

## **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, multifformes, 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 certain quartier,  
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 reconverter, produits immobiliers à recycler, friches tertiaires qui commencent à apparaître, centres-villes à moderniser, entrées de ville à réorganiser, grandes infrastructures à remodeler...

Ce contexte urbain implique la **mobilité** 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 **combinaison 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 continûment 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.

## Atelier 1

### Concevoir, programmer et agir dans la durée

L'émergence de grands projets visant à revaloriser des espaces en déshérence ou "mal urbanisés" oblige les aménageurs à mieux intégrer la notion de durée et d'imprévisibilité et à gérer la mobilité des programmes sans pour autant compromettre l'essence du projet concerné et sa cohérence.

Animatrice de cet atelier, Ariella Maboungi rappelle l'évolution du contexte de l'aménagement urbain. Un aménagement qui porte de plus en plus souvent sur la revalorisation d'espaces de grande ampleur, fréquemment en déshérence ou "mal urbanisés". Réparer et mettre à niveau un espace urbain dans un but de valorisation ultérieure, afin de le rendre attractif et propre à susciter l'accueil de programmes publics et privés : cet urbanisme de "réparation" et de développement nécessite à la fois une forte volonté politique (et souvent d'importants financements) et une prise en compte des aléas inhérents à la très longue durée de ces projets. La démarche de programmation doit donc se faire d'une manière très pragmatique, le concepteur, l'aménageur et le maître d'ouvrage devant être à l'écoute et à l'affût des évolutions du marché et des modes de vie et, bien sûr, tenir compte des attentes sociales.

### **Une, voire plusieurs décennies**

Les quatre grands projets présentés à cet atelier 1 – Saint-Nazaire, Bilbao (Pays basque espagnol), Euroméditerranée (Marseille) et Odysseum (Montpellier) – ont au moins deux points communs : il s'agit d'opérations de longue haleine et passablement "lourdes" au niveau financier. Les trois premières vont se réaliser sur une, voire plusieurs décennies. La construction d'un village ludique de plus de 50 000 m<sup>2</sup> à quelques kilomètres du centre-ville de la capitale du Languedoc-Roussillon devrait être terminée en 2002.

Si le projet urbain de Bilbao représente un investissement global de plusieurs dizaines de milliards de francs et si Euroméditerranée est évalué à au moins 8 milliards de francs, la transformation de l'espace portuaire de Saint-Nazaire va nécessiter plus de 500 millions de francs d'investissement, dont 150 millions de francs de fonds publics (une somme importante pour une ville ne comptant que 65 000 habitants !). Quant au projet montpelliérain, il est sensiblement du même ordre.

### **Redonner une identité à une ville ou à un espace**

A Saint-Nazaire, Bilbao et Marseille, un des principaux objectifs visés par les opérateurs est de redynamiser l'économie et de redonner une identité à la ville. Joël Batteux, le maire de la cité de Loire-Atlantique, réussit "à rétablir le contact entre la ville et son port en tirant parti de l'ancienne base sous-marine allemande pour revivifier cet espace trop longtemps délaissé". Même volonté de changer l'identité de la ville à Bilbao. "Nous avons misé sur la culture (le musée Guggenheim est désormais connu dans le monde entier) et sur la qualité architecturale pour modifier l'image industrielle de la ville", explique Pablo Ottaola, le directeur de Bilbao Ria 2000, la société d'aménagement. Le projet Euroméditerranée vise à la fois à améliorer l'image de marque de la cité phocéenne et à attirer de nombreux opérateurs, en particulier privés, sur un espace de plus de 350 hectares.

Le projet Odysseum de Montpellier, en continuité de Port Marianne, intègre, dans une démarche de projet, des "produits" relevant du commerce et des loisirs : une grande surface, un complexe cinématographique, des équipements sportifs et ludiques (patinoire, aquarium, planétarium), des restaurants à thèmes, etc. Le tout étant bien desservi par le tramway à partir

de l'automne 2000.

### ***Quelques pistes...***

Enfin, très rapidement, Bernardo Secchi, un urbaniste italien, a abordé le problème des cités diffuses qui échappent à tous les mécanismes de l'aménagement et qui, selon lui, devraient faire l'objet d'une démarche de projet acceptant l'hétérogénéité urbaine. Il a également mis l'accent sur le rôle majeur de l'espace public.

Quant à l'économiste Jean-Michel Roux, il a présenté, en conclusion, les obstacles d'ordre conceptuel et juridique qui vont à l'encontre de la souplesse attendue des projets contemporains.

