

De Lille (1997) à Bordeaux (2010) penser les mutations et les crises

Les Entretiens de l'aménagement organisés cette année à Bordeaux les 25 et 26 mars comportaient une mise en débat de prises de position formulées par le Club Ville Aménagement. Pour autant, bien des questions demeurent sur les défis que doivent relever les aménageurs. D'où une réflexion du Club sur ses axes de travail, et la perspective d'un renforcement de ses liens avec la recherche urbaine.

Si "la ville est la solution", comme le proclamait l'intitulé des 6^e Entretiens, elle est à tout le moins une solution complexe à fabriquer et à mettre en œuvre. Mais, peut-être faut-il le rappeler, le Club Ville Aménagement s'est appelé à ses débuts "Club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes". Un de ses fondateurs, le chercheur François Ascher, Grand prix de l'urbanisme 2009, disparu l'an dernier, justifia ainsi ce choix en 1997 /1 : "La complexité nous est apparue comme l'une des caractéristiques les plus marquantes de notre champ d'action." Cette année-là, les premiers Entretiens de l'aménagement, tenus à Lille, étaient contemporains d'une crise immobilière. Treize ans plus tard, les "crises", économique et financière mais aussi sociale et écologique, ont pris une acuité nouvelle, interpellant tous les acteurs. Elles impliquent de prendre en compte des mutations structurelles qui dépassent les aléas de la conjoncture immobilière.

C'est ce à quoi s'est attaché le Club avant les Entretiens de Bordeaux en rédigeant "des prises de position" – voir pages suivantes – qui dressent un panorama complet des évolutions actuelles et des défis que doivent relever les aménageurs, tout en formulant un certain nombre de pistes. Parmi elles, on relève celle concernant la recherche urbaine et l'expérimentation, car elle renoue d'une certaine façon avec les origines du Club. Lors des premières Rencontres François Ascher, organisées à Marne-la-Vallée (cf. page 33), Jean Frébault, président du conseil de développement du Grand Lyon, qui fut à l'origine du Club en 1993, soulignait que le Club avait beaucoup sollicité les chercheurs quand les aménageurs étaient en quête d'identité et cherchaient à formuler leur positionnement original dans la chaîne de fabrication de la ville. Depuis quelques années, le Club fait plutôt appel à des "experts" pour creuser des questions précises, concernant par exemple les marchés du logement, les opérations de rénovation urbaine, la structuration des grands territoires ou la place du tourisme et de la culture dans les projets urbains.

Alors que les mutations des modes de vie s'accroissent et que les défis du développement durable apparaissent incontournables, le Club souhaite plus



D. Doustain - A. Rojo - La Cub

que jamais se faire entendre tant des ministères concernés que des pouvoirs locaux, notamment pour plaider la nécessité de "s'appuyer sur la créativité et l'évolution de la culture de l'ensemble des acteurs de l'aménagement".

Quand un homme politique comme Alain Juppé confie "sa passion pour l'aménagement urbain" et lorsqu'on mesure le chemin parcouru par Bordeaux en quinze ans, on peut être optimiste. Benoist Apparu, le secrétaire d'État au logement et à l'urbanisme, ne s'y est pas trompé, qui a souligné, en ouverture des Entretiens, la nécessité d'une approche globale du projet urbain" auquel le grand ministère du Développement durable peut apporter sa contribution, par exemple en favorisant l'élaboration d'un document d'urbanisme unique regroupant PLU, PLH et PDU /2. Pour autant, comme l'explique souvent Laurent Théry, le président du Club, "c'est le projet qui doit primer sur la procédure". Ce qui signifie, pour les aménageurs, la capacité à penser globalement les mutations urbaines et à articuler stratégie, planification et projet pour fabriquer des villes plus dynamiques, plus compactes et plus solidaires. | **Antoine Loubière**

1/
Dans un entretien avec Thierry Paquot paru dans *Urbanisme*, n° 294, mai-juin 1997.

2/
Depuis, Benoist Apparu a mis en place un comité de pilotage pour "passer d'un urbanisme de normes à un urbanisme de projet", auquel participe entre autres Laurent Théry, récent lauréat du Grand prix de l'urbanisme 2010.

Prises de position

Ces prises de position ont été élaborées collectivement au sein du Club Ville Aménagement pour être mises au débat public lors des Entretiens de l'aménagement organisés à Bordeaux les 25 et 26 mars 2010.

1 - L'aménagement évolue dans un contexte mouvant et difficile.

La société contemporaine est confrontée à un ensemble de mutations en profondeur, de crises multiformes, qui demandent à ce que les acteurs du développement urbain soient à l'écoute de ces bouleversements profonds, des risques de rupture qu'ils induisent et réfléchissent à de nouvelles façons de concevoir et de faire la ville.

