan Guide Territoire – SPL Deux-Rives

Figure 11 : plan projet CITADELLE



Le côté Est du site verra l'apparition d'un parc urbain inscrit dans l'ancien lit du « Petit Rhin » tandis que la partie ouest verra l'aménagement d'un parc le long du bassin Vauban.

Des commerces de proximité et une nouvelle école seront implantés, à proximité de la station de tramway et du parc du petit Rhin.



STARLETTE en chiffres :

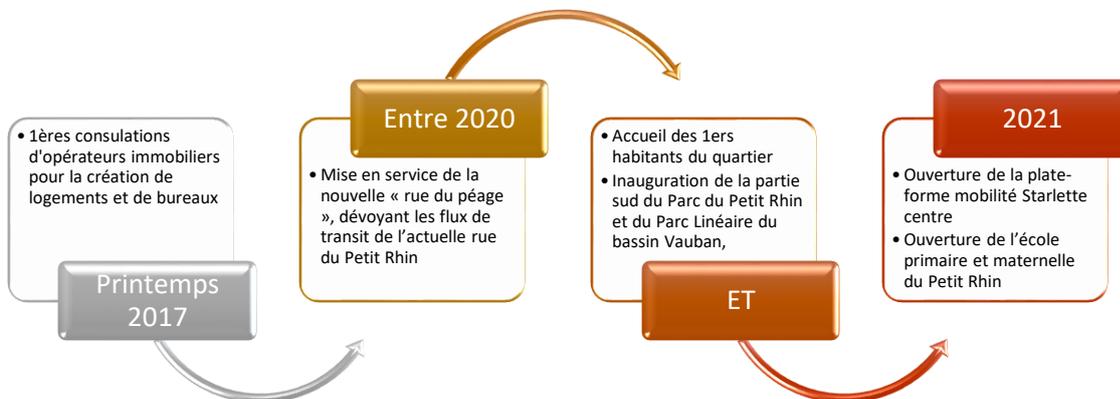
- 190 000 m² de bâti à développer dont 1800 nouveaux logements diversifiés
- 50 000 m² de bureaux, commerces et services.
- 1 nouveau parc urbain, inscrit dans l'ancien lit du Petit Rhin,
- 1 parc linéaire, le long du bassin Vauban,
- 1 école primaire et maternelle, au cœur du parc du Petit Rhin
- 1 station de tramway et 2 plateformes de mobilités (parkings mutualisés et services à la mobilité)



Figure 12 : plan projet STARLETTE

Source : Plan Guide Territoire – SPL Deux-Rives

Calendrier prévisionnel :



Rives du Rhin en chiffre :

- 100 000 m² à développer dont 1300 logements
- 4 hectares de nouveaux espaces publics et paysagers (Parc des rives du Rhin)
- 1 nouvelle école à proximité du Jardin des Deux Rives,



Figure 13 : plan projet des Rives du Rhin

Source : Plan Guide Territoire – SPL Deux-Rives

Calendrier prévisionnel :



Le secteur des rives du Rhin accueillera une extension du jardin des Deux Rives. Sur le même principe que les Starlette et Citadelle, la station du tramway constituera le point central du quartier avec l'implantation de commerces de proximité. Une nouvelle école, proche du jardin des Deux Rives sera également construite.

LA COOP :

Avec plus de 90 000 m² à développer dont la moitié dans le cadre de réhabilitation et 9 hectares d'emprise, le site de la COOP constitue un grand projet dans le projet.

Au cœur du territoire de projet, la COOP accueillera plus de 60 000 m² d'espaces dédiés à des fonctions économiques et socioculturelles ainsi que des services de proximité et environ 350 logements. Ces espaces ouvriront en 2019, concomitamment à la mise en service de la station de tramway StarCoop-Petit Rhin.

La composante de cette mixité économique et culturelle se déploiera sur plusieurs bâtiments réhabilités :

La Cave à vins –

Bâtiment de 11 500 m², hors sous-sol, dont 7 600 m² seront réhabilités en tant qu'équipement de la Ville de Strasbourg. La présence de vastes espaces du bâtiment seront destinés à des activités multi-usages, des espaces de bureaux ainsi que des ateliers. Emblème de la Coop, le bâtiment sera ouvert à une diversité de publics et porteurs de projets.



Source : Dossier d'information – SPL Deux-Rives

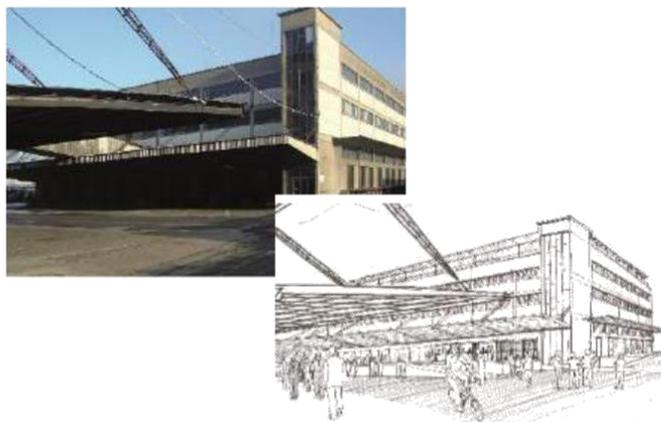
La Virgule – 4 600 m² seront réhabilités pour créer un pôle culturel composé d'ateliers d'artistes et d'artisans, des espaces de médiation équipés pour l'accueil d'évènements.



Source : Dossier d'information – SPL Deux-Rives

L'Union sociale - 8 200 m²

Ancien magasin de stockage, l'Union Sociale accueillera la partie de l'équipement de la Ville dédiée à la conservation et à l'étude des collections des musées de la Ville de Strasbourg.



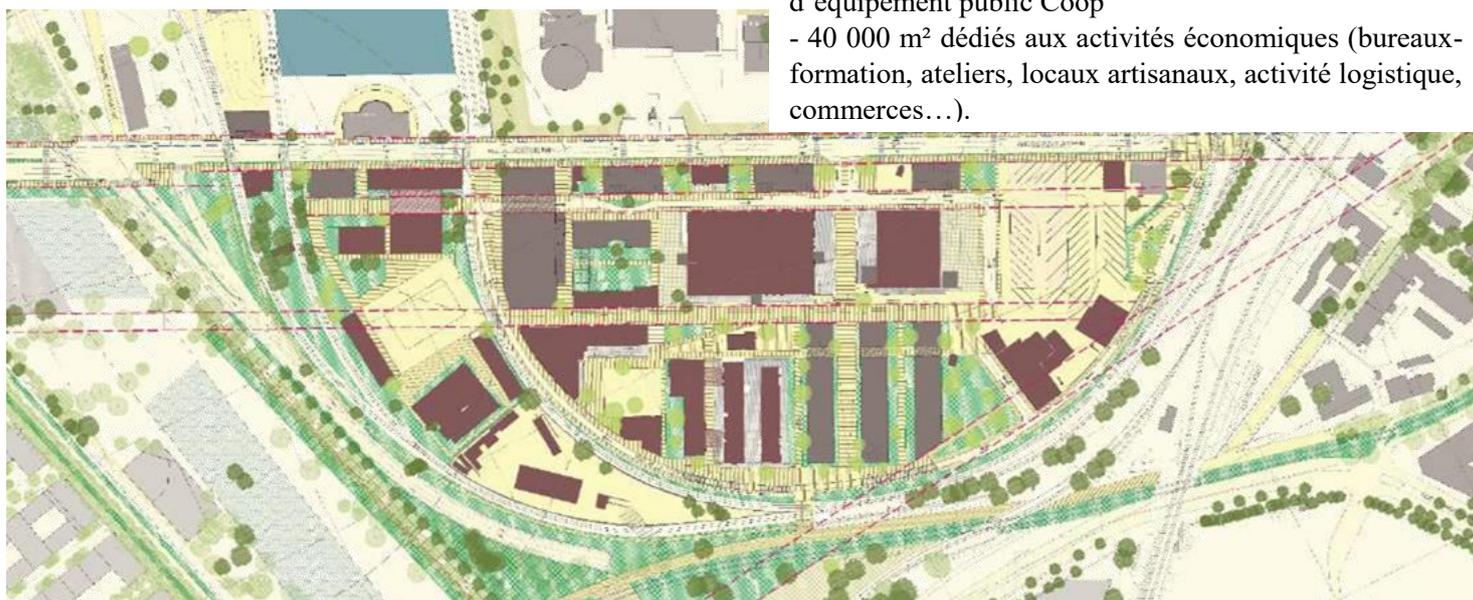
Source : Dossier d'information – SPL Deux-Rives

Sur le plan économique, le site a pour ambition de devenir le support de nouvelles collaborations entre des acteurs économiques et culturels divers : industriels, acteurs de l'économie sociale et solidaire, acteurs créatifs, français, allemands, européens,

Le site offre ainsi différents types d'espaces dédiés à l'économie, tels que le Kaléidoscope (regroupement des acteurs de l'entrepreneuriat et de l'économie sociale & solidaire). Au total, 40 000 m² (dont 15 000 m² en réhabilitation) seront dédiés aux activités économiques (bureaux-formation, ateliers, locaux artisanaux, activité logistique, commerces...).

Coop en chiffres :

- 90 000 m² à développer, dont la moitié en réhabilitation, la moitié en construction neuve,
- Environ 350 logements diversifiés
- 20 500 m² réaffectés dans le cadre du projet d'équipement public Coop
- 40 000 m² dédiés aux activités économiques (bureaux-formation, ateliers, locaux artisanaux, activité logistique, commerces...).



Source : Plan Guide COOP – SPL Deux-Rives

Figure 14 : Plan projet COOP

Calendrier prévisionnel :



Les grandes étapes pré-opérationnelles de la ZAC Deux-Rives :

La ligne de tramway constitue l'élément central du projet de la ZAC Deux-Rives marque le début de la métamorphose de la COOP, car il annonce un désenclavement progressif de ce site. Le prolongement de la ligne D constitue ainsi la colonne vertébrale permettant d'organiser l'urbanisation autour de stations.

Les objectifs initiaux prévoient la réalisation de 4 600 logements avec un phasage prévisionnel basé sur un rythme moyen de 500 logements par an (accession libre, accession sociale, logement locatif social, habitat participatif, ...). Le plan prévisionnel de développement des opérations immobilières a été organisé en plusieurs phases pour une livraison des chantiers à l'horizon en 2023.