## Atelier 2

### Rénover le droit de l'aménagement

Jean-Bernard Auby, professeur de droit public, invoquant " l'invasion du droit " avait, dès la séance d'ouverture des deuxièmes Entretiens de l'Aménagement, prévenu : " nous passons d'une société gérée par l'État et des règles administratives à une société du droit ", l'avenir étant fait selon lui de " plus de droit, plus de contentieux, plus de complexité juridique ". L'atelier 2 s'est donc attaqué à " rénover le droit de l'aménagement ". C'est à dire à apprécier les améliorations à apporter aux outils opérationnels existants, notamment la ZAC, ainsi qu'aux moyens de maîtriser le risque contentieux.

Le nouveau contexte de l'aménagement ( " *refaire la ville sur elle-même* ", " *être plus développement qu'aménagement* ") qui conduit à utiliser un ensemble de procédures (de la ZAC à l'OPAH en passant par l'action sur le commerce, etc.) met en œuvre un ensemble de procédures partiellement adaptées et de partenariats multiples et diversifiés. Chacun s'est accordé à reconnaître la nécessité de moderniser le droit de l'aménagement. Mais des divergences sont naturellement apparues quant aux voies et moyens. D'autant plus que la présence tonique de l'un des pères de l'urbanisme français, Antoine Givaudan, et de Catherine Barbé, chef du service de la stratégie et de la législation du Ministère de l'Équipement (DGUHC) qui se consacre à la préparation du projet de loi, évaluaient en temps réel les propositions faites par les intervenants.

### Développer les pratiques contractuelles

Introduit par Bertrand Ousset, directeur général adjoint de l'EPA MARNE, l'atelier s'est d'abord intéressé à la proposition de Jean-Bernard Auby de rendre le droit " *plus accueillant* " à l'usage du contrat dans la pratique de l'aménagement. Il considère qu'un bon contrat *permet " un résultat plus sûr "* qu'un règlement souvent mal respecté. Le contrat lui paraît nécessaire pour articuler les interventions d'acteurs extrêmement nombreux, jusque et y compris avec les associations ; il y voit aussi un moyen d'introduire de la souplesse, d'articuler l'action d'aménagement dans le temps. En conclusion, il propose de " *développer, aux côtés des règles de droit, les pratiques contractuelles permettant de mieux tenir compte dans l'encadrement des opérations de l'exigence de dialogue avec les partenaires* ". Le renfort de Pascal Quint, directeur juridique d'EuroDisney, emporté dans un plaidoyer en faveur du partenariat en aménagement ( " *tout est autorisé sauf ce qui est interdit* ") à partir du modèle de collaboration public/privé que constitue EuroDisney n'a pas convaincu Catherine Barbé qui n'ambitionne pas de " *rajouter des lois pour consolider la contractualisation mais plutôt de simplifier le droit de l'aménagement* ".

### Oh, ma ZAC bien aimée

S'agissant de la pertinence des outils opérationnels existants, Bertrand Ousset a souligné la nécessité de simplifier et de démocratiser l'outil ZAC qui a suscité un consensus certain. Le témoignage d'Odile Charvin à propos des 53 ZAC du Grand Lyon a reçu le soutien de Catherine Barbé, favorable à un toilettage pour mieux permettre la combinaison des interventions et redonner à la ZAC sa vocation de " *procédure globale* ". Mais elle a habilement résisté aux propositions d'organiser une conduite conjointe des différentes procédures d'enquêtes (Bouchardeau, eau, etc.) ou de mieux définir les principes, voire le minimum, de la concertation. " *Imposer un minimum risque d'être une incitation à ne pas faire plus* " a-t-elle

souligné.

### ***Le recours devient de facto suspensif***

De la concertation aux risques du contentieux, il n'y avait qu'un pas franchi avec l'avocat Frédéric

Thiriez. Le risque contentieux (même s'il ne concerne que 1% des actes dans le domaine de l'urbanisme et se concentre essentiellement sur Paris et Nice) est une entrave lourde et coûteuse car " *le recours devient de facto suspensif* ". Parmi les pistes de travail dont la viabilité législative ne paraissait pas assurée ont été évoqués le souhait de procédures plus rigoureuses avec l'obligation pour les requérants de notifier l'ensemble des motifs d'annulation, des délais de procédure plus courts en unifiant les procédures d'urgence et en généralisant la procédure " *à jour fixe* ". Des sanctions plus dissuasives contre les recours abusifs, en prenant en compte les préjudices subis par les défendeurs, ont été demandées. Mais, le renforcement des services juridiques des collectivités locales comme des administrations afin de faire de la prévention des risques et une meilleure concertation pourraient aussi contribuer à réduire les recours.



## **Atelier 3**

### **Mieux financer l'aménagement**

Après la période d'euphorie immobilière (où certains ont pensé qu'on pouvait tout faire payer par les promoteurs), puis la période récente caractérisée par de nombreuses opérations plombées, les aménageurs sont entrés dans une nouvelle ère, celle du renouvellement urbain, qui nécessite d'inventer de nouvelles formes de financement, en sachant cependant que l'argent public restera le moteur des projets.