La crise financière et économique qui a surgi à l'automne 2008 ne peut être réduite à la seule dimension conjoncturelle et à l'attente d'une "sortie de crise" qui ferait revenir à l'état antérieur. Elle laisse entrevoir des évolutions structurelles en matière de consommation, de mobilité et de modes de vie de nos concitoyens, dans le sens à la fois de pratiques plus économes et d'évolution des systèmes de valeurs.

Elle révèle aussi le processus de "financiarisation" qui affecte toute notre économie et s'étend depuis peu aux acteurs de l'immobilier ; ce qui contrarie leurs partenariats avec les aménageurs dont les opérations s'inscrivent dans le long terme. Elle questionne fortement l'émergence probable de nouveaux modèles économiques impactant les acteurs publics et privés, et notamment le champ de l'aménagement.

Les crises dans le domaine du logement qui ont pris de l'ampleur au cours de la dernière décennie ne peuvent être analysées de façon homogène selon les territoires. Dans les agglomérations les plus attractives et les zones les plus tendues, elles sont marquées par la pénurie de logements, par la montée des prix fonciers et immobiliers qui pénalisent la plupart des catégories sociales et particulièrement les plus modestes, fragilisant ainsi la mixité sociale. Corrélés pour une part à des évolutions démographiques sur le temps long (diminution de la taille des ménages, vieillissement, recomposition des structures familiales, accroissement des personnes isolées ou en difficulté, migrations territoriales...), ces dysfonctionnements se traduisent par un décalage croissant entre l'offre de logements et la solvabilité des ménages. C'est d'abord la crise du logement "abordable".

Parallèlement, **la montée inquiétante de la précarité et du volume des populations fragilisées ou en décrochage** (en relation avec la crise de l'emploi) ne fait qu'aggraver les conséquences sur le "mal-logement". L'ampleur de ce processus, dont la visi-

bilité est faible dans le débat public et les médias, doit nous alerter. Cette "crise sans précédent" est ainsi évoquée par certains rapports récents comme ceux de la Fondation Abbé Pierre, de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ou celui du Médiateur de la République. L'auteur de ce dernier rapport estime à 15 millions le nombre de personnes dont les fins de mois sont difficiles, il perçoit une "société qui se fragmente, où le chacun pour soi remplace l'envie de vivre ensemble...". Comment intégrer ces préoccupations dans un aménagement plus solidaire ?

Enfin, la société est confrontée au **défi écologique, à la fois énergétique, climatique et environnemental**. Au-delà des hésitations et controverses, l'opinion publique est maintenant de plus en plus porteuse et en attente de réponses s'inscrivant dans une approche "développement durable". On observe aussi un basculement culturel chez de nombreux professionnels. Autour de questions comme la place de l'automobile et les modes doux, la densité et l'étalement urbain, la nature en ville, la préservation des ressources et l'utilisation économe de l'espace... mais aussi celles de l'équité sociale et de l'appropriation citoyenne, ce sont les conceptions de l'urbanisme et de l'aménagement aux différentes échelles qui sont directement interpellées, en lien avec les modes de vie.

2 - Dans ce contexte de crises et de mutations, les orientations urbaines prioritaires pour la décennie à venir doivent se traduire par des inflexions dans les politiques d'aménagement et la conception des projets à toutes les échelles de la ville contemporaine.

Face aux grands défis rappelés en introduction, le Club soutient particulièrement les orientations suivantes :

– **La dimension sociale de la crise impacte particulièrement le domaine du logement.** L'accroissement des populations en situation de précarité et l'ampleur de la crise sociale doivent conduire les maîtres d'ouvrage urbains à **donner une plus grande place, dans les projets d'aménagement, au logement des plus pauvres et à ceux des personnes en difficulté.** Plus généralement, l'aménagement à initiative publique, quelles que soient les procédures mobilisées, doit contribuer plus significativement, en partenariat avec les opérateurs sociaux et privés :
• à l'accroissement nécessaire de l'offre de loge-

ments dans les zones les plus tendues ;

• au développement plus systématique dans les zones urbaines et périurbaines de programmes d'habitat **intégrés dans des projets de mixité sociale et urbaine** et comportant des logements financièrement abordables pour toutes les catégories, y compris les plus modestes ;

• à la recherche de **solutions imaginatives et diversifiées visant à mieux maîtriser les coûts du foncier** et les coûts de construction, à qualité égale.

– **Les projets d'aménagement** (ainsi que la culture des aménageurs) **devront à l'avenir s'ouvrir de plus en plus aux dimensions "immatérielles"** en complément de l'action sur le cadre bâti et la transformation physique : développement social, insertion par le logement et par l'emploi, participation au développement économique, lien avec la recherche et l'université, nouvelles pratiques culturelles, sécurité, sports et loisirs, tourisme, nouveaux modes de vie... Constatons que la dimension culturelle et éducative ou la création artistique dans les opérations de renouvellement urbain comme dans les projets métropolitains, la place laissée à des projets d'initiative citoyenne ou associative, sont des ingrédients de plus en plus importants pour l'attractivité des territoires et pour l'appropriation des projets par les habitants. Ils peuvent contribuer à faire évoluer la conception spatiale et à donner **plus de sens** aux projets, particulièrement en cette période de crise.

