

Éléments de synthèse

Georges Cavallier

Document présenté le 16 avril 1999

Éléments de constat

Identifiés à Lille il y a deux ans, les facteurs de la mutation de l'aménagement sont toujours à l'œuvre

Les taux d'intérêt réels étant devenus durablement positifs, le temps n'efface plus les dettes, il les aggrave.

Les dépenses publiques d'investissement ne cessent de diminuer : entre 1970 et 1998, elles sont passées de 26% à 15% de l'ensemble des dépenses publiques, pendant que celles-ci croissaient de 38% à 55% du P.I.B.

La bulle spéculative s'est dégonflée en laissant en difficulté de multiples opérations d'aménagement.

Les stocks fonciers des aménageurs sont très importants et beaucoup de terrains offerts aujourd'hui restent sans acheteurs.

L'action publique s'exerce dans un contexte de plus en plus délicat (impact de la mondialisation des échanges, incertitudes sur l'avenir, montée des inégalités, mise à mal de la cohésion sociale, citoyenneté en désarroi, crise du politique...)

La multiplication des acteurs et des pouvoirs nés de la décentralisation dilue les responsabilités.

Le développement de la mobilité, l'évolution des modes de vie, font que de nouveaux besoins apparaissent, multiformes, éclatés, plus difficiles à cerner.

Mais quelques facteurs favorables émergent.

Les collectivités ont maintenant restauré leur capacité de financement et leur marge de manœuvre.

Le projet de loi Chevènement engage la reconfiguration des structures politiques à l'échelle de l'agglomération.

Le projet de loi Voynet consacre les concepts de projets d'agglomération et de contrats État-agglomération.

La reprise économique et l'amélioration de la conjoncture immobilière peuvent nourrir de nouveaux projets d'aménagement.

On a encore besoin d'aménagement urbain

Même ralenti le **mouvement d'urbanisation se poursuit** dans notre pays. La population des 361 aires urbaines métropolitaines est passée de 41,2 à 42,5 millions d'habitants entre 1990 et 1995 (soit + 3%, alors que la population du reste du territoire ne croissait que de 0,23%).

De nombreuses actions d'aménagement restent nécessaires, dans la plupart des agglomérations, pour :

- corriger les effets du laisser faire,
- remédier aux processus cumulatifs de paupérisation et de marginalisation qui frappent certains quartiers,
- pour promouvoir la qualité du cadre de vie à laquelle aspirent les citoyens.

La Caisse des Dépôts, en signant avec l'État, le 8 octobre 1998, une convention intitulée “ **une nouvelle ambition pour les villes** ”, a manifesté son intention de jouer un rôle important dans l'appui aux projets et aux opérations inscrits dans une politique de renouvellement urbain.

S'exprimant à l'UNESCO, le 19 janvier dernier, le Ministre de la Ville a mis l'accent sur la nécessité d'articuler la dimension spatiale des projets urbains avec leur dimension sociale, économique, éducative, culturelle... Il a annoncé sa volonté de **promouvoir, à brève échéance, l'engagement, dans cette perspective, de plusieurs dizaines de “ grands projets pour les villes ”**.

Relever le défi d'une triple complexité

Mis à part quelques territoires, notamment en villes nouvelles, où il est encore nécessaire et possible d'étendre la ville sur des espaces vierges, **la plupart des lieux à aménager sont des sites déjà urbanisés à recomposer** : quartiers de grands ensembles en difficulté, sites industriels à reconvertir, produits immobiliers à recycler, friches tertiaires qui commencent à apparaître, centre-villes à moderniser, entrées de ville à réorganiser, grandes infrastructures à remodeler...

Ce contexte urbain implique la **mobilitation** dans la manière d'appréhender les questions d'aménagement, **de multiples partenaires** et appelle à **conduire simultanément des interventions sur l'espace et des actions économiques, sociales, environnementales ou culturelles**. Il oblige en outre à **combiner des interventions de nature extrêmement variée** (réhabilitation, démolition, construction, voire dépollution...) et des traitements “ en dentelle ” dans des sites souvent très vastes.

