

## **Maîtrise d'ouvrage urbaine : quelles évolutions dans les dispositifs de conduite de projet ?**

*Un atelier animé par Jean Frébault (CGPC - ministère de l'Équipement) et Eric Bazard (Sem Cité internationale) sur les nouvelles frontières de la professionnalité des aménageurs. Le débat a porté sur le nécessaire changement de culture des collectivités, les postures d'externalisation, la mise en synergie des compétences, une organisation multipolaire de la professionnalité. L'exercice a été fait à partir de cinq cas concrets, qui constituent autant d'organisations différentes : une équipe projet pour l'Île de Nantes, une SEM pour Lyon-Confluence, un GIP pour la ville renouvelée de la métropole lilloise, deux établissements publics pour la Plaine de France et Euroméditerranée.*

En introduction, **Jean Frébault** relève l'émergence d'une fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine qui se situe en amont de l'opérationnel pour trois raisons :

- le risque politique et financier est assumé en amont de l'opération ;
- le changement de nature des opérations qui peuvent faire appel à une diversité d'opérateurs (traitement de l'espace, développement économique, social ...) sans référence à ce qui aurait pu apparaître antérieurement comme un modèle unique : la ZAC ;
- la complexité du système d'acteurs qui se met en place : des élus qui travaillent à plusieurs échelles, une multitude de partenaires, etc.

Tout cela se traduit par un changement du système de la commande avec une maîtrise d'ouvrage urbaine qui se définit comme :

- un système de conduite au sein duquel s'élabore et "s'opérationnalise" le projet urbain ;
- un portage politique organisé dans la perspective du passage à l'acte ;
- un rôle de chef d'orchestre
- l'ambition d'assumer le risque politique et financier ;
- l'ambition de fédérer les partenaires, de coordonner les maîtres d'ouvrages opérationnels ;
- la fonction de pilotage du projet à l'amont de l'opérationnel.

Il s'agit, en fait, d'organiser et d'articuler quatre niveaux de responsabilités, résume **Yves Janvier** : la stratégie urbaine, le portage politique des projets, le pilotage technique (professionnalisme) et la réalisation opérationnelle.

### **Typologie des aménageurs**

Afin de lancer le débat, Jean Frébault, un peu provocateur, a esquissé une typologie des aménageurs :

- **le modèle classique de l'aménageur tout puissant**, le plus souvent une SEM, installée dans "une posture d'autonomie", à qui on délègue tout ou presque, évitant ainsi à la collectivité d'être "en première ligne" ; un modèle auquel on a reproché le manque de transparence, la tendance à "des arbitrages subordonnés à la dictature

du bilan financier de ZAC” au détriment de la vision stratégique des transformations de la ville et des enjeux qualitatifs du projet urbain. Un modèle reconnu aujourd’hui comme obsolète (même s’il a été sur les fondements du Club) mais qui peut subsister çà et là, même si aucun des opérateurs présents n’a prétendu s’y identifier ;

- **le modèle dit équilibré** qui se développe beaucoup en faisant émerger une fonction de maîtrise d’ouvrage urbaine au sein de la collectivité dans ses dimensions à la fois politique et technique et dont l’un des modèles serait la communauté urbaine de Lyon, la difficulté étant de trouver le bon équilibre entre les deux partenaires, de responsabiliser l’aménageur au-delà d’un statut de simple exécutant dans une relation dialectique favorable à une véritable dynamique du projet.

**Eric Courtot** (SEM Lyon-Confluence) se réfère au modèle équilibré et à la nécessité d’avoir un opérateur qui soit un référant et également un animateur. **Eric Bérard** (SERM de Montpellier) se situe sans hésiter dans le modèle équilibré en attirant l’attention sur “l’endroit où se trouvent les experts” alors que nous ressentons de plus en plus la pression de l’économique.

- **le modèle intégré** (qui fut rebaptisée par certains comme “la parenthèse dans la ville”) associe au sein d’une même structure les deux fonctions de pilotage et de mise en œuvre opérationnelle des projets, à l’image des établissements publics d’aménagement des villes nouvelles.

Pour **Laurent Théry**, “la parenthèse peut être nécessaire pour compenser et pendant une période déterminée les problèmes de l’organisation territoriale de la région parisienne”. **Alain Rouillard** assume “la parenthèse” du modèle intégré tout en faisant observer que la mission de l’établissement public de Plaine Commune porte sur quinze ans et un territoire de 900 000 habitants. Dans une démarche qu’il qualifie “d’incrémentale”, sa vocation est d’éclaircir les enjeux et de les mettre en œuvre. Il faut à ses yeux simultanément construire la stratégie sur ce territoire, mais pas de manière univoque en intégrant le transversal, l’oblique en apportant si besoin est des réponses immédiates. Le document stratégique de référence doit permettre de “répondre aussi aux glissements successifs du désir des acteurs”.