La 1ère phase consiste au développement sur la partie Sud des quartiers Citadelle et Starlette, de part et d'autre du Bassin Vauban (premières consultations au 1er semestre 2017) afin de structurer une continuité urbaine le long de la nouvelle ligne de tramway.

Parallèlement à l'ouverture des Cliniques Rhéna (printemps 2017), le développement du quartier du Port & Rives du Rhin se poursuivra avec la mutation du site de l'ancienne Cour des douanes. Ces futurs aménagements relieront le quartier historique au jardin des deux-rives.

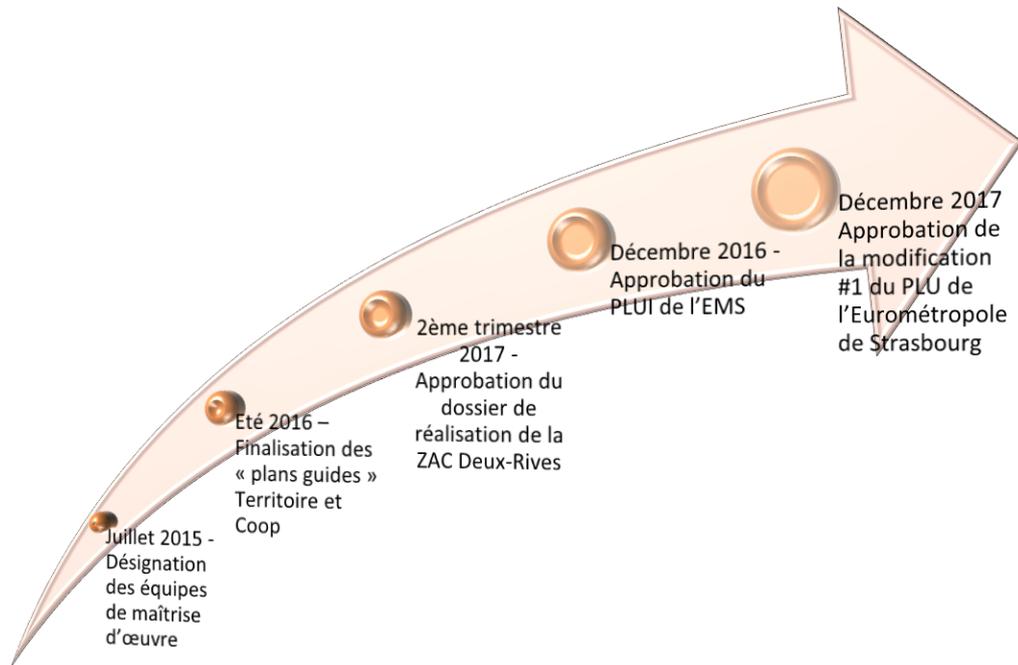


Figure 15 : étape pré-opérationnelle de la ZAC Deux-Rives

2 Co-conception d'un PLUI métropolitain vis-à-vis d'un projet urbain au caractère transfrontalier

Cette seconde partie sera l'occasion d'approfondir la relation conception d'un projet urbain et élaboration d'un document d'urbanisme. A ce titre, l'analyse se fera exclusivement à travers la compréhension du dialogue entre le contenu du PLUI métropolitain strasbourgeois et les éléments du projet de la ZAC Deux-Rives.

2.1 De nouvelles orientations d'aménagement

2.1.1 Transition des documents d'urbanisme de la collectivité strasbourgeoise

Le règlement municipal des constructions fut le 1^{er} outil de planification identifié sur le territoire strasbourgeois. Par la suite, un Plan d'Occupation des Sols fut élaboré le 18 décembre 1992, ce document est resté en vigueur pendant 20 ans. Historiquement, le territoire strasbourgeois a su se forger une culture de la concertation à l'image des pays anglo-saxons. Suite aux évolutions des procédures et des textes législatifs, un PLU communal fut envisagé sous la précédente administration. L'arrivée de la nouvelle majorité à la tête de l'ancienne CUS (Communauté Urbaine de Strasbourg) en mars 2008 a été marqué par de nouvelles démarches pour la création du PLU communal.

Cependant, dans le cadre des lois Grenelle I et Grenelle II, le projet de PLU communal a été transformé en PLUI composé des pièces suivantes :

- Rapport de présentation
- Un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)
- Des Orientations d'Aménagement et de Programmation
- Le règlement

En **novembre 2015**, la nouvelle Métropole de Strasbourg (EMS) a lancé une consultation des communes limitrophes pour une extension du PLUI sur 28 communes. Une fois le projet de PLUI engagé, une prescription du conseil de l'EMS a été engagée afin de définir les modalités de concertation. Après avoir mené l'enquête publique, le PLUI a été approuvé le **16 décembre 2016**.

Depuis février 2017, le PLUI est entré dans un processus de révision qui aboutira fin 2019. La révision est une procédure lourde qui est déclenchée avec l'extension de l'aire de pertinence de la Métropole sur de nouvelles communes. Actuellement, le territoire métropolitain strasbourgeois compte 33 communes. Toutefois, l'Eurométropole a refusé d'intégrer certaines communes avant l'approbation du PLUI afin de ne pas faire basculer les voix du conseil de l'EMS dans l'opposition qui se positionnait contre ce document d'urbanisme. Cette stratégie montre la dimension politique qui sous-entend la concrétisation d'un document d'urbanisme. A contrario, une modification de PLUI est une procédure plus simplifiée, établie sur un rythme annuel, qui consiste à intégrer de nouveaux éléments d'étude d'un projet urbain dans le contenu du document. A titre d'exemple, une étude des sols est actuellement menée sur le périmètre de la ZAC afin de déterminer leur degré de pollution ; cette évaluation est nécessaire pour déterminer le potentiel de constructibilité du site. Les résultats des diagnostics sont ensuite inclus dans le document de planification.

Quant aux modifications, les demandes émanent aussi bien de particuliers, de services, de partenaires, collectivités et de sociétés. Chacune d'entre elle fait l'objet d'une analyse en fonction des critères du PADD qui constitue la traduction des objectifs du PLUI.

Les Etapes de la modification du PLUI de l'Eurométropole de Strasbourg :

Mars 2017 : création dossier d'enquête public avec la prise des modifications proposées (Mme Muller et le service planification doivent être présentés près de 50 points, discutés et validés techniquement mais aussi politiquement.

Avril/Mai 2017 : La commission d'enquête analysera et rendra sa décision. Une fois la commission d'enquête saisie, une phase de consultation des services de l'Etat est réalisée en amont de l'enquête publique notamment en ce qui concerne l'ouverture de zones à l'urbanisation. Cette décision sera suivie par la mise en place d'enquête publique où les mesures de publicités devront en amont être décidées.

Enfin, le conseil de l'EMS se réunit en fin d'année pour voter l'ensemble des modifications apportées au PLUI.

2.1.2 Réinvestissement dans les projets urbains

Devant les contraintes de plus en plus prononcées du territoire (multiplicité des espaces en eau, raréfaction foncière) des dispositions ont été prises en interne pour développer de nouvelles stratégies d'aménagement sur de thématiques comme le stationnement et l'environnement.

Ainsi, la valorisation de sites contraints (requalification de friches industrielles) est devenue un axe d'intervention prioritaire dans lequel la métropole strasbourgeoise souhaite insuffler de nouvelles orientations d'urbanisation.

A titre d'exemple, le service projet urbain de l'Eurométropole a entrepris la création d'une Zone d'Aménagement Concerné sur le site de l'ancienne raffinerie « Petroplus » de Strasbourg-Reichstett. Avec une superficie de 85 hectares, ce projet anticipe les contraintes et les sensibilités environnementales d'un secteur fortement marqué par les activités industrielles.

Ce secteur va ainsi faire l'objet d'une reconversion avec la création d'un éco-parc (montage de parcs d'activités) basés sur l'artisanat. Dans le cadre de la cessation d'une activité industrielle, des travaux de dépollution et de désamiantage seront entrepris avant d'envisager une quelconque réutilisation des bâtiments existants préservés dans le cadre du projet.

Dans ce contexte, divers scénarii d'aménagement ont été proposés dans le cadre d'un groupement d'études de faisabilité qui comprenait notamment un dossier remembrement, dossier loi sur l'eau. Le projet d'Eco-Parc représente un enjeu sanitaire écologique par l'intermédiaire d'une revalorisation du patrimoine forestier mais aussi un enjeu économique avec la mise en place une économie circulaire respectueusement de l'environnement.

2.2 Entre homogénéisation des outils planification et diversification des projets urbains

2.2.1 Des outils mutables et adaptés au territoire ?

Le document d'urbanisme permet de préserver le développement de la ville en insufflant une cohésion d'ensemble à l'échelle de la collectivité. Les outils de la planification permettent d'assurer l'équilibre entre les différentes fonctions de la ville tout en s'immunisant contre un développement **anarchique**.

La prise en compte des éléments de modifications du PLUI traduit cette nécessité d'avoir une vision d'ensemble en tenant compte de l'interaction entre une multiplicité d'acteurs présents sur des territoires aux caractères et aux problématiques diverses.

Cependant, si à l'échelle macro (globalité du territoire métropolitain) ces documents prônent des orientations d'aménagement, ils peuvent se révéler bien plus exigeants et prohibitifs à l'échelle micro (échelle parcellaire). En prenant l'exemple du projet des bains municipaux piloté par la SPL Deux-Rives, force est de constater que le document tel qu'il est rédigé aujourd'hui, offre une marge de manœuvre limitée vis-à-vis du maître d'ouvrage qui est confronté à de multiples contraintes règlementaires prononcées par les Architectes des Bâtiments de France.

Dans le cadre des modifications apportées au PLUI, des remarques ont été prononcées et soumises au commissaire enquêteur lors de l'enquête publique.

Aujourd'hui, cet outil est en constante évolution dans la mesure où il est régulièrement interrogé par l'intermédiaire d'indicateurs et de débats d'annuels visant à évaluer les contenus (on parle ici d'auto évaluation).

Ce processus traduit une volonté d'accompagner les projets urbains en fonction de leurs avancées. Cependant, un projet urbain faisant l'objet d'une initiative publique surpasse généralement les éléments de la planification de par sa considération prioritaire déterminée par l'organe décisionnel de la collectivité qui fait autorité.

2.2.2 Quelles perspectives pour le PLUI ?

Le PLUI est un document global avec ses spécificités dont l'enjeu est de forger des objectifs communs à l'échelle intercommunale en incitant la mutualisation des investissements notamment dans les équipements publics (établissements scolaires pour plusieurs communes). Dans un contexte où les collectivités subissent une diminution des dotations de l'Etat, la finalité du PLUI métropolitain n'est plus de valider les permis d'aménager mais de proposer de orientations et des stratégies pour aménager le territoire de manière durable.