Les opérations périmétrales traditionnelles laissent de plus en plus place à des **projets de transformation et de revalorisation de vastes territoires dans une stratégie de très long terme**. Le projet n'est plus la traduction que le concepteur donne d'une commande, mais une méthode d'organisation de l'action pour atteindre les objectifs poursuivis.

Orientations et propositions

L'aménagement urbain appelle désormais un engagement direct et croissant des collectivités publiques

Sauf exception, les chances de rentabilité directe des opérations d'aménagement ont, dans le contexte actuel, pratiquement disparu.

Passée l'euphorie de la bulle spéculative, les opérations reprennent leur rythme normal qui, en règle générale, dépasse les limites acceptables par une entreprise pour un retour normal sur investissement.

Il ne peut plus y avoir d'anticipation foncière stratégique sans crédits publics.

Le coût des investissements structurants lourds qui conditionnent la faisabilité et la conduite à bonne fin d'une opération d'aménagement, la requalification d'un site et la valorisation de son image, ne peut être inclus dans le bilan de la dite opération, dès lors qu'il participe de l'investissement global de la collectivité sur la ville.

La nouvelle donne implique donc un engagement direct et croissant des collectivités publiques dans les opérations d'aménagement. Ces collectivités doivent considérer que l'aménagement urbain a un prix et qu'il constitue un investissement public, au même titre que la réalisation d'équipements et d'infrastructures.

Aux côtés du classique bilan financier des opérations d'aménagement, il convient dès lors de développer l'idée d'un “ bilan global ” intégrant les externalités, les impacts économiques, fiscaux, sociaux et urbains des projets pour la collectivité publique.

Transformer les modes de faire : conduire des projets plutôt que gérer des procédures

Il faut **passer du “ prêt à porter ” au “ sur mesure ”**. Les opérations d'aménagement doivent être précisément adaptées aux spécificités du site. Il n'est plus possible de produire des espaces urbains sans tenir compte de l'environnement dans lequel ils s'inscrivent ni des façons nouvelles que les citoyens ont de les utiliser. L'aménageur se doit d'être à l'écoute des usagers et d'anticiper les évolutions. **La logique de la demande doit se substituer à la logique de l'offre.**

La nécessité d'**inscrire l'aménagement dans la durée et de gérer les aléas**, doit conduire à renoncer aux démarches linéaires et séquentielles de mise en œuvre de projets préétablis dans leurs différentes composantes. Il faut désormais adopter des processus plus souples, **repenser le cadre conceptuel d'élaboration des projets**. Il faut commencer par évaluer les risques encourus et bien identifier les marges de manœuvre, puis faire émerger des contenus programmatiques qui affirment les éléments essentiels du parti d'aménagement et dessinent l'ossature du projet en prenant appui sur les dynamiques locales. Ils doivent évidemment ménager la souplesse nécessaire à la prise en compte d'opportunités ultérieures ainsi qu'aux adaptations des programmes imposées par les circonstances sans compromettre l'essence du projet ni sa cohérence.

Il faut **distinguer**, mieux qu'on ne l'a fait jusqu'ici, **les deux fonctions constitutives de l'aménagement**, indépendantes mais nécessaires l'une à l'autre, que sont la **maîtrise d'ouvrage** (niveau des décisions stratégiques, des arbitrages sur l'orientation des projets et le partage des coûts et des risques financiers) d'une part et la **maîtrise d'œuvre opérationnelle** (ensemble des opérateurs impliqués dans la réalisation) d'autre part. Le projet devant périodiquement se réajuster, **une troisième fonction**, intermédiaire, d'assistance à la maîtrise d'ouvrage tend à émerger. Elle facilite le **pilotage** et la conduite du projet en assurant une articulation interactive entre le niveau politique et les opérateurs et en traduisant les orientations en prescriptions opérationnelles. **Les structures dans lesquelles s'incarnent ces différentes fonctions doivent pouvoir s'adapter, cas par cas, à la variété des situations et à la pluralité des intervenants à travers diverses formes institutionnelles d'agencement.**

Les opérations d'aménagement doivent dorénavant, plutôt que de procéder systématiquement à des acquisitions foncières préalables, essayer d'**intéresser directement les propriétaires concernés à la valorisation de leurs terrains**. A défaut, il convient, pour alléger le coût du foncier, de **recourir à des formules juridico-financières performantes** (emphytéose, bail à construction, crédit-bail...) et de **mobiliser, au profit des opérations d'aménagement, des techniques financières** en usage dans d'autres secteurs économiques, et notamment dans l'immobilier (titrisation, rehaussement...).