Les reproches portent sur le risque de confusion des genres, d’arbitrages privilégiant à l’excès la logique opérationnelle. Les nouveaux établissements publics (Euroméditerranée, Seine-Arche, Plaine de France, Mantois-Seine-Aval ...) se démarquent de ce modèle initial en laissant davantage de place aux collectivités publiques et en ne se réservant pas le monopole de la mise en œuvre opérationnelle. Pierre Michaud (Euroméditerranée), soulignant que “parenthèse ne signifie pas pour autant un territoire ceint de murailles” précise que sur le plan opérationnel, la part sur laquelle l’établissement public assure la maîtrise d’ouvrage directe n’est que de 15%, le reste étant assuré dans le cadre de conventions de partenariats et de financements”. Il souligne que l’action sur l’espace public est un levier essentiel du changement d’image.

- **le modèle privilégiant la maîtrise d’ouvrage urbaine**, très lié à l’émergence d’opérations complexes de renouvellement urbain et à la diversité des partenariats publics-privés (GPV, GIP, l’île de Nantes, etc) avec un portage politique affirmé, une équipe projet, une démarche d’urbanisme négocié, une priorité donnée aux espaces publics, une moindre appétence à l’acquisition foncière systématique. Un modèle montant encore difficile à évaluer par manque de recul.

Quel que soit le dispositif adopté, il s'agit de maîtriser les relations avec les multiples acteurs impliqués dans la dynamique du projet en veillant à fédérer les collectivités publiques associées au pilotage du projet, donner leur place aux concepteurs urbains, aux partenaires publics et privés, travailler aux différentes échelles de territoires, utiliser les compétences des opérateurs existants, associer les habitants, usagers, citoyens, les acteurs économiques et les acteurs sociaux, bref désenclaver les démarches d'aménagement. Cela passe notamment par un vocabulaire partagé. À travers son analyse des cinq sites observés par le Club, **Alain Bourdin** distingue un certain nombre de relations ayant une influence majeure sur l'équipe projet, sur la production d'un récit, d'un sens donné à l'opération : le rapport interne entre culture du projet et culture de la conception, entre culture politique et culture opérationnelle, entre les échelles, entre réflexions stratégiques et mises en forme opérationnelle, la nouvelle place des intercommunalités, etc.

### **Entre internalisation et délégation**

**Laurent Théry** plaide pour une nouvelle posture des aménageurs dans la production de la ville aujourd'hui car "une logique de projet se fonde d'abord sur des objectifs et la mise en forme de contenus", les objectifs étant traduits par des outils et des procédures. Aussi invite-t-il à reconstruire la façon d'élaborer un projet puisque nécessairement multiforme (pas unidimensionnel), s'inscrivant dans un temps long avec un jeu d'acteurs diversifiés. Si, à ses yeux, beaucoup de villes ont fait des efforts considérables pour s'organiser afin de tenir le projet, beaucoup sont encore en deçà, ce qui pose la question de l'aménageur. Faisant un parallèle avec la délégation de services publics qui peut être affaiblie par la capacité de l'autorité à déléguer, Laurent Théry définit l'aménageur comme un maître d'ouvrage délégué.

Pour alimenter le débat souvent nourri au sein du Club, **Jean-Louis Subileau** qui différencie la maîtrise d'ouvrage politique de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle et technique, reproche à Nantes, "sous des airs de modernité, de re-internaliser dans les services à l'heure où tout le monde externalise". Et le grand prix 2001 de l'urbanisme réclame que l'on prenne en compte l'échelle de territoire visé, son marché (international, national, domestique voire à une absence de marché). Pour faire du pilotage, il faut partir d'une légitimité, souligne Jean-Louis Subileau. "Si l'élu a naturellement une légitimité, l'aménageur doit aussi en avoir une. Il ne suffit pas d'être un chef d'orchestre" relève-t-il maniant parfaitement le paradoxe "à l'heure où règnent les disques jockeys et les bandes pré-enregistrées". Et de demander perfidement si, "à Nantes, n'est-ce pas pour ne pas engager le projet qu'on raconte une histoire ?", tout en encourageant à "intégrer la préoccupation opérationnelle dès l'amont". À ses yeux, "il serait important qu'à Nantes, une structure opérationnelle soit désignée rapidement, qui soit capable de discuter avec les acteurs (ce qui n'est pas le rôle du service d'une ville)", notamment à l'international et au national. Pour lui, "la ZAC et l'aménageur, c'est la possibilité d'intégrer les concepteurs, la capacité à négocier, la liberté du bilan". Jean-Louis Subileau attire également l'attention sur le problème du contrôle de la qualité qui doit être assuré par quelqu'un qui est un aménageur alors que la collectivité délivre les permis de construire.

Face aux observations de Jean-Louis Subileau, **Laurent Théry** se défend d'être favorable à l'organisation en régie mais "les aménageurs ne sont pas les seuls acteurs du projet urbain et la collectivité doit s'organiser pour que la logique générale

du projet soit tenue dans le temps ». Nicolas Binet, pour sa part, relativise les risques d'internalisation en précisant que la mission projet est "riquiqui" avec trois personnes et qu'elle joue un rôle de pivot, d'ensembliser d'un groupe d'acteurs, en interne comme en externe.