Les objectifs de l'EMS à l'horizon 2030 : le gain de 50 000 habitants, la création de 27 000 nouveaux emplois. Cette perspective implique la construction de 45 000 logements supplémentaires soit 3000 nouveaux logements/an.

A titre indicatif, le maintien de la population sur un territoire nécessite la construction de 1500 logements supplémentaires/an.

En parallèle des objectifs d'habitat, 850 hectares de terrains faisant office de réserve foncière (classés en zones urbanisables) ont été déclassés en zone agricole et forestière (on parle ici d'un retour à la nature). L'objectif est de réduire l'enveloppe urbaine en favoriser un habitat densifié. A ce titre, les dispositions prises dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation vont donc cibler des secteurs géographiques du territoire de l'EPCI.

Son objectif principal consiste aujourd'hui à maîtriser l'urbanisation notamment les Zones U et AU délimités dans les documents d'urbanisme. L'idée est de déterminer une nouvelle composition urbaine à travers des opérations de renouvellement urbain.

Si les OAP initient des grands principes généraux, elles sont également déterminées en fonction de thématiques spécifiques, comportant des éléments précis issus de volet programmatique. On pourra citer le volet « habitat » et « mobilité » comme thématique couramment traité.

En parallèle, elles sont également déclinées sur des secteurs géographiques précis, qui participent à la définition des projets de territoire. Les OAP Trame Vertes et Bleues traduisent par exemple une volonté d'aménagement les continuités économiques d'une zone géographique.

Exemple d'OAP mise en place à Brest Métropole Océane :

- 1) Conforter les cœurs de biodiversité
- 2) Assurer le principe de connexion
- 3) Conforter l'armature urbaine verte

Aujourd'hui le **PADD** et les **OAP** sont des composantes indispensables déclinant des opérations d'aménagement sont la déclinaison des orientations fixées dans le document d'urbanisme.

2.3 Des dialogues spécifiques au projet des Deux-Rives ?

2.3.1 Quel cadre pour le projet des Deux-Rives ?

La ZAC Deux-Rives est importante par sa taille, ce qui en fait un véritable rouleau compresseur dans le paysage mais aussi dans l'histoire de l'aménagement strasbourgeois. Le caractère pharaonique de ce projet a déterminé le choix d'une vision sérielle qui tient compte des interactions entre usagers à différentes échelles.

Par ailleurs, le contexte du territoire est particulier avec un site dense où l'eau est présente sous toutes ses formes. Une attention et une expertise particulière ont été apportées au niveau de la problématique des sols dont les études effectuées dépassent les procédures éditées dans les documents d'urbanisme.

Autrefois une ZAC bénéficiait de son propre règlement du droit d'utilisation des sols par l'intermédiaire des Plans d'Aménagement de Zone en cas d'incompatibilité avec le document d'urbanisme en vigueur.

Depuis, la loi SRU cette possibilité a été abrogée afin que le contenu de la ZAC se substitue obligatoirement aux éléments des documents d'urbanisme. Désormais, les règles d'urbanisme applicables aux ZAC sont définies dans le document d'urbanisme.

Désormais, les règles d'urbanisme applicable aux ZAC sont définies dans le document d'urbanisme.

En d'autres termes, le PLUI strasbourgeois constitue aujourd'hui le cadre réglementaire de la ZAC Deux-Rives. Cependant, son élaboration a été entreprise après la création de la ZAC.

De ce fait, une procédure annuelle de modifications de ce document a été engagée début janvier 2017 afin que ce projet soit compatible avec les articles du document d'urbanisme. Cette modification a pour mission d'attribuer un zonage souple (pas de règle de hauteur, pas de règle de COS...) afin d'éviter d'entraver le déroulement du projet. Les modifications apportées au PLUI sont adaptées aux besoins du projet des Deux-Rives. À défaut d'avoir un suivi constant quant à l'évolution des éléments du projet, l'outil de la planification a été pensé de manière à ne pas être un dispositif contraignant pour le projet des Deux-Rives.

Le processus de modifications a été initiée à partir du contenu du bilan de la ZAC afin d'actualiser les données sur la base d'un travail de mémoire des sols pollués. Ces relevées effectuées par le cabinet « Archimed Environnement » alimenteront les modifications apportées au PLUI. En effet, le plan de zonage établi dans le PLUI interdit actuellement toutes constructions sur le périmètre de la ZAC Deux-Rives notamment dû au passé industriel des sites qui le compose. La modification se révèle être une nécessité de part l'impossibilité de construire des logements qui représente aujourd'hui 85% des objectifs du projet. Cette garantie de la connaissance des sols fait partie intégrante de la mission du document d'urbanisme à savoir être **le garde de fou de la sécurité publique**.

Le projet des Deux-Rives n'est pas l'unique élément déclencheur de la procédure de modification du PLUI car les projets urbains changent, mûrissent et évoluent dans le temps. À ce titre, il est donc nécessaire d'adapter l'outil au territoire en ajustant la règle (la législation) au projet. En outre, les modifications du PLUI n'ont pas pour objectif de remettre en cause les enjeux des projets urbains.

2.3.2 Un projet urbain à l'origine du PLUI ?

Le projet urbain est le fruit d'une politique globale dont l'objectif est de cibler et répondre aux difficultés du territoire.

Dans ce contexte, le PLUI est devenu la règle vers laquelle les communes de la métropole doivent se référer pour entreprendre un aménagement de leur territoire.

Si ce document apporte une homogénéisation dans les logiques de production (volet environnemental, volet habitat...), il subsiste une variation importante dans la nature des projets sur le territoire (projet logement, projet d'équipement public).

Le projet urbain de la ZAC Deux-Rives a initié le PLUI de la métropole strasbourgeoise (élément déclencheur), ce qui ne veut pas dire qu'il n'y avait pas pour autant d'élément de planification dans le projet. En effet, la planification est un cadre réglementaire permettant d'orienter la gestion des espaces sur le long terme. Le contenu de ces éléments sont complémentaires et ce malgré l'absence d'outils initiaux. Toutefois, les plans Guides peuvent également être considérés comme un élément de planification **interne** pour le projet de la ZAC Deux-Rives. Bien que le PLUI ait été créé pour la ZAC Deux-Rives, ce projet dispose de son propre règlement. Ces 2 éléments ne viennent pas s'opposer dans la mesure où le Plan Guide est une lecture interne du projet. A contrario, le PLUI propose de définir des objectifs et des stratégies globales sur un territoire aux propriétés et aux enjeux divers. Il y'a donc un plan urbain orchestré dans le plan Guide de la ZAC, qui tient compte des contraintes du site parallèlement aux éléments du PLUI dont les modifications résident essentiellement dans l'implantation des logements et la programmation des équipements publics liée à la pollution du site.

Néanmoins, après échange avec les équipes de maîtrise d'œuvre chargées de la réhabilitation du site de la COOP (agence CHEMETOFF & Associé), la souplesse réglementaire dont fait preuve le PLUI strasbourgeois est perçu comme « assez étonnant ».

Cette nouvelle approche décentralisée du territoire s'est traduit par l'élaboration de documents plus opérationnel et plus cohérent par l'intermédiaire d'un dialogue mené avec l'ensemble des acteurs du territoire.

A noter que ce PLUI est plus souple avec la ZAC Deux Rives. L'objectif n'est pas d'apporter de nouvelles contraintes mais d'aménager correctement le territoire.

Processus d'interaction entre la démarche du PLUI strasbourgeois et le projet de la ZAC Deux-Rives

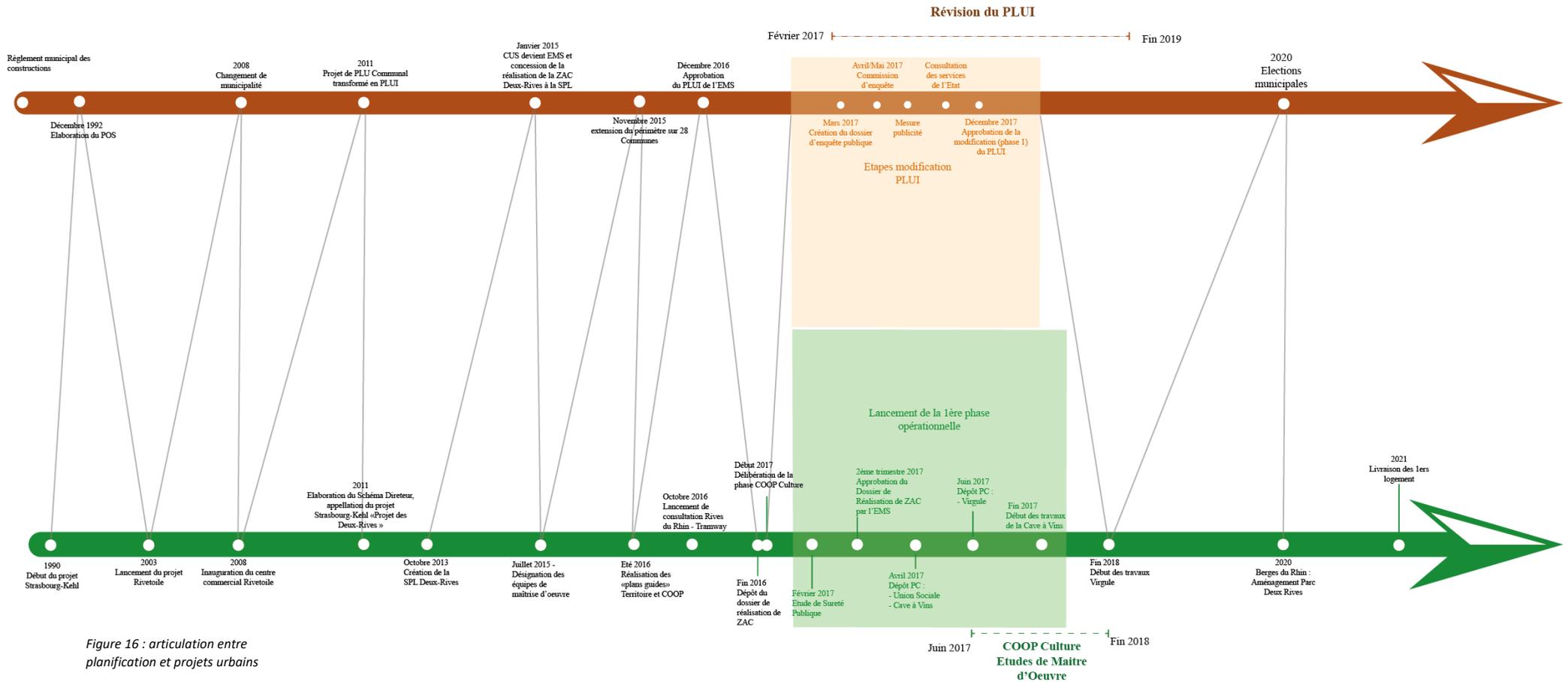


Figure 16 : articulation entre planification et projets urbains
Réalisation : Maxime DARGENTON

3. Un projet collaboratif entre les services du commanditaire et son maître d'ouvrage

Devant le degré de complexité affiché par la nature et l'envergure de certains projets, l'entreprise publique locale confère à la collectivité une sécurité juridique par l'intermédiaire d'un suivi plus adéquat des grandes étapes du projet d'aménagement. Cependant, la diversité des problématiques abordées (requalification de friches, valorisation des activités portuaires existantes, maîtrise foncière ...) nécessite une étroite collaboration entre les services de la collectivité et de l'entreprise publique locale.