– **De même les projets de rénovation urbaine**, compte tenu de l'impact des démolitions, dans les quartiers qui subissent des facteurs multiples d'exclusion, ne peuvent être poursuivis qu'en portant une attention forte à la **dimension sociale et humaine** (à l'image de certains projets arrivés à maturité). Cela suppose de renforcer l'approche transversale du projet, que celui-ci soit porté fortement par la collectivité et de mettre en œuvre des solidarités intercommunales à la bonne échelle, notamment pour le relogement. Des dispositifs d'évaluation de la recomposition sociale de ces quartiers sont également nécessaires.

– **La dimension écologique, le défi énergétique et climatique** impliquent la nécessité d'inventer **stratégies et projets à différentes échelles**, dont les grands territoires. Le Club estime que les approches issues du Grenelle de l'environnement doivent être **généralisées à tous les projets urbains**, en intégrant de nouvelles exigences et en modifiant surtout leur processus de production. À ce titre, les éco-quartiers comme les ÉcoCités doivent avoir valeur d'expérimentation, voire d'exemplarité pour tous les projets urbains. Les collectivités comme les aménageurs doivent résolument s'engager dans cette voie, en déclinant à l'échelle de l'espace urbain (et pas seulement à celle du bâtiment) les différentes thématiques de l'environnement, en les articulant avec l'échelle de l'agglomération, en concevant ces

projets non comme des isolats mais comme des éléments de la trame de la ville. La production d'un urbanisme durable à la fois au plan écologique, social et économique implique de porter une attention particulière aux questions d'équité et à la capacité de prendre en compte les surcoûts dans une approche économique globale.

Dans les **grands territoires** où l'étalement urbain et la fragmentation fonctionnelle sont une réalité, cette préoccupation de développement durable doit conduire à travailler à la fois sur le nouveau et l'existant et à **inventer d'autres façons de développer des projets d'aménagement**, favorisant l'organisation de polarités urbaines et des formes de densification adaptées au contexte et en lien avec les politiques de transports et déplacements.

Le Club Ville Aménagement estime que, pour relever ces défis, il faut **d'abord s'appuyer sur la créativité et l'évolution de la culture de l'ensemble des acteurs de l'aménagement**, dont beaucoup sont déjà porteurs d'une dynamique de changement. Il plaide pour qu'une large liberté d'initiative leur soit laissée pour bâtir des projets partagés, et que l'on soit vigilant sur les **risques d'enfermement dans des normes rigides ou des standards "uniformisants"**, découlant d'une vision trop dirigiste, qu'elle soit édictée au niveau local et/ou national.

3 - Pour faire évoluer l'univers de l'aménagement en fonction de ces orientations, le Club propose des évolutions dans les domaines suivants :

Stratégie, planification et projet urbain

Dans une société marquée par des incertitudes croissantes, les modèles urbains préconçus, les approches programmatiques fermées sont de plus en plus caduques. Les projets urbains qui s'inscrivent dans un temps long doivent s'ouvrir à des thématiques variées, à des jeux d'acteurs de plus en plus nombreux, à des temporalités différentes, à des échelles de territoires qui vont d'un périmètre cerné à des grands territoires ouverts.

À cet égard, **commencer par la stratégie**, c'est-à-dire par la réflexion sur quelques objectifs majeurs et pérennes s'avère indispensable à toutes les échelles de territoire. La nécessaire liberté de cette démarche suppose son emboîtement tant avec les outils de planification urbaine qui offrent le cadre de l'action – ayant eux-mêmes à intégrer ces nécessaires **souplesse et évolutivité** – qu'avec les **projets urbains qui concrétisent la réalisation d'objectifs stratégiques**. Les itérations entre ces trois composantes – stratégie, planification et projet – sont à la base de l'action urbaine contemporaine.

Dans l'univers professionnel de l'urbanisme, cela supposera de nouvelles formes de coopération à construire entre les services de l'État et ceux des

collectivités, les agences d'urbanisme et les aménageurs. Le Club en formule le vœu et prendra des initiatives en ce sens.

La conduite des projets urbains

Ce besoin croissant d'itération entre stratégie et projet, entre conception et mise en œuvre, la nécessaire ouverture du jeu d'acteurs se heurtent au **risque de la fragmentation croissante** de la conduite des opérations d'urbanisme, résultat d'une accumulation réglementaire nationale et européenne qui, au titre de l'application des règles de la concurrence ou de la multiplication des règles, tendent à corseter le cadre de réalisation des opérations d'aménagement.

En opérant notamment une rupture entre l'amont et l'aval de celles-ci, le risque est grand de bloquer les nécessaires allers-retours et de confiner les opérateurs dans un rôle traditionnel de mécaniciens de la croissance urbaine.