Après s'être demandé si l'atelier avait son utilité, puisque, lors de la séance plénière de la matinée, les élus avaient expliqué que les bons projets trouvaient toujours des financements, Jacques Pernelle a introduit la discussion, préparée par un groupe de travail depuis plus d'un an, en soulignant qu'on sortait d'une " période frileuse ". Aujourd'hui, a-t-il ajouté, l'aménagement apparaît plus que jamais comme " d'essence publique ".

Car il est " un investissement sur l'avenir d'une collectivité, qui peut en attendre des retours ". Pour autant, les aménageurs doivent être en capacité de répondre à une série de questions qui ont scandé le déroulement de l'atelier. Comment les collectivités peuvent-elles intervenir pour qu'une opération puisse se dérouler dans un fonctionnement de marché ? Comment inventer des formes de partenariat, par exemple avec les propriétaires fonciers, pour minorer les coûts de portage ? Comment sécuriser les opérations d'aménagement et gérer le risque financier ? Vers quels outils de gestion prévisionnelle s'orienter en sachant que la pertinence du bilan de ZAC est remise en cause ? Enfin quelle ingénierie financière promouvoir, en s'inspirant des nouvelles techniques mises en œuvre dans d'autres secteurs ?

### ***Pas de mécanisme magique***

Si Victor Chomentowski s'est interrogé sur la capacité financière fort inégale des collectivités à faire face aux impératifs du renouvellement de leurs actifs, Vincent Renard a mis en garde contre " l'attente d'un mécanisme magique résolvant les problèmes de portage de foncier ". En soulignant les difficultés inhérentes au système des " participations ", il a plaidé pour une taxation des plus-values foncières inspirée du modèle allemand.

Dominique Figeat a insisté sur le changement de nature des opérations de renouvellement urbain (durée plus longue, complexité des projets et de la maîtrise d'ouvrage...) qui implique notamment une dissociation de nature entre les différents investissements : " structurants " à la charge des collectivités, d'aménagement de proximité (avec des contreparties directes), d'acquisitions foncières et immobilières (offrant des possibilités de partenariat). Marc Gerbier a pu donner en exemple les pratiques de la SEMAPA pour réduire les risques financiers sur l'opération Seine Rive Gauche : formule de révision du prix des terrains cédés au fur et à mesure par la SNCF ; système de " complément de charge foncière " avec un promoteur (Capital & Continental).

### ***Une nécessaire transparence***

Les travaux de l'Observatoire régional du foncier d'Ile de France, présentés par Agnès Charousset (IAURIF) ont mis en valeur la nécessité de la transparence financière dans l'aide à la décision, les possibilités de " massification " (à l'échelle pluricommunale ou par le regroupement de projets) et de la gestion du risque (mécanisme existant du " rehaussement ", mécanisme proposé de " fonds de garantie " adossé aux collectivités).

Pendant les limites des outils actuels de gestion prévisionnelle comme les CRAC (qui ne permettent pas de déceler d'éventuelles difficultés) ont été pointés par Aude Debreil. D'autant

qu'il parait nécessaire d'avancer vers la notion de bilan global, sortant des limites géographiques et temporelles des ZAC pour prendre en compte les développements induits.

Pour ce qui est d'une " nouvelle ingénierie financière ", Déborah Zurkow a présenté les possibilités de la " titrisation ", qui nécessitent cependant des flux financiers importants au départ. Autre piste : celle des obligations foncières, contenue dans le projet de loi sur les sociétés de crédit foncier. Dominique Figeat a également évoqué les disponibilités considérables des fonds d'épargne du livret A, gérés par la Caisse des dépôts, dont la récente enveloppe de 10 milliards de prêts reconstruction-démolition ne donne qu'une idée limitée...

## Atelier 4

### Avenir des structures de l'aménagement

Le "Huron", s'interrogeant sur "l'avenir des structures d'aménagement" qui serait venu participer à l'atelier 4 afin d'y trouver le profil idéal aura cheminé perplexe en quête du Graal de l'aménageur. Pourtant, Yves Janvier a calé un premier fond de décor en mettant en valeur l'émergence de la fonction amont de "maîtrise d'ouvrage" distinguant le portage politique des projets, la maîtrise d'ouvrage des projets urbains avec ses partenariats fonciers où se structurent les règles de partages éventuels des coûts et des risques financiers, le pilotage technique qui exige la mise en synergie de nombreux acteurs et vise à traduire la stratégie en prescriptions opérationnelles, l'ensemble pouvant nécessiter la constitution de véritables équipes pour intégrer les diverses logiques de travail, puis la réalisation.

L'aménagement est un processus interactif dans la durée ; le projet se réajuste en permanence et l'opérateur doit être associé à sa conception.