3.1 Dialogue entre une collectivité multi projet et une SPL mono-projet

3.1.1 Collectivité où la somme de compétences compartimenté

L'Eurométropole de Strasbourg concentre 60% de la population à Strasbourg et regroupe près de 8 000 agents pour un territoire recouvrant 33 communes. Ce faisant, elle cumule une variété de compétences ainsi qu'un savoir-faire important au vu de la masse de techniciens dévolus dans cette entité. En outre, la dimension de ces structures offre une perspective d'évolution professionnelle intéressante qui est prise en compte dans le management et la gestion d'équipe. Cependant, du fait de sa taille, cette structure fonctionne en silo, de manière très compartimentée. Chaque service dispose de ses propres missions ainsi que de son propre système de fonctionnement. Ainsi, le service juridique rédige et envoie les pièces d'un marché pour les services des projets urbains ce qui peut allonger la durée des procédures de validation d'opérations et d'achat de prestations engagées.

Suite à de nombreux échanges avec des professionnels du service projet urbain l'EMS, il convient de souligner la proportion des équipes internes de la collectivité efface cette conscience de coûter à la collectivité. En effet, chaque technicien officie dans son service. Ainsi, les échanges entre services se font par formalisme et non par nécessité. Cette absence de contact déconnecte l'activité des unités opérationnelles du coût de leurs missions financées sur le territoire. En outre, un chef de projet dans une collectivité ne bénéficie pas des mêmes conditions de travail et ne fait pas appel aux mêmes compétences qu'un chef de projet dans une Entreprise Publique Locale dans la mesure où ce dernier se doit de prendre en compte le montant de l'investissement, le coût de l'exploitation, les charges ainsi que les frais liés à la structure responsable dans le cadre du projet dont il a la charge.

En définitive, le suivi d'opération dans une SPL apparaît bien plus complet que dans le service d'une collectivité. Etant composé d'une petite équipe, un chargé d'opération d'une SPL se révèle être plus polyvalent qu'un même chargé d'opération missionné dans une collectivité, dont le fonctionnement interne peut s'avérer inadapté face aux contraintes de délais.

Cependant, certains projets d'ampleur établissent un ordre de marche entre les différents services de la collectivité. A titre d'exemple, l'organisation de l'Euro 2016 avait suscité un réel engouement de la part des services de l'EMS pour lequel il était prévu de construire une nouvelle enceinte sportive (projet qui a été depuis avorté).

Cette variante de l'investissement des services la collectivité s'applique également au projet de la ZAC Deux-Rives pour lequel il subsiste un décalage dans l'investissement et la compréhension du projet entre la SPL Deux-Rives et les services de l'EMS.

En outre, l'appareil politique est prépondérant dans la mesure où sa position interventionniste court-circuite les réflexions et les préconisations des services de projet.

3.1.2 Les enjeux du transfert de compétence

- Pourquoi le projet des de la ZAC Deux-Rives n'a pas été conservé en interne ?

La création de la SPL apparaissait comme une évidence de par la réactivité et la souplesse du cadre juridique de la structure qui dispose du même fonctionnement qu'une entreprise. Par ailleurs, l'absence de mise en concurrence conjugué à un actionnariat 100% public constitue une garantie pour l'organe décisionnel de la collectivité territoriale d'avoir la main mise sur toutes les étapes du projet. Contrairement à une SEM dont le capital est ouvert aux acteurs privés, la collectivité peut imposer sa vision du projet au travers de la Société Publique Locale vers laquelle elle a concédé son projet urbain. Ainsi, la création de la SPL Deux-Rives est avant tout un choix politique de la ville, de se doter d'un nouveau satellite.

En effet, devant la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités qui amenuisent les initiatives et les investissements pour la conception de grands projets urbain, la SPL devient un instrument légitime au regard de l'équipe formée par la SPL Deux-Rives témoigne d'une réelle compétence dans la Maitrise d'Ouvrage et la mise en œuvre d'éléments de programmation.

En tant que commanditaire du projet de la ZAC Deux-Rives, le rôle de L'EMS est de défendre les intérêts communs à travers son Maître d'Ouvrage délégué. Dans ce contexte, la SPL arbore le rôle de l'exécutant du projet qui lui a été confié. La SPL est un service spécifique de la collectivité qui exerce un contrôle analogue.

Cependant, la méconnaissance de l'existence même de cette structure a conduit certains membres de la collectivité percevoir la SPL Deux-Rives comme un promoteur et non comme un service équivalent.

Le service de l'urbanisme et le service foncier sont les principaux acteurs avec lesquels la SPL Deux-Rives s'entretient régulièrement. La commande fixée par l'EMS nécessite une reconnaissance de la nature foncière, du découpage parcellaire en vue des négociations visant à l'acquisition de parcelles pour la réalisation des éléments émis dans le dossier de réalisation de la ZAC Deux-Rives.

Bien que l'EMS soit le commanditaire du projet, la Société Publique Locale des Deux-Rives, en sa qualité de maître d'ouvrage délégué reste le seul garant pour atteindre ses objectifs. Elle se réserve donc la possibilité d'émettre des avis contraires notamment sur son mode de fonctionnement interne. Tout l'enjeu de ces discussions est de permettre une entraide mutuelle entre les services internes et la SPL Deux-Rives afin de répondre aux objectifs fixés par la collectivité.

La collectivité territoriale strasbourgeoise dispose d'une certaine expérience dans la gestion de grands projets urbains. En résulte notamment, le réaménagement des espaces publics extérieurs. Ici, la **presqu'île Malraux autour du bassin d'Austerlitz.**



Presqu'île Malraux en Juin 2017 – Maxime DARGENTON

D'une surface de 5 hectares, ce secteur accueillera à l'horizon 2018 les tours **Black Swan**. Ce projet de 30 000 m² sera notamment composé de 3 tours de 50 mètres comprenant environ 250 logements et 2000 m² de surfaces commerciales.



Construction des tours Black Swan en Juin 2017 – Maxime DARGENTON

D'autres exemples comme les ZAC des Lisères d'Ober, des portes de la Bruche et de la Porte Ouest (représentant un ensemble de 145 hectares répartis sur l'Arc Ouest de la métropole) témoignent de la capacité de la collectivité à investir de grands espaces pour développer et rénover son tissu urbain.

Dans ce contexte, l'Eurométropole de Strasbourg aurait pu conserver sa compétence en maîtrise d'ouvrage. Les enjeux relevant d'une reconversion d'un secteur multisites nécessitaient la création et la réorganisation d'un service dédié à la réalisation de la ZAC Deux-Rives. Ainsi, le statut juridique de la structure qui offre une souplesse de travail équivalente à une société privée et la proximité avec l'appareil politique. En tant que président de l'EMS et de la SPL Deux-Rives, le nombre de strates administratives séparant le maire de Strasbourg des services de la collectivité est bien plus conséquent (N+5) vis-à-vis des équipes opérationnelles de la SPL Deux-Rives.

3.1.3 Qui contrôle le projet ?

Au regard, du jeu de pouvoir entre l'ensemble des acteurs et investisseurs impliqués, la SPL constitue actuellement le bras armé opérationnel de la collectivité dans la mesure où elle assume les fonctions d'un service de projet urbain. Cependant, le fonctionnement et la proximité de la structure avec l'appareil politique (le Maire de Strasbourg est à la fois président de l'Eurométropole et de la SPL Deux-Rives) suscite parfois un décalage de l'information avec les services concernés de l'Eurométropole.

Cette transversalité illustre un système où les stratégies d'aménagement se décident directement dans le projet urbain, outrepassant de fait les outils de planification et l'autorité qui les pilotent. Dans ce contexte, le service de la planification a bien identifié le rôle de la SPL qui agit comme un chef d'orchestre réactif sur lequel s'appuyer pour la concertation et l'obtention d'informations. Toutefois, n'ayant pas la compétence pour adapter le projet au PLUI, la SPL Deux-Rives a donc supervisé l'appel d'offres entre les concours (Territoire et COOP).

Pourquoi le site de la COOP a été « isolé » du plan guide Territoire ?

Pendant phase concours et l'élaboration du plan guide, il avait été envisagé, au regard du croisement d'informations et du travail de mémoire historique de repositionner l'appel d'offres. En effet, l'objectif exprimé par la Maitrise d'Ouvrage était avant tout d'envisager la ZAC Deux-Rives et les secteurs qui la compose comme un récit dans lequel est raconté le mode de fonctionnement de ce territoire, son enclavement et son lien avec la ville de Strasbourg depuis rives Etoile jusqu'à KEHL.

L'enjeu était de proposer une action différente par l'intermédiaire d'un grand projet de réhabilitation illustré par le site de la COOP. Le passé industriel conjugué à la présence d'artistes cristallise l'attention des habitants. Cette approche trouve une résonance dans le périmètre de la ZAC dans la mesure où c'est le site précurseur dans le projet d'aménagement de la ZAC. Ainsi, il sera 1^{er} à rentrer en activité, ce qui va se traduire par des phases opérationnelles d'ouverture immédiates, conjuguées à des programmes opérationnels à long terme prévus sur le périmètre de la ZAC.