La conduite des projets urbains (ou des opérations urbaines) suppose en général une large ouverture à un ensemble d'acteurs, qui relèvent du public comme du privé, des entreprises comme des associations, dans un processus de production où l'aller-retour entre programme et projet devient une composante permanente, et où le hasard, l'imprévu, peuvent être des facteurs positifs.

Cet **urbanisme de projet** doit être premier par rapport à l'utilisation des règles et procédures et donner toute sa place à la négociation entre acteurs. Il autorise l'usage à bon escient du cadre réglementaire des opérations d'aménagement (ZAC, lotissement...), sans s'y subordonner ni s'y limiter. L'urbanisme de projet est aussi apte à s'adapter à l'intervention dans le diffus, en ville comme à l'échelle des grands territoires, pour concrétiser des objectifs ambitieux. Mais il suppose une conduite politique et publique qui en fixe les conditions en termes de qualité, de mixité sociale et fonctionnelle et d'intégration urbaine, ainsi qu'une réflexion sur les outils.

Cette attitude vaut évidemment aussi pour les collectivités à travers des démarches formelles et informelles, dans la diversité des situations et des solutions à imaginer.

C'est cette nouvelle culture de l'aménagement durable que veulent contribuer à construire les aménageurs sous leurs différents statuts, et sous l'autorité politique de leurs décideurs.

La réforme territoriale et les échelles de la ville

Le projet de réforme territoriale est en débat au Parlement. Il nous paraît essentiel de réaffirmer le rôle essentiel de l'agglomération comme territoire pertinent de la gouvernance urbaine car il est l'espace partagé par les habitants dans l'ensemble des fonctions de la vie urbaine. Son accession au rang

d'une collectivité issue du suffrage universel légitimerait son niveau de décision et la soumettrait au débat citoyen, condition majeure du développement durable du territoire.

Dans cette perspective, le **transfert aux agglomérations de l'ensemble des compétences d'urbanisme, comprenant l'autorité sur l'élaboration des PLU** (en articulation avec les SCOT) **et les prérogatives opérationnelles**, est un minimum pour combattre l'étalement urbain et pouvoir assumer le portage d'une stratégie urbaine ; cela suppose que les agglomérations ainsi structurées se développent sur des **périmètres suffisamment larges**, exigence encore trop souvent combattue par des intercommunalités défensives.

La question des **métropoles** est également posée, pour les plus grandes villes françaises, et cela à des échelles multipolaires qui dépassent souvent celles des agglomérations au sens habituel (par exemple Nantes-Saint-Nazaire, Lyon, Saint-Étienne, Nord-Isère). L'expérience récente de la consultation sur le **Grand Paris** a montré la richesse des apports produits par des équipes de professionnels croisant l'ensemble des disciplines du fait urbain. En matière de gouvernance, il sera nécessaire d'imaginer des dispositifs qui puissent emboîter des systèmes institutionnels et des formes innovantes de conduite du fait métropolitain, plus informelles et adaptées à la variété des contextes et de l'histoire de la construction de chaque ensemble territorial concerné.

Au-delà de la question des métropoles et quelle que soit sa taille, la ville contemporaine dépasse largement celle de l'agglomération, de la ville continue, et s'étend sur de vastes territoires de faible densité, composites, mêlant habitat diffus, grandes zones d'activités jusqu'à des territoires ruraux. À cette grande échelle de la ville, il est nécessaire de croiser des questionnements inédits relevant des problématiques de développement durable et d'économie de moyens pour un maximum d'efficacité. **L'organisation du jeu d'acteurs** y est essentielle car il faut intégrer des forces actuellement contraires dans le sens de projets d'aménité urbaine.

L'expérimentation qu'il faut y développer suppose de créer des **projets laboratoires** permettant de tester un savoir et des méthodes encore balbutiants. La gouvernance à constituer n'est pas de l'ordre des institutions, mais de celui d'un dispositif chaque fois *ad hoc* au contexte particulier.

Le Club propose que soit initié un programme d'expérimentation national qui puisse prendre la forme d'un appel à projets, soutenu par l'État, et pouvant concerner une grande diversité de situations.

Le pilotage des opérations complexes

La réponse aux exigences du développement durable dans la fabrication de la ville contempo-

raine suppose une forte régulation publique, régulation d'autant plus importante que la complexité des opérations est grande. À ce titre, un principe général doit se vérifier dans la conduite des opérations : celui de la **coproduction** comme une règle du jeu au-delà de la seule application des règles. Cette coproduction intéresse le **rapport public/privé**, mais aussi les **rapports entre acteurs publics**, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités et leurs aménageurs.

Pour faire face à des enjeux nationaux, l'État a mis en place un dispositif complet d'opérations d'intérêt national (OIN), d'établissements publics d'aménagement (EPA) pour les conduire, et s'apprête à étendre leurs compétences pour qu'ils puissent porter des thématiques transversales participant au développement de leurs territoires. À ce jour, les collectivités peuvent créer des sociétés d'économie mixte (SEM) ou des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA). Ces dernières peuvent librement contracter la conduite d'opérations avec leurs actionnaires sur toute la chaîne du projet, de l'amont à l'aval, sans être limitées par le droit de la concurrence.