Repositionner chacun des acteurs

les professionnels

Les profils professionnels doivent évoluer compte tenu de l'**importance croissante**, dans la conduite et la réalisation des projets, **des fonctions de coordination, d'animation et de pilotage** qui relèvent davantage du management que de la production opérationnelle. L'organisation et la gestion des ressources humaines doivent être pensées en conséquence.

A la culture liée aux métiers d'expertise technique, les professionnels doivent, dorénavant, **ajouter une culture de la concertation, de la négociation et de la communication** (passer, comme dit Jean Frébault, “ du je sais tout à j'écoute les autres ”). Cela ne va pas de soi et exigera d'importants efforts de formation, d'acculturation et d'aménagement des responsabilités fonctionnelles au sein des entreprises.

Compte tenu de l'évolution des fonctions qu'ont à assurer les professionnels de l'aménagement, leur **mode de**

rémunération doit être profondément reconsidéré.

les élus locaux

Les autorités locales ont une responsabilité majeure en matière d'aménagement urbain. Il leur appartient **d'exercer la plénitude de leurs prérogatives** et de savoir vouloir.

Malgré l'émiettement actuel des structures communales, **les projets d'aménagement doivent être articulés à une vision stratégique des enjeux de l'agglomération toute entière.**

Les élus locaux doivent être particulièrement attentifs aux **territoires** dont la revalorisation nécessite des opérations d'aménagement et qui se trouvent presque toujours **en déficit de projets.**

Les autorités locales doivent s'attacher à susciter des actions volontaristes de transformation des territoires en difficulté ou en déshérence pour leur permettre d'atteindre ou de **retrouver la complexité urbaine nécessaire à leur auto-développement.**

l'état

L'État régalien doit **toiletter le cadre juridique** en vigueur afin d'améliorer les procédures (en particulier ajuster l'outil ZAC dont la pertinence demeure) et de tenter de remédier à l'opacité des règles de droit. Il doit veiller à **prévenir les difficultés d'application** (et notamment les risques de contentieux) et s'assurer de l'effectivité de la mise en œuvre des règles de droit ainsi que de l'homogénéisation des conditions de la concurrence.

Des financements à long terme (prêts de 20 à 50 ans pourraient être utilement dédiés aux investissements à longue durée d'amortissement).

Enfin parce que dans un contexte de plus en plus complexe et face à un avenir incertain, l'expérimentation paraît plus nécessaire que jamais, un "**droit à la dérogation balisée**" pourrait être utilement instauré pour tester, avant leur éventuelle généralisation, de nouvelles "règles du jeu".

L'État facilitateur doit contribuer à une **amélioration systématique du dispositif d'observation** des situations urbaines et des résultats des démarches d'aménagement. Il doit en outre, pour développer l'intelligence partagée des problèmes à résoudre, **promouvoir les échanges d'expériences**, la confrontation des pratiques et des points de vue. Il doit, de même, donner une forte impulsion à la recherche et à l'**analyse économique de la transformation du tissu urbain.**

L'État partenaire enfin doit **développer le cadre contractuel** qui régit désormais une partie importante de l'activité opérationnelle. En particulier les projets d'aménagement urbain doivent devenir des composantes privilégiées des contrats de ville et des futurs contrats d'agglomération. La création de nouveaux établissements publics fonciers à cette échelle pourrait être l'un des objets de ces contrats.

Enfin, dans les **opérations d'importance nationale**, dans lesquelles il est directement engagé en tant que co-commanditaire, l'État doit veiller à exercer pleinement et continuellement ses prérogatives de maître d'ouvrage. Il apparaît souhaitable qu'un état des lieux détaillé de ces grandes opérations soit établi régulièrement (tous les trois ans ?) par un évaluateur qualifié.