La présence de deux plans guides permet non seulement un croisement des données dans l'évolution du projet entre les 2 cabinets de maîtrise d'œuvre. Cela permet en même temps de faire évoluer le site de la COOP de manière indépendant. C'est donc un projet autonome, que l'on peut percevoir comme une mise en abîme (le projet de la COOP s'inscrit dans le projet de la ZAC Deux-Rives qui est lui-même inclus dans le projet des Deux-Rives). Depuis les objectifs énoncés dans l'appel à maîtrise d'œuvre, le projet a fait l'objet d'un certain nombre de remaniements non pas dans sa programmation mais dans sa conception.

Un programme définit les grandes orientations quant à la nature du projet et le devenir du site.

Ainsi, le site de la Virgule constituera le pôle culturel de la COOP. En parallèle, le bâtiment de l'Union Sociale accueillera le pôle d'Etude et de Conservation des musées de Strasbourg.

A contrario, certains éléments internes aux projets comme les démolitions prévues sur le site de la COOP ont fait l'objet de nombreuses modifications dans leurs tracés. Les plus importantes vont notamment porter sur la conservation du mur d'enceinte et du corps central du bâtiment de la Cavina (conservation des 2/3 du bâtiment). Concernant la Cave à Vins, il était prévu que l'enceinte fasse l'objet d'un seul espace recevant du public (ERP). Cependant, de nouvelles dispositions ont été décidées par la ville de Strasbourg pour créer 8 lots séparés. La création de ces 8 établissements génère d'office une division ou un morcellement de la responsabilité qui revient alors à des tiers indépendants.

L'organisation et le découpage du site témoignent de la capacité de la maîtrise d'ouvrage à modéliser et adapter un projet d'envergure.

Démolitions prévues sur le site de la COOP

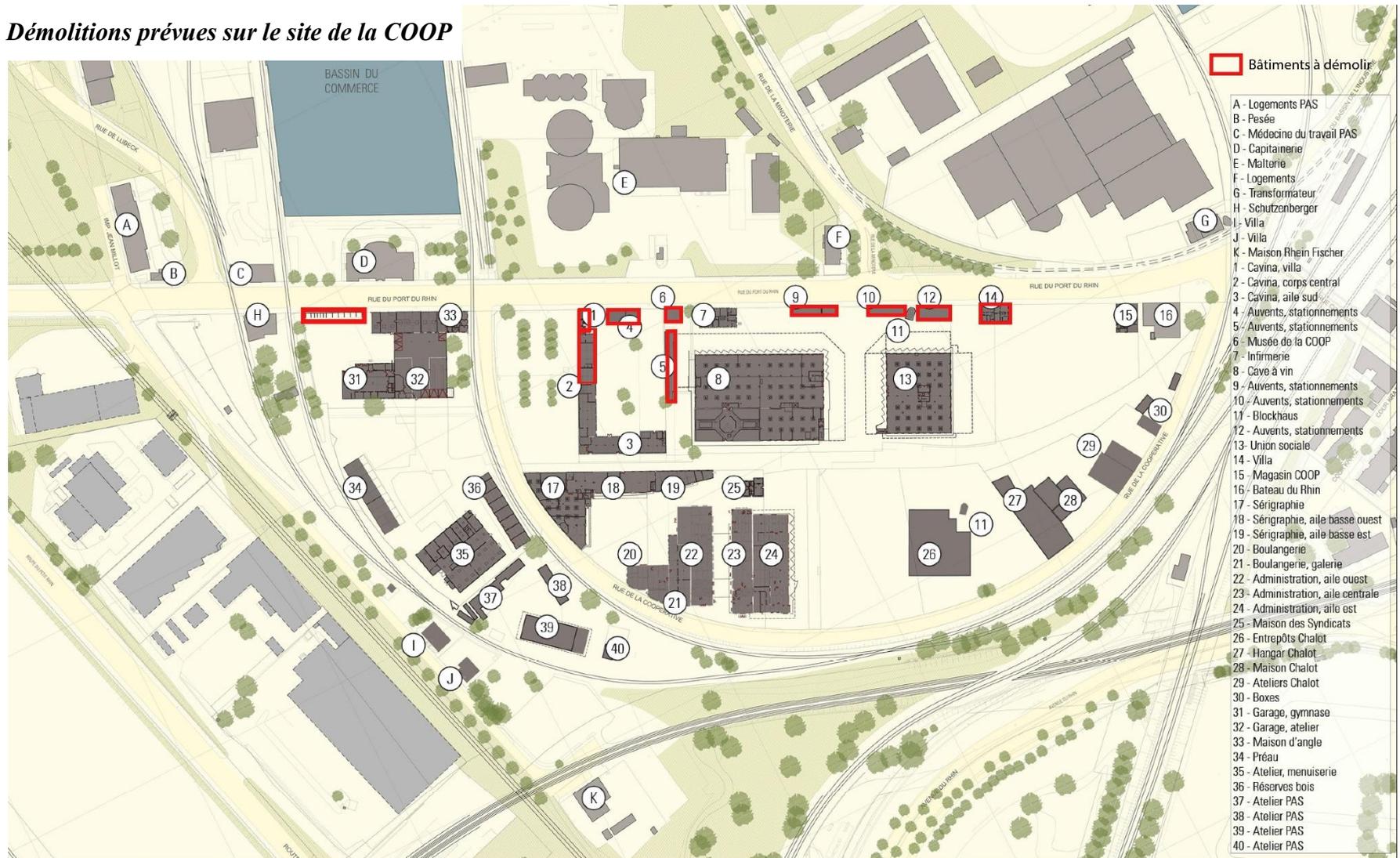


Figure 17 : 1^{ère} phase de démolitions site COOP

Source : Plan Guide COOP – SPL Deux-Rives

3.2 L'externalisation des compétences de la collectivité

3.2.1 Une méthode spécifique au projet de la ZAC Deux-Rives ?

Une SPL (en tant que Maître d'Ouvrage du projet) est une structure polyvalente offrant une réactivité dans la conduite de projets urbains permettant une prise de décision rapide.

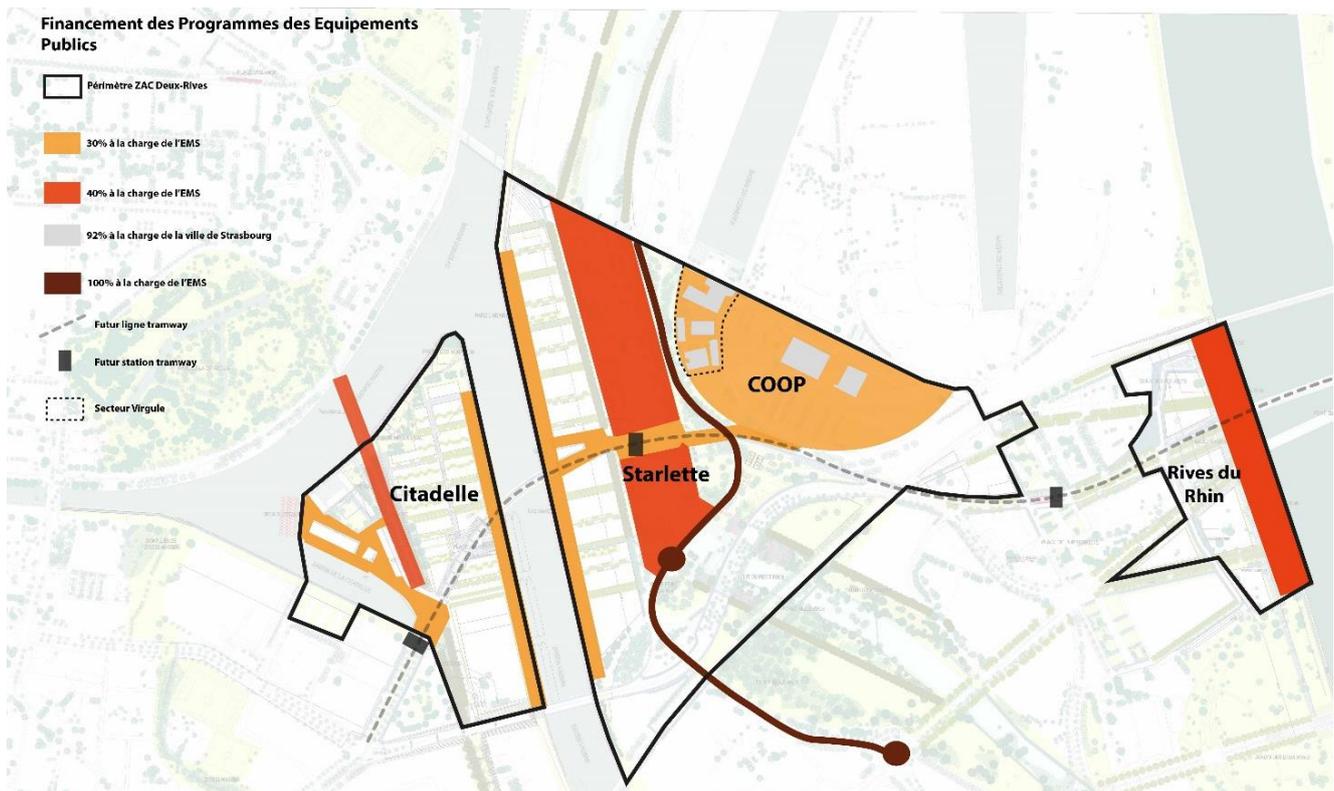
Face à ce projet d'envergure, la structuration des entreprises publiques locales permet une meilleure appréhension de l'ensemble des aspects techniques (technicité, pilotage du projet, coordination des acteurs MOE, AMO⁷ et entreprise, mise en œuvre d'études de faisabilité). Cependant, la SPL Deux-Rives ne dispose pas de service foncier, elle reste donc a priori dépendante de l'Eurométropole. Bien qu'il subsiste un cadre juridique commun entre une Société Publique Locale et la collectivité, le rapport entre le Maître d'Ouvrage Délégué et le commanditaire n'est jamais le même. En effet, un projet ne raconte pas la même histoire, dans la mesure où les enjeux ne sont jamais les mêmes. De ce fait, on assiste une variation du projet et donc de la relation qui en découle. A titre d'exemple, l'opération pilotée par le cabinet CHEMETOFF & Associé sur Paris avait pour mission 1^{ère} de rechercher un équilibre financier. Pour ce faire, l'opération devait être rendue économiquement viable à travers un retour sur investissement.

A contrario, la ZAC Deux-Rives est portée par une collectivité qui s'investit à plusieurs niveaux (politique, financier et technique). Ainsi, la ville et l'Eurométropole ont dans un 1^{er} temps créé une société publique locale dans l'optique de disposer de tous les moyens juridico/techniques pour piloter ce projet.