Il serait alors intéressant d'**envisager la création d'opérations d'intérêt métropolitain (OIM), pour les opérations complexes d'initiative locale**, à la condition qu'elles soient portées par une intercommunalité exerçant la compétence d'urbanisme, avec la capacité d'inscrire ces opérations dans la politique contractuelle, qu'il s'agisse des contrats de projet ou des contrats que passent entre elles les collectivités territoriales (région, département, métropole, etc.).

Le Club propose que cette piste de travail soit expérimentée, notamment au plan de la faisabilité juridique. Et la **transformation possible de SPLA en Société publique locale (SPL)**, telle que le prévoit un projet de loi en cours de débat à l'Assemblée, permettrait alors d'intégrer au pilotage d'opérations d'aménagement d'autres questions d'intérêt général, de l'ordre du social, de l'économique ou du culturel. Ainsi pourront être confortées des structures d'aménagement résolument inscrites dans la perspective du développement durable.

La question foncière

Il reste nécessaire de revivifier les politiques foncières d'anticipation pour peser sur les prix fonciers en périphérie, mais aussi dans la ville constituée (notamment lors des créations d'infrastructures de transport valorisantes) ; pour ce faire, les collectivités doivent d'avantage **mobiliser en amont le couple opérateur foncier et aménageur**.

Dans les projets de renouvellement urbain, dans un tissu complexe au foncier émietté et non maîtrisé, l'aménageur doit apprendre à conduire une politique très fine, une **"acupuncture foncière"** com-

posée d'acquisitions ponctuelles afin d'en faire des leviers d'avancement de l'opération à partir d'interventions financières limitées.

Par ailleurs, au sein des cadres traditionnels des opérations d'aménagement (essentiellement en ZAC), il faut développer une **culture du partenariat avec les propriétaires et opérateurs privés** pour donner vie à un aménagement négocié encadré par des règles publiques strictes. Les cessions de droits de construire par les aménageurs ne doivent pas être attribuées au plus disant, mais aux opérateurs offrant le meilleur rapport qualité-prix. Ce partenariat est également pertinent à l'échelle des grands territoires où l'ouverture des jeux d'acteurs pour mobiliser autour d'un projet nécessite des accords avec leurs propriétaires majeurs (les centres commerciaux par exemple). L'absence habituelle d'une gouvernance organisée y met en première ligne l'aménageur pour négocier avec ces derniers.

Enfin, dans l'univers urbain constitué, les grandes friches constituent souvent l'enjeu majeur du renouvellement de la ville tout entière. Si leur propriété est essentiellement publique, **l'État ou les organismes sous son contrôle doivent céder leur bien au prix déterminé par la faisabilité de l'opération d'aménagement** (fût-ce au détriment des objectifs budgétaires de valorisation).

La recherche urbaine et l'expérimentation

Dans un entretien testamentaire /1 peu avant sa disparition, notre ami François Ascher qui fut à l'origine du Club Ville Aménagement, regrettait les liens insuffisants entre la pratique et la recherche : "Aujourd'hui, il serait souhaitable de créer une filiale du Club pour mobiliser une nouvelle génération de chercheurs. Une problématique de chercheur s'est en effet épuisée dans le Club dont l'idée initiale était de **faire travailler dans la durée les chercheurs et les acteurs pour qu'ils soient en phase dans l'innovation**."

Le Club se propose de retrouver cette orientation originelle en renforçant ses croisements thématiques avec les programmes du PUCA /2, en accueillant des chercheurs de disciplines variées en son sein, en les faisant participer à ses groupes de travail, et en **promouvant chez ses aménageurs des opérations expérimentales** aptes à tester en vraie grandeur les méthodes et produits qui naîtront de ces rencontres. De fait, les méthodes du Club sont restées proches de la recherche, avec des groupes de travail analysant des cas concrets au regard d'une problématique assez bien spécifiée. On peut donc considérer qu'il s'est constitué, au fil des ans, tout un corpus qui ne demande qu'à être analysé de façon rigoureuse et scientifique. Encore faut-il pour l'avenir être plus volontariste dans cette démarche. |