**Pierre Lemonnier** fait observer que les aménageurs qu'ils soient établissements publics, GIP ou intercommunalités sont tous des établissements publics et que c'est l'autorité locale qui assure la maîtrise d'ouvrage du projet, l'acteur Etat ou Région étant moins maître d'ouvrage que régulateur. Et de souligner que le projet de territoire n'est pas soluble dans le projet urbain.

## Les attentes des acteurs économiques

Dans la deuxième partie de l'atelier, on s'est intéressé à plusieurs thèmes :

- comment l'aménagement peut contribuer au développement économique ;
- les voies de la concertation ;
- les rapports entre la maîtrise d'ouvrage et les concepteurs urbains.

Pierre-Yves Tesse (CCI Lyon) s'est efforcé d'indiquer ce que les acteurs économiques, demandeurs d'aménagement, attendent des aménageurs : en l'occurrence, des demandes de plus en plus souvent dédiées (logisticiens, call-centers, bio-industries, etc). Ils attendent une vision d'aménagement qui emporte une ambition de développement, qui donne une lisibilité leur assurant une sécurité et une réponse rapide à leurs besoins. Ils ont en outre besoin d'un interlocuteur, d'un référent. Ils sont demandeurs de produits et de services qui se distinguent ou permettent de distinguer la ville (identité, signes urbains) ; une ambition de développement porteuse de vision partagée ("le balancier des aménageurs vers les développeurs doit revenir vers une vision plus partagée"), résister dans la durée aux pressions de banalisation ("une capacité à garder la différenciation sur une longue durée"), résister au mythe de la mixité (établissements classés et loisirs urbains !) ; élaborer un scénario d'occupation sur le court et le long terme, ne pas faire le métier des autres (ne pas vouloir faire la promotion de la ville avec son produit), faire du benchmarking, voir ses concurrents, risquer la nouveauté, la différence, l'innovation urbanistique, la différenciation se trouve aussi là où on ne l'attend pas (culture et environnement, Birmingham, ville de salons).

## Concertation, consensus, conception ...

Sur la concertation, **Jean-Paul Blais** (PUCA) conseille de distinguer le champ général stratégique du champ d'un projet concret et les différentes phases qui sont : informer, consulter, concerter (garant) et co-produire. **Alain Bourdin**, sur ce registre, souligne la nécessité de savoir sur quoi on va chercher du consensus (choix du politique) et ce sur quoi on ne va pas en chercher. **Christa Aue**, consultante (Stadtforum de Berlin), souligne l'intérêt de la concertation pour bâtir un argumentaire, développer un consensus entre ceux qui initient un projet et ceux qui risquent de le subir afin de produire une adhésion et aboutir à une identification au projet avec un moindre risque de contentieux, de vandalisme, de désaffection vis-à-vis du quartier et du politique.

Pour **François Grether**, architecte-urbaniste, la ville se fait d'abord par elle-même avec la force des lieux, la force des gens. Nous ne sommes que des acteurs partiels de choses qui nous dépassent. On vit à la fois dans la vision d'avenir et l'action immédiate. Le projet urbain ne doit pas fermer le jeu (contrairement au projet de

construction qui clôt la démarche). L'aménageur doit être parti prenante de la conception. Ainsi, dans le rapport entre concepteur et élus, il doit nourrir le débat.

### **Plaidoyer pour les marchés de définition**

En échos, **Eric BAZARD** (Sem Cité Internationale de Lyon) a rappelé que dans la production de la ville, aucune posture unique et /ou isolée n'était tenable. L'urbain ne fonctionne pas sur le mode : Un problème - une solution, mais sur celui : Des problèmes - une décision. Aussi, c'est dans le frottement organisé, alimenté, entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et la maîtrise d'œuvre urbaine que le politique, nécessairement décisionnaire car légitime, doit pouvoir se nourrir de la connaissance et des conséquences de sa décision.

Les concepteurs, dans ce dialogue à trois, ont une place qui leur est propre, celle du « dessin », dans tous les sens du terme. Ils sont la capacité à dessiner des possibles, à les médiatiser dans le cercle politique-technique chargé de les évaluer, et à les faire évoluer. Ce rôle est essentiel, encore faut-il qu'il soit possible.

Comment confier des missions à des concepteurs dans la durée, alors que l'on est incapable de définir précisément le contenu, par essence mouvant, du travail demandé ?

La procédure des marchés de définition semble être la seule possibilité actuelle de répondre à cette question. Ses dernières évolutions vont dans le bon sens urbain. Il importe de la préserver et de l'utiliser en rémunérant au juste prix les études demandées. Ce qui la différenciera encore un peu plus des concours de maîtrise d'œuvre.