Sur le plan administratif, la collectivité établit un suivi régulier et permanent du projet. Une dualité subsiste avec la SPL Deux-Rives qui est en relation constante avec les services de l'urbanisme et du foncier de la métropole. Les fonds propres débloqués témoignent de l'implication de la collectivité strasbourgeoise dans ce projet.

A titre indicatif, la carte ci-dessous référence la répartition des montants engagés pour le financement des programmes des équipements publics sur l'ensemble des secteurs de la ZAC Deux-Rives dont les enjeux financiers ne sont pas les mêmes. Le degré d'implication varie selon la nature de l'ouvrage.

⁷ Assistance à Maîtrise d'Ouvrage



Source : Dossier de réalisation de ZAC – SPL Deux-Rives
Logiciel utilisé : Adobe Illustrator CS6

Figure 18 : Financement équipements publics ZAC Deux-Rives

Le Plan Guide a proposé un règlement en termes de volumétrie (hauteur, retrait, réciprocity) ainsi qu'un chiffrage sur l'ensemble de la volumétrie variée avec des plafonds à ne pas dépasser. Véritable cahier des charges, le plan guide détermine la marche à suivre en conférant un cadre réglementaire interne supervisé par les éléments du PLUI.

Il convient de souligner que la souplesse offerte par les éléments de planification n'est pas nécessairement perçue comme un avantage notamment par la maîtrise d'œuvre. En effet, les documents d'urbanisme permettent aux projets de se positionner en fonction des dispositifs en vigueur. Ainsi, les documents d'urbanisme sont déterminants non pas dans la conception du projet, mais dans la programmation relative aux orientations proposées dans les éléments de planification.

Selon les équipes de maîtrise d'œuvre interrogées, la relation entretenue avec la SPL Deux-Rives est somme toute assez classique, basée sur un projet essentiellement axé sur la réhabilitation de bâtiments. De ce fait, il est possible que de nouveaux ajustements du calendrier prévisionnel soient effectués par la suite.

Au regard du planning initial, on constate que certains éléments comme la maison de projets (programmé à la mi-2017) et l'acquisition de parcelles Rives du Rhin (programmé en fin d'année 2017) feraient a priori l'objet d'un décalage.

Cette mise à jour du calendrier s'explique notamment par le lancement de phase de consultation de promoteurs « prioritaire » sur les lots Starlette et Citadelle. L'objectif de cette consultation est d'engager la mise en œuvre des 1ers logements prévus pour 2020 parallèlement à l'équilibre financier de la structure par l'intermédiaire de la vente de charge foncière. Parallèlement, la livraison brute des locaux (la réhabilitation ne concernera que la structure des bâtiments) nécessite d'animer des manifestations à projet.

La nature des relations et leurs évolutions se feront en parallèle de l'avancement du projet qui traduira de nouveaux intérêts ainsi que des nouvelles programmations. Le site de la COOP va donc s'ouvrir petit à petit sur le reste du territoire.

Bien que l'aspect opérationnel ne soit pas suivi de manière continue, la maîtrise d'œuvre propose des hypothèses en fonction de l'évolution du projet qui est conditionné par l'arrivée de porteurs de projets (promoteur). Aucun élément de conception du projet n'est arrêté.

3.2.2 Quelle relation peut-on attendre sur le long terme ?

Cela nécessite d'avoir des échanges réguliers entre services internes de la collectivité et des équipes de la SPL, ce qui en fait l'une des principales difficultés du projet. En tant que service externe de l'EMS, la SPL Deux-Rives se doit de répondre à une commande définie en fonction des attentes et des besoins de la collectivité territoriale. A ce titre, la collectivité souhaite retranscrire l'ensemble de ces directives répondant à ses attentes.

En se référant à l'historique des projets mis en œuvre sur le territoire strasbourgeois, on constate que l'EMS était jusqu'à présent une collectivité en capacité d'encadrer ses projets d'aménagement, illustrant une compétence administrative et technique.

Dans ce contexte, est-il possible que l'association des compétences de la SPL Deux-Rives et les services urbains et fonciers soit bénéfique pour l'avancée du projet ?

Malgré un projet relevant d'objectifs communs et définis par un même commanditaire, la relation entre les équipes de la SPL et de l'EMS fait figure de cohabitation plutôt que de concertation. En effet, la nature de leurs rapports s'inscrit dans un formalisme épuré par un cadre juridique établi.

Dans ce contexte, il subsiste un degré d'implication variable entre les équipes de la SPL Deux-Rives et les techniciens de l'EMS, entraînant des retards dans les délais d'acquisition des parcelles appartenant à l'Etat, sur le secteur des rives du Rhin. La maîtrise foncière de la SPL Deux-Rives et l'EMS, dans ce périmètre, nécessite d'engager de longues procédures de déclassement de parcelles afin d'envisager les opérations d'aménagement des rives du Rhin, qui devaient initialement être la vitrine du projet.

Dans ce contexte, la SPL Deux-Rives cherche aujourd'hui à s'émanciper de l'autorité de la collectivité, non pas dans son statut juridique mais dans sa manière de conditionner le cheminement du projet de ZAC.

Malgré un employeur commun aux services de l'EMS et les équipes de la SPL, les relations restent fragiles. Ainsi, les plages de travail réservés aux échanges avec la collectivité se révèlent être beaucoup trop chronophage pour la SPL Deux-Rives. De ce fait, cette dernière souhaiterait bénéficier du réseau SET ou d'engager un opérateur foncier afin de délivrer une méthode de travail alternative à celle proposée par la collectivité. Toutefois, l'approbation du dossier de réalisation de la ZAC lancera le projet avec les 1ères consultations de promoteurs. A ce titre, on peut d'ores et déjà imaginer que les relations seront moins conflictuelles étant donné que le projet sera engagé dans partie opérationnelle (travaux).

Bien que le service de planification de l'Eurométropole de Strasbourg soit en lien direct avec les services d'urbanisme opérationnel (police du bâtiment, service des constructions scolaires...), il subsiste des divergences d'intérêt dû à un fonctionnement très compartimenté.

Ainsi, l'organisation interne entraîne un manque de transversalité dans la mesure où les services impliqués dans l'aménagement n'ont pas nécessairement de visibiliser sur les missions de chacun. Par ailleurs, on note également une intervention intrusive de l'appareil politique dans la mesure où la décision d'une opération n'est pas validée par le technicien mais par l' élu. Le technicien réalise un travail de prospective.

Conclusion

Rappel de la problématique :

Comment se jouent les relations entre services internes de la collectivité et Maitrise d’Ouvrage Délégué dans la mise en œuvre d’un grand projet urbain ? Et simultanément, quel rapport de force se joue entre une démarche planification urbaine (incarnée par un PLUI en évolution) et la conception d’un grand projet urbain tel que la ZAC Deux-Rives ?

Pour l’organe décisionnel de la Métropole, il est nécessaire de conserver une autorité sur la SPL Deux-Rives. La souplesse et la réactivité de cet outil offrent un allègement de la charge représentée par la gestion transversalité des compétences ; dimension pourtant indispensable à la réussite d’un projet. Cependant, son fonctionnement interne en silo génère une certaine ambiguïté dans la délégation de pouvoirs et de tâches. Si l’engagement financier de la collectivité est notable (équipements publics...), cette dernière s’est réservée la possibilité d’intervenir sur le montage opérationnel du projet, ce qui interroge sur l’autonomie réelle de la SPL. A terme, ce mode de fonctionnement présente un risque d’irrégularité. La multiplication des modifications nuit au bon déroulement des étapes du projet, elles peuvent également se révéler coûteuses. Dans ce contexte, ne faudrait-il pas un marquage plus clair sur la base d’un protocole afin d’éviter que le projet ne soit repensé en permanence ?

D’autre part, certains services de la collectivité ont été missionnés sur la ZAC Deux-Rives en vue d’assurer la maîtrise foncière de la SPL Deux-Rives et de son commanditaire à l’intérieur du périmètre de la ZAC. Si un collectif de travail a été mis en place en vue d’assurer la bonne continuité des étapes d’avancement du projet, il subsiste un manque de fluidité notable des informations échangées entre les équipes de l’EMS et la SPL. Et pour cause, les temps de concertation ne se sont pas cadrés et s’avèrent trop aléatoires. Malgré une participation active de techniciens de la planification et du foncier dans l’avancement du projet, leur degré d’implication n’est pas comparable avec les équipes de la SPL. La conduite du projet se retrouve conditionnée par les interactions permanentes avec la collectivité, ce qui a pour effet de ralentir son avancement.

Devant cette incohérence du système, on pourrait donc imaginer une mise à disposition d’équipes de la collectivité qui serait directement intégrées aux équipes de la SPL. L’objectif étant d’apporter une valeur ajoutée au projet en concentrant les compétences au sein d’un même pôle incarné par la maîtrise d’ouvrage délégué.

En définitive, la liberté officielle de la SPL Deux-Rives se traduit en réalité par une « autonomie sous-tutelle ». Si le contrôle de la collectivité territoriale à l'origine de la commande est nécessaire pour préserver l'intérêt commun, son action peut devenir trop intrusive, causant un alourdissement des étapes opérationnelles du projet d'aménagement.

Le recours aux Entreprises Publiques Locales devrait s'accompagner de davantage de responsabilisation dans un cadre prédéfini. En effet, l'échange de données se révèle problématique à partir du moment où le niveau d'investissement dans le projet est variable d'une équipe à l'autre.

Les pistes de réflexion envisagées pour clarifier les positions et les responsabilités consisteraient à mettre en place une procédure d'arbitrage souple qui garantirait le rôle de la collectivité et de son outil, à l'image d'un référent principes tel que le document d'urbanisme sur l'aménagement d'un territoire.

Néanmoins, cette nouvelle organisation laisse présager une indépendance de l'outil incarné par l'Entreprise Publique Locale, ce qui interroge sur le devenir des collectivités territoriales dans la conduite de projets urbains d'envergure. Cela ne serait-il pas synonyme de fuites définitives de compétences de la collectivité dans la conduite de grand projet urbain ?

Pour approfondir cette réflexion, d'autres voies seraient à explorer notamment sur la différence d'autonomie et la diversité des missions attribuées entre Entreprises Publiques Locales multi projet et mono projet.

Ces questionnements participent à une réflexion d'ensemble sur la capacité d'adaptation et d'évolution des structures organisationnelles dans laquelle ce mémoire souhaite modestement s'inscrire.