1/

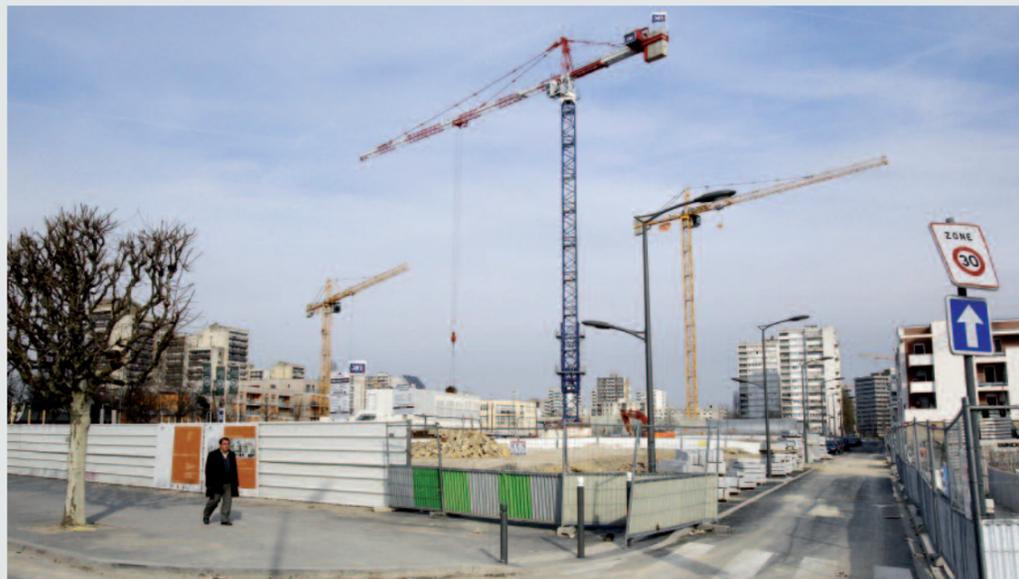
Entretien avec Ariella Masbounji extrait de l'ouvrage édité par le ministère chargé de l'urbanisme à l'occasion de la remise posthume du Grand prix de l'urbanisme 2009 à François Ascher.

2/

Plan urbanisme construction architecture.

Rénovation urbaine : chacun dans son rôle

Aux Entretiens de Marseille, en février 2007, le Club s'était interrogé sur "les métiers de l'aménageur dans le renouvellement urbain", incluant dans sa réflexion une diversité de sites allant des quartiers anciens aux grandes friches industrielles. Depuis, en lien avec la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU), un groupe de travail a approfondi le thème du rôle des aménageurs dans la rénovation urbaine des zones sensibles. Un atelier, aux Entretiens de Bordeaux, a permis d'élargir le champ des problématiques, en particulier dans la perspective d'un PNRU 2.



Quartier du Plateau, Clichy-sous-Bois.

En posant la question "Le malaise des banlieues est-il soluble dans la rénovation urbaine ?", l'atelier D des Entretiens de Bordeaux a suscité un vaste échange entre élus, professionnels et chercheurs. Au point que les deux animateurs, Vincent Bourjaillat et Jean Haëntjens considèrent, après coup /1, que deux types d'approche se sont affirmés : "une première école, défendue par les professionnels de l'aménagement, reste fondée sur l'objectif de faire des grands quartiers d'habitat social des morceaux de villes normaux [...] ; une seconde approche, défendue notamment par les non aménageurs, appelle plutôt à un changement de paradigme, notamment pour apprécier les résultats et les effets sociétaux de la politique de rénovation urbaine." Jean Touzeau, le maire de Lormont, en fera à sa manière la synthèse en expliquant : "Ne demandons pas à la rénovation urbaine de régler les problèmes sociétaux." Une façon de remettre chaque acteur dans son rôle.

Robert Pellissier, le directeur général de la SERM de Mulhouse, qui représente la fédération des EPL au conseil d'administration de l'ANRU, ne dit pas autre chose, en mettant en garde contre "une confusion entre l'objet (les quartiers concernés) et les acteurs, notamment l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ; chaque fois que des choses dysfonctionnent, on critique l'ANRU". Or, c'est un constat partagé par les aménageurs, le PNRU est désormais bien engagé et commence à produire des effets visibles pour les habitants dans une majorité des sites concernés. L'atelier à Bordeaux en apportait la preuve à travers les avancées des deux projets présentés – Lyon-La Duchère (marqué par une nouvelle démolition d'une barre le 19 mai dernier) et Clichy-Montfermeil –, où les aménageurs, la Société d'équipement du Rhône et de Lyon (SERL) dans un cas et l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) dans l'autre jouent un rôle essentiel.

2/
Cf. la note de lecture de Sophie Body-Gendrot, *Urbanisme*, n° 372, mai-juin 2010.

Un aménageur... gestionnaire

François Delarue, le PDG de l'AFTRP, parle avec simplicité de la situation particulièrement complexe de Clichy-Montfermeil, un des plus importants projets de rénovation urbaine de France, avec un apport de 200 millions d'euros de l'ANRU. L'AFTRP y assume d'abord un rôle classique d'aménageur, dans le cadre de deux concessions d'aménagement avec les deux communes (réunies dans une communauté d'agglomération). Mais son intervention comporte une autre dimension : le portage des copropriétés dégradées (environ 1 000 logements) de la Forestière et des Bosquets, appelées à être pour la plupart démolies. "Nous nous transformons en petit organisme HLM, explique François Delarue, mais contrairement aux bailleurs sociaux, nous n'avons pas vocation à rester sur le site." Certes, cette position gestionnaire n'est pas exceptionnelle pour des aménageurs opérant en quartiers anciens, mais elle concerne alors des immeubles classiques de 20 à 50 logements, dont la plupart sont déjà vacants. À Clichy-Montfermeil, "l'échelle est complètement différente avec un bâti en très mauvais état et un sous-entretien chronique". La gestion implique donc "un arbitrage permanent entre un minimum de travaux permettant aux habitants de vivre de manière à peu près décente et la perspective des démolitions". Le relogement a été confié à une Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) assurée par le PACT 93. Mais, en attendant, l'AFTRP a la délicate mission de transformer des propriétaires occupants ne payant plus leurs charges en locataires réglant leurs loyers. De cette intervention très spécifique, François Delarue ne tire pas la conclusion que l'aménageur doit assurer l'ensemble des fonctions sur un quartier en rénovation urbaine. Au contraire, il souhaite que "chacun fasse bien son boulot", tout en soulignant que la situation critique de Clichy-Montfermeil a nécessité un dispositif singulier, sans doute riche d'enseignements pour certains sites en grande difficulté.

Vers des procédures d'exception ?

C'est un des constats partagés lors de l'atelier de Bordeaux : la rénovation urbaine constitue, selon Vincent Bourjaillat et Jean Haëntjens, "un progrès significatif, voire décisif dans le processus de normalisation de ces quartiers engagée depuis près de trente ans par les dispositifs successifs de la politique de la Ville, lesquels démontraient un essoufflement manifeste depuis le milieu des années 1990". Toutefois, un certain nombre de quartiers concentrent des situations d'exclusion massive, avec des taux de chômage particulièrement élevés pour les jeunes hommes en particulier, accompagnés du développement d'une économie parallèle, voire de dérives maffieuses. Le retour du terme de ghetto dans le débat public, alimenté entre autres par le

livre *La Loi du ghetto /2* de Luc Bronner, journaliste au *Monde*, trouve son origine dans l'exacerbation de ces situations. Stéphane Dambrine, directeur général du groupe Valophis et de Valophis Habitat (ex-OPAC 94), ne nie pas ces phénomènes de ghettoïsation, mais estime qu'ils ne concernent que quelques dizaines de quartiers nécessitant un traitement en profondeur et des dispositifs d'exception. Dans ce cadre, il n'exclut pas que l'État puisse se substituer de manière transitoire à des maires défaillants ou dépourvus de moyens adaptés. Des réflexions sont en cours au sein de l'Union sociale pour l'habitat (USH), qui pourraient être débattues au congrès de Strasbourg (septembre 2010).

Pour la diversification

Pour Stéphane Dambrine, ces situations critiques ne doivent cependant pas cacher les dynamiques positives globalement à l'œuvre, au point qu'il pose dès maintenant la question du devenir des quartiers rénovés. Des "conventions de sortie" du dispositif ANRU sont à l'étude ; elles supposent le maintien de dispositifs partenariaux et de revues de projet et surtout la mise en place de mécanismes d'accompagnement social des transformations spatiales et physiques engagées. Sinon, on court le risque de nouveaux processus de dégradation, met en garde le directeur général de Valophis. Par ailleurs, s'il défend toujours le fait que certains organismes HLM comme le sien peuvent être aménageurs, il souligne le consensus sur la diversification résidentielle, en pointant les dangers – surtout en Île-de-France – de la reconstruction et du relogement faits principalement sur site. Et s'interroge, au passage, sur la pertinence du "un pour un". Comme beaucoup d'acteurs, Stéphane Dambrine constate que la crise actuelle ne favorise pas le développement d'activités économiques dans les cités d'habitat social. C'est pourquoi il avance l'idée de mécanismes de portage foncier à long terme par les établissements publics fonciers pour favoriser la diversification, tant résidentielle que fonctionnelle.

Des incitations nécessaires

En la matière, Robert Pellissier souligne que "les aménageurs n'ont pas d'état d'âme". Leur rôle est bien de traiter toutes les dimensions de la transformation d'un quartier. Il ne cache pas que la diversité du logement est parfois difficile à créer, car il s'agit de "faire vivre ensemble des couches sociales différentes". Sur le volet développement économique, il est paradoxalement plus volontariste, s'appuyant sur l'expérience de création par la SERM d'un village d'artisans en proximité d'une cité. Ce regroupement d'artisans fournit les professionnels dont le quartier a besoin pour sa vie quotidienne. La condition de leur implantation est d'assurer très concrètement leur sécurité, par des locaux protégés

1/
Cf. leur article "Quel malaise des banlieues ?", *Urbanisme*, n° 372, mai-juin 2010.

et adaptés. Même démarche pour des commerces, même s'il lui semble nécessaire de prévoir des aides à l'installation. Les zones franches urbaines ont d'ailleurs fait leur preuve en la matière.