Résumé :

Les collectivités territoriales œuvrant pour la mise en œuvre de projets urbains d'envergure ont recours, pour certaines d'entre elles, à l'externalisation de leurs compétences en matière de montage opérationnel du dit projet. La création des Entreprises Publiques Locales constitue une réorganisation de l'échiquier institutionnel entre les autorités opérant dans la conduite d'opérations d'aménagement.

En 2015, la métropole strasbourgeoise a pris la décision de déléguer le projet de la ZAC Deux-Rives à une Société Publique Locale. Bien que cette pratique ait déjà été épurée, on assiste à une généralisation de ces procédures de collectivités qui dispose pourtant d'une compétence technique éprouvée, au regard de la mémoire des projets mis en œuvre sur le territoire.

Cette externalisation des services opérationnels implique de nouveaux enjeux concernant l'insertion du projet dans les éléments de la planification et dont la compétence relève de la collectivité. Ainsi, cette reconfiguration est à l'origine de nouvelles problématiques portant sur la relation entre les services internes d'une collectivité commanditaire et les équipes d'une SPL chargée de la réalisation du projet.

Abstract :

Local authorities working for the implementation of large-scale urban projects use, for some of them, the outsourcing of their skills in the operational set-up of the project. The Local Public Enterprises creation's constitutes a reorganization of the institutional chessboard between the authorities planning operations.

In 2015, the Strasbourg city's decided to delegate the ZAC Deux-Rives project to a local public company. If this practice has already been verified, it generalization of these procedures which nevertheless have a proven technical competence with many projects elaborated in the territory.

This outsourcing of operational services implies new challenges to integration of the project into planning which kept to community. In fact, this reconfiguration lead new questions to the relationship between the services of a sponsoring community and the new actors urban project.

Mots clés :

Planification, projets urbains, interactions, rapports de force, collectivités, territoire, externalisation, avenir.

Glossaire :

- **Contrat « in-house »** : Les contrats « in house », également appelés marchés de prestations internes ou intégrées, désignent des contrats conclus entre deux personnes morales distinctes, mais dont l'une peut être regardée comme le prolongement administratif de l'autre. Leurs particularités consistent à pouvoir déroger aux règles de mise en concurrence prévues par le Code des marchés publics.
- **Loi Grenelle** : est composé de deux lois (loi Grenelle I et II) ayant approfondi la législation française en matière environnementale.
 - o **Loi Grenelle 1** : La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « loi Grenelle 1 » a été promulguée le 3 août 2009. Elle propose des mesures sur les secteurs de l'énergie, du bâtiment, des transports, de la biodiversité... La loi Grenelle 1 reprend les principes du Grenelle de l'environnement pour émettre des orientations et des propositions (dispositions, échéances, estimations budgétaires).
 - o **Loi Grenelle 2** : Promulguée le 12 juillet 2010, la loi portant « engagement national pour l'environnement » dite Grenelle 2, correspond à la mise en application d'une partie des engagements du Grenelle Environnement. Cette loi décline des chantiers majeurs tel que le transports, l'énergie, le bâtiment et la santé.
- **Loi MAPTAM** : la Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, datant du 27 janvier 2014, vise à clarifier les compétences des collectivités territoriales en créant des « conférences territoriales de l'action publique » comme organe de concertation entre les collectivités. Par ailleurs, elle réorganise le régime juridique des intercommunalités françaises.

- **Loi NOTRe** : Le projet de loi du 7 août 2015, portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République vise à renforcer les compétences des régions, réduire les compétences des départements et proposé une nouvelle carte intercommunale.

Table des sigles :

ACT : Assistance à Passation de Contrats de travaux

AMO : Assistance à Maîtrise d’Ouvrage

APD : Etudes d’Avant-Projet Définitif

APS : Etudes d’Avant-Projet Sommaire

CCAP : Cahier des Clauses administratives Particulières

CCTP : Cahier des Clauses Techniques Particulières

COOP : Ancienne union des coopérateurs d’Alsace

CUS : Communauté Urbaine de Strasbourg

DCE : Dossier de Consultation d’Entreprise

EMS : Eurométropole de Strasbourg

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPL : Entreprise Publique Locale

EP : Etudes Préliminaires

ERP : Espace Recevant du Public

MO : Maître d’Ouvrage

MOE : Maître d’œuvre

OA : Orientation d’Aménagement

OAP : Orientation d’Aménagement Programmée

PADD : Plan d’Aménagement et de Développement Durable

PDU : Plan de Déplacement Urbain

PG : Plan Guide

PLH : Programme Local de l’Habitat

PLUI : Plan Local d’Urbanisme Intercommunal

PLU : Plan Local d’Urbanisme

POS : Plan d’Occupation des Sols

RC : Règlement de Consultation

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SEM : Société d'Economie Mixte

SEMOP : Société d'Economie Mixte à Opération Unique

SERS : Société d'Aménagement et d'Équipement de la Région Strasbourgeoise

SPL : Société Publique Locale

SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

Table des figures

Figure 1 : Organigramme SPL Deux-Rives	10
Figure 2 : emboitement d'échelle	11
Figure 3 : projet Deux-Rives	11
Figure 4 : les échelles de projet	16
Figure 5 : contenu d'un document d'urbanisme	18
Figure 6 : les échelles des outils de la planification	19
Figure 7 : chronologie d'une ZAC	23
Figure 8 : Les acteurs du projet de la ZAC Deux-Rives	25
Figure 9 : phases de la loi MOP	26
Figure 10 : les étapes d'un projet urbain	28
Figure 11 : plan projet CITADELLE	31
Figure 12 : plan projet STARLETTE	33
Figure 13 : plan projet des Rives du Rhin	34
Figure 14 : Plan projet COOP	36
Figure 15 : étape pré-opérationnelle de la ZAC Deux-Rives	38
Figure 16 : articulation entre planification et projets urbains	46
Figure 17 : 1 ^{ère} phase de démolitions site COOP	53
Figure 18 : Financement équipements publics ZAC Deux-Rives	55

Annexes :

Liste des personnes interrogées :

- Michaël MARMIER, Chargé de Projets à la SPL Deux-Rives.
- Albine CASSAGNOLE, Chargée d'Opération à la SPL Deux-Rives.
- Pierre-Alexandre BADONNEL, Chargé d'Opérations à la SPL Deux-Rives.
- Julien GUILLON, Chef de Projets d'aménagement (Direction Urbanisme et Territoire) à l'Eurométropole de Strasbourg.
- Damien MEHL, Chef de Projets urbains (Service Projets urbains) à l'Eurométropole de Strasbourg.
- Cathy Muller, Chef de Projets (Service Prospective et Planification Territoriale) à l'Eurométropole de Strasbourg.
- Mathieu ROCH, Architecte-Paysagiste chez Alexandre CHEMETOFF
- Benoit BARNOUD, Architecte-Paysagiste et chef chez l'agence TER.

Grille d'entretien :

Entretien avec Monsieur BADONNEL et Madame CASSAGNOLE, Chargés d'Opérations à la SPL Deux-Rives et anciens agents à l'Eurométropole de Strasbourg :

1^{ère} catégorie : signalétique de l'acteur

- Quelles sont vos formations d'origine ?
- Quelle étaient vos fonctions à l'EMS et combien de temps y-avez-vous travaillé ?
- Au cours de vos missions, avez-vous eu connaissance de la création et du projet conduit par la SPL Deux-Rives ?
- Quelles sont les raisons qui vous ont motivé à rejoindre cette structure ?

2^{ème} catégorie : quelle est la place de l'EMS et de la SPL dans la conception et la mise en œuvre de la ZAC des Deux-Rives

- Avec le retour d'expérience, quelles sont les principales différences entre le service opérationnel de l'EMS et la SPL Deux-Rives ?
- En quoi le projet des Deux-Rives se distingue-t-il des précédents projets d'aménagement réalisés sur le territoire strasbourgeois ? Quelle est sa particularité ?
- En tant que maître d'ouvrage déléguée en charge du projet de la ZAC Deux-Rives, quelle est votre point de vue vis-à-vis du rôle de l'EMS dans le projet urbain ? Quels sont, selon vous, les rapports entre maître d'ouvrage délégué et le commanditaire du projet ?
- Comment percevez-vous la relation EMS/SPL Deux-Rives à long terme ?
- Comment une collectivité et une SPL articule leur champ d'intervention (rapport de force) au sein d'un grand projet urbain.

3^{ème} catégorie : Construction simultanée entre le projet de planification territoriale et la ZAC des Deux Rives

- Quel est pour vous l'objectif principal d'un document d'urbanisme ?
- Comment percevez-vous les différents outils règlementaires mis en œuvre sur le territoire strasbourgeois ?
- Est-ce une modification ou une révision intégrale des documents de planification ?
- Quelle cadre le PLU apporte-t-il au projet de la ZAC ?
- De quelle manière s'effectue la construction du projet urbain parallèlement au projet de planification ?
- Quelle approche avez-vous vis-à-vis de la Co élaboration d'un grand projet et d'un projet de planification territoriale ?
- Quelles sont les perspectives offertes par le nouveau PLU ? Est-il réellement cohérent avec les objectifs du projet des Deux Rives ?

Questions destinées à l'EMS – service projet urbain et le service de planification :

1^{ère} catégorie : signalétique de l'acteur

- Quelles sont vos formations d'origine ?
- Quelle sont vos fonctions à l'EMS ?
- Au cours de vos missions, avez-vous eu connaissance de la création et du projet conduit par la SPL Deux-Rives ?
- Quelles sont les raisons qui vous ont motivé à rejoindre cette structure ?

3^{ème} catégorie : quelle est la place de l'EMS et de la SPL dans la conception et la mise en œuvre de la ZAC des Deux-Rives → Rapport de force entre collectivités locales et EPL dans un grand projet urbain à travers l'exemple du projet de ZAC des Deux Rives

- Pourquoi avoir créé la SPL Deux-Rives dans la mesure où le SERS (Société d'Aménagement et d'Équipement de la Région Strasbourgeoise) existait déjà ?
- Quel intérêt pour la collectivité strasbourgeoise de recourir à plusieurs Entreprises Publiques Locales aux statuts diversés ?
- Pourquoi ne pas avoir réviser le statut de la SERS, à l'image de la SEM Lyon Confluence ? créée en 2003 puis devenue SPL en 2008 ?
- Quelles sont pour vous les avantages que représentent la SPL dans le cadre du projet de la ZAC Deux-Rives ?
- La SPL n'ayant pas le statut d'une SEMOP, a-t-elle, par la suite, vocation à exister au-delà de la livraison de la ZAC ?
- Quelles sont pour vous les grandes étapes du projet de réalisation de la ZAC Deux-Rives ?
- Est-ce que vous vous êtes appuyés sur des projets urbains existants à l'image de la ZAC Lyon Confluence ?
- Comment percevez-vous à moyen et long terme la relation avec la SPL Deux-Rives ?