Pour les quartiers anciens, comme ceux inscrits au PNRQAD /3, Robert Pellissier souligne le rôle pionnier de plusieurs sociétés d'économie mixte d'aménagement – la SERM de Mulhouse bien sûr, mais aussi la SERM de Montpellier ou la SEM Ville renouvelée dans l'agglomération lilloise –, qui ont été des opérateurs efficaces de renouvellement urbain. De son point de vue, ce type d'opérations est appelé à se développer car elles correspondent aux problématiques de nombreuses villes grandes et moyennes pour des secteurs péri-centraux ou des faubourgs.

Un dispositif continu

Plus globalement, Robert Pellissier se réjouit de la reconnaissance de la place des aménageurs dans la rénovation urbaine. Place qui n'était pas évidente au moment du lancement du PNRU, lorsque l'ANRU mettait plutôt l'accent sur le pilotage des projets, notamment à travers les OPC urbains. Aujourd'hui, la question est plutôt celle d'une hiérarchisation de l'intervention en fonction de l'état réel des territoires concernés. Mais il appartient à l'État de définir des priorités. D'où les réserves de Robert Pellissier sur la formule de l'appel à projets unique et concentré dans le temps qui entraîne une course aux financements défavorisant certaines communes mal pourvues en moyens d'ingénierie. D'autant qu'il estime qu'il faut "arrêter de penser qu'une politique ponctuelle peut résoudre un problème permanent et récurrent". D'où sa proposition de mettre en place un dispositif continu avec des rendez-vous périodiques d'appels à projets. Une manière de limiter les effets pervers des formules mettant en compétition les villes entre elles.

Cela rejoint aussi la nécessité, pointée par Vincent Bourjaillat et Jean Haëntjens, de "poser dès à présent la question des modalités de poursuite de la rénovation urbaine pour les dix prochaines années, non pas uniquement sous l'angle un peu réducteur des crédits publics encore à mobiliser et de la priorité géographique de leur future affectation, mais également et surtout sous l'angle de la mesure de l'efficacité d'ensemble des actions déjà réalisées". Dans ce sens, Claude Jacquier, directeur de recherche au CNRS, avait plaidé à Bordeaux pour une réflexion sur une nouvelle conception de l'évaluation qui "doit absolument réintroduire la multiplicité et la diversité des échelles spatiales et temporelles dans les référentiels de la pensée urbaine". Une conviction que les aménageurs habitués à gérer cette multiplicité et cette diversité ne peuvent que partager. | A. L.



Le Club Ville Aménagement

Créé en 1993, à l'initiative de Jean-Paul Baietto et de Jean Frébault, sur une idée de François Ascher, le Club Ville Aménagement regroupe des aménageurs responsables de grandes opérations urbaines françaises en partenariat avec le ministère chargé de l'Urbanisme. C'est une association de personnes morales (EPA, SEM, SPLA, Offices de l'habitat, services techniques de collectivités) représentées par leurs dirigeants. Le Club accueille, en tant que partenaires de droit, des représentants de l'État (DHUP, PUCA, CGEDD) et, en tant que membres associés, des représentants de fédérations professionnelles et d'organismes privés, partenaires des aménageurs.

Le Club réunit des groupes de travail sur différents thèmes, en y associant des experts et des universitaires. À la suite de ces travaux, le Club propose, tous les deux ou trois ans, les "Entretiens de l'aménagement", colloques ouverts aux élus, maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre et à tous ceux qui sont concernés par l'évolution de l'aménagement urbain.

Les 6^e Entretiens de l'aménagement (25 et 26 mars 2010) ont été organisés avec le concours de la Communauté urbaine de Bordeaux et de la Ville de Bordeaux. Ils ont également bénéficié du parrainage financier de : la Caisse des Dépôts, Aquitanis, Bouwfonds Marignan, Bouygues Immobilier, Cirmad, Clairsienne, Altarea-Cogedim, Domofrance, Eiffage, Nexity Villes et Projets, Ségécé Klépierre et Vinci Immobilier.

Publications

Le Club anime la collection "Ville-Aménagement" aux éditions du Moniteur. Derniers titres publiés :

- *Renouveler la ville : les nouveaux défis des professionnels de l'aménagement*, sous la direction de Bruno Depresle et Pierre Joutard, et rédigé par Damien Bertrand et Didier Vanoni (2008, 112 pages, 39 euros).
- *Agir sur les grands territoires*, sous la direction d'Ariella Masboungi et David Mangin (2009, 160 pages, 39 euros).

Contacts

Jacques Pernelle, tél. : 01 40 81 23 15
 Laurence Cros, tél. : 01 40 81 24 56
club-ville-amenagement@i-carre.net
www.club-ville-amenagement.org

Club Ville Aménagement – (c/o PUCA)
 Arche de La Défense Paroi Sud
 92055 Paris La Défense Cedex 04

3/
 Programme national de
 requalification des
 quartiers anciens
 dégradés.