2^{ème} catégorie : Construction simultanée entre le projet de planification territoriale et la ZAC des Deux Rives

- Pouvez-vous me faire un récapitulatif des projets de planification et de l'évolution des documents d'urbanisme depuis le POS et sa révision en PLUI ? (Date mise du POS, date et période de révision...)
- Pourquoi avoir engagé une modification du PLU ?
- Quel est pour vous l'objectif principal d'un document d'urbanisme ?
- Est-ce une modification ou une révision intégrale des documents de planification ?
- Quelle cadre le PLU apporte-t-il au projet de la ZAC ?
- De quelle manière s'effectue la construction du projet urbain parallèlement au projet de planification ?
- Quelle approche avez-vous vis-à-vis de la Co élaboration d'un grand projet et d'un projet de planification territoriale ?
- Quelles sont les perspectives offertes par le nouveau PLU ?
- Comment sont répartis le travail entre service interne de l'EMS et les équipes de la SPL sur un projet tel que la ZAC Deux-Rives ?
- La planification est-elle au service du projet urbain ou le projet urbain est-il au service de la planification ?

Questions destinées à l'agence CHEMETOFF et l'Agence TER – maître d'œuvre du projet de la ZAC Deux-Rives :

1^{ère} catégorie : signalétique de l'acteur

- Quelles sont vos formations d'origine ?
- Comment avez-vous eu connaissance de la création et du projet conduit par la SPL Deux-Rives ?

2^{ème} catégorie : Le projet de la ZAC Deux-Rives :

- Pourquoi avoir répondu à cet appel d'offre ?
- En tant que maître d'œuvre, comment vous positionnez vous à l'échelle de ce grand projet urbain ?
- Si vous aviez à présenter le projet des Deux-Rives, pourriez-vous le résumer les principaux éléments ?
- Quels sont les choix techniques, la méthode employée pour que ce projet aboutisse et soit réalisée ?
- Quels sont les facteurs à privilégier et à éviter pour maîtriser le projet et participer à son bon déroulement ?
- Quels sont les critères pour désigner un bon chef de projet ?
- Avez-vous connaissance de projets urbains similaire sur le territoire ?
- Quelles sont les particularités qui selon vous, le distingue des autres grands projets urbains sur le territoire ?

3^{ème} catégorie : *Rapport de force entre collectivités locales et Entreprises Publiques Locales dans la construction d'un grand projet urbain*

- Quel regard avez-vous sur les relations entre l'Eurométropole de Strasbourg et la SPL Deux-Rives dans la conduite du projet de la ZAC Deux-Rives ?
- Comment votre projet a évolué au vu des modifications apportées au PLUI ?
- Etes-vous à l'origine des demandes de modifications du PLUI

Bibliographie

Ouvrage :

AMPHOUX P., GROSJEAN G., SALOMON J., du programme au projet urbain.

ASCHER F., 2004, Les nouveaux principes de l'urbanisme La Tour d'Aigues : Éditions de l'aube, 107 p.

BIAU V., TAPIE G., 2009, La fabrication de la ville : métier et organisation, Marseille : Editions Parenthèses, 204 p.

BOURDIN A., MASBOUNGI A., 2004, Club ville et aménagement Plan urbanisme construction architecture Un urbanisme des modes de vie, Paris : Éditions du Moniteur, 95 p.

CAMPAGNAC E., Partenariat public-privé : le développement des organisations de projet. 31 p.

CHOAY F., MERLIN P., 2005, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. Paris : PUF, 963 p.

DAVY A-C., GUIGOU B., SAGOT M., 2006, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative. Synthèse Paris : IAURIF, 109 p.

DEVOIZE S., LEFEVRE C., STEVENIN J., THEPIN D., 2001, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France L'évolution de l'organisation institutionnelle des États européens. Des processus de décentralisation marqués par le poids des héritages nationaux Paris : Iaurif, 95 p.

DOUAY N., 2005, La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal. Géographie. Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III; Université de Montréal, 397p.

FENKER M., Experience et cooperation au sein de la maîtrise d'ouvrage. 153 p.

FREBAULT J., BERARD E., 2006, Réflexions sur l'évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club ville-aménagement, Éditions du Moniteur, 147 p.

GAUDIN J-P., 2002, Pourquoi la gouvernance ? Paris, Presses universitaires de Sciences Po.

HAYOT A., SAUVAGE A (dir.), 2000, Le projet urbain : enjeux, expérimentations et professions, éditions de la Villette, 401p.

JAQUAND C., Portrait de ville : Berlin Bulletin d'informations architecturales. Suppl. no 159, 1992. 58 p.

INGALLINA P., 2010, Le projet urbain, que sais-je, Clamecy, 127p.

LEFEVRE C., ROMERA A-M., Entre projets et stratégies, le pari économique de six métropoles européennes, Paris, IAUDF.

LINOSSIER R., VERHAGE R., La co-production public/privé dans les projets urbains.

Ministère de l'Équipement. Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques L'Europe des urbanistes : cultures et pratiques du projet. 9e université d'été du CFDU. 25, 26 et 27 août 2004. Toulouse Lyon : CERTU, 2005, 240 p.

OUTREQUIN P., CHARLOT-VALDIEU C., 2004, Analyse de projets de quartier durable en Europe Valbonne : La Calade, 190 p.

PINSON G., Projet de ville et gouvernance urbaine, Revue française de science politique, Paris, vol 56, n°4, 2006, pp 619-651.

RATOUIS O., SEGAUD M, 2000, Vers une maîtrise d'ouvrage territoriale ? Les projets urbains du littoral Nord-Pas-de-Calais entre aménagement et développement, rapport PUCA/METL, 160 p.

RAZE F., 2013, Le contenu du PADD. Lyon, Certu.

RENARD V., VILMIN T., 2002, Analyse comparative de structures d'aménagement en Europe : Allemagne, Angleterre, Espagne, Italie. Action n° 2 sl : Logiville, 97 p.

ROSEMBERG M., 2000, Le marketing urbain en question : production d'espace et de discours dans quatre projets de villes, Paris, Anthropos/Economica, 184 p.

SALET W., GUALINI E., 2007, Framing Strategic Urban Projects. Learning from Current Experiences in European City-regions Londres : Routledge..

SUEUR J-P., Rapport d'information sur les villes du futur Tome I: Enjeux Paris: Sénat, 2011.- 319 p.

THÉRY L., (coord.); VIAL V., (coord.) Les pratiques actuelles de l'aménagement : vers un urbanisme de projet Études foncières, n° 144, mars-avr. 2010.- pp. 19-46

VERDIER P., GAUTRY J-P (préf.), 2009, Le Projet urbain participatif. Apprendre à faire la ville avec ses habitants Paris: éditions Adels. Gap: éditions Yves Michel, 262 p.

Webographie :

<http://www.acheteurs-publics.com/marches-publics-encyclopedie/maitrise-d-oeuvre-moe---loi-mop>

http://www.cheuvreux-notaires.fr/infos-juridiques/fiches-pratiques/droit-public-immobilier/tableau_synthetique_procedures_evolution_plu_20130606_cheuvreux-notaires.fr.pdf

<http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/Elements-mission-maitrise-oeuvre.htm>

<http://www.inet-ets.net/wp-content/uploads/2014/10/rencontre-professionnelle-e.pdf>

<https://www.lafabriquedelacite.com/fabrique-de-la-cite/site/fr/index.htm#&panell1-1>

<http://www.metropolitiques.eu/>

http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/Les_Orientations_d_Amenagement_et_de_Programmation_cle73b29a.pdf

<http://strasbourgdeuxrives.eu/>

<https://www.urbanisme.fr/fabriquer-la-ville/dossier-365>

<http://www.urbislemag.fr/>

Volet règlementaire :

Loi Solidarité et Renouveau Urbain

La loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée

Loi Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové

Notice analytique

Projet de Fin d'Etudes Master *Urbanisme et Projet Urbain*

Auteur : DARGENTON Maxime

Titre du Projet de Fin d'Etudes : Titre du mémoire

Date de soutenance : 07/07/2017

Organisme d'affiliation : Institut d'Urbanisme de l'Université Grenoble Alpes **Organisme**

dans lequel le stage a été effectué : SPL Deux-Rives

Directeur du Projet

de Fin d'Etudes : Silvère TRIBOUT

Collation : Nombre de pages : 72 / Nombre d'annexes : 04 / Nombre de références bibliographiques : 50

Mots-clés analytiques : Planification, projets urbains, interactions, rapports de force, collectivités, territoire, externalisation, avenir.

Mots-clés géographiques : *Strasbourg ; Kehl ; Rhin ; Deux-Rives*

1^{er} résumé

Les collectivités territoriales œuvrant pour la mise en œuvre de projets urbains d'envergure ont recours, pour certaines d'entre elles, à l'externalisation de leurs compétences en matière de montage opérationnel du dit projet. La création des Entreprises Publiques Locales constitue une réorganisation de l'échiquier institutionnel entre les autorités opérant dans la conduite d'opérations d'aménagement.

En 2015, la métropole strasbourgeoise a pris la décision de déléguer le projet de la ZAC Deux-Rives à une Société Publique Locale. Bien que cette pratique ait déjà été épurée, on assiste à une généralisation de ces procédures de collectivités qui dispose pourtant d'une compétence technique éprouvée, au regard de la mémoire des projets mise en œuvre sur le territoire.

Cette externalisation des services opérationnelles implique de nouveaux enjeux concernant l'insertion du projet dans les éléments de la planification et dont la compétence relève de la collectivité. Ainsi, cette reconfiguration est à l'origine de nouvelles problématiques portant sur la relation entre les services internes d'une collectivité commanditaire et les équipes d'une SPL chargée de la réalisation du projet.

^{ème} 2 résumé

Local authorities working for the implementation of large-scale urban projects use, for some of them, the outsourcing of their skills in the operational set-up of the project. The Local Public Enterprises creation's constitutes a reorganization of the institutional chessboard between the authorities planning operations.

In 2015, the Strasbourg city's decided to delegate the ZAC Deux-Rives project to a local public company. If this practice has already been verified, the generalization of these procedures which nevertheless have a proven technical competence with many projects elaborated in the territory.

This outsourcing of operational services implies new challenges to integration of the project into planning which kept to community. In fact, this reconfiguration lead new questions to the relationship between the services of a sponsoring community and the new actors urban project.