On crée encore des SEM pour réaliser des opérations thématiques (Eurasanté à Lille, demain une SEM pour Lyon-Confluence), des EPA, des GIP. Marc Chabert, délégué général au développement urbain du Grand Lyon souligne l'importance de la prise en compte de l'accompagnement du projet et de sa transversalité.

### Pour une ingénierie de territoire

Si un projet est "une chaîne de conception", fort de l'expérience de Saint-Nazaire, Laurent Théry, directeur général du district de l'agglomération nantaise, atteste au vu des multiples structures nantaises que "la dispersion des outils ne favorise pas la nécessaire vision unitaire du territoire". Aussi recommande-t-il "une ingénierie coordonnée et cohérente, si ce n'est unifiée, à l'échelle du territoire", nécessairement distincte de l'ingénierie des opérations.

Un consensus s'est dégagé des diverses présentations quant à la nécessité d'accompagner au mieux le projet avec un suivi continu du contenu des projets en travaillant conjointement sur l'urbanisme mais aussi l'économique et le social, (voire l'environnement a ajouté *in fine* Marc Sauvez), la recherche d'une cohérence de territoire et de projets, la mise en œuvre d'outils liés à l'identification de problèmes.

Mais la question posée, notamment au vu des commentaires de Bernard Weil sur le GIP d'Argenteuil est bien, semble-t-il, "jusqu'où faut-il aller avant de passer la main aux opérateurs ?". Pour Bernard de Korsak, directeur général de l'AFTRP, favorable à des fonctionnements par équipes de projets, "l'assistance à la maîtrise d'ouvrage est incompatible avec la maîtrise d'œuvre des projets" dénonçant ainsi le risque d'une certaine confusion des fonctions et d'un défaut de régulation entre les enjeux opérationnels et stratégiques ; en revanche, conscient des difficultés de rémunération de cette fonction amont, il suggère, en s'appuyant sur l'exemple des terrains Renault, une participation de l'aménageur aux résultats.

### Des structures légères mais fortes

La présentation des actions conduites par les équipes légères et simples de Bilbao Ria 2000, sorte de société d'économie mixte associant l'État, ses filiales et des entités régionales et locales, et d'IBA 99 (Emscher Park), SARL dépendant directement du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie engagée dans une action d'envergure de "guérissement du paysage" ont témoigné en faveur de structures légères apportant souplesse et qualité.

A la lecture des organigrammes présentés, notre “ Huron ” a appris, comme le disait Jacques Touchefeu, chef de la mission GPU (DIV), que “ *ce ne sont pas les schémas qui sont compliqués, c’est la réalité qui est compliquée* ”.

D’aucuns comme Didier Chartier (directeur adjoint du service de l’urbanisme de Montpellier), se sont interrogés sur le manque de visibilité sur la gestion des conflits ( “ *Qui est le patron ? Qui porte les risques ? Qui a l’obsession que les projets sortent ?* ” ). L’important, c’est qu’il y ait un chef de projet identifié.

Naturellement, les partenariats ont été évoqués. S’appuyant sur l’exemple des GIP, dont la configuration est “ *exceptionnelle* ”, Daniel Grande (GIE Villes & Quartiers), a souhaité qu’on encourage la présence des bailleurs dans les tours de table tandis que Francis Ampe observe que “ *d’une manière générale, les partenaires économiques sont généralement absents de la réflexion* ”. Mais quelle que soit le montage imaginé, Henri Guittelmacher, vice-président de la FNPC, a conseillé aux participants de “ *passer d’une stratégie d’offre à une stratégie d’écoute* ”.

La performance dépend alors de la capacité de l’organisation à faire fonctionner l’intelligence collective. Comment alors faire évoluer les aménageurs vers des structures à masse critique suffisante ; mettre en réseau les opérateurs agissant sur les mêmes territoires. La question clé est d’apprécier si, à travers la diversité des formes, les structures d’aménagement dont les structures de coût sont trop inégales auront la capacité à se saisir des nouveaux enjeux. Très logiquement, Francis Ampe, puis Guy Faure qui plaident “ *pour des structures fortes pour affronter la complexité* ” se sont interrogés sur la dimension métiers, ressources humaines, renouvellement des structures.

## Atelier 5

### Enjeux de société, mutations urbaines et aménagement

Les aménageurs se doivent d'être attentifs à l'ensemble des mutations qui affectent les modes de vie des habitants. Sans renoncer à l'idée même de projet urbain, il faut qu'ils en repensent la conduite. La ville de demain résultera des initiatives d'une multitude d'acteurs. Aux aménageurs de savoir les écouter pour leur fournir un cadre d'intervention flexible, mais riche de sens.

Faisant le constat de " *l'évolution rapide de notre société* " ces dernières années, Thérèse Cornil, en introduisant l'atelier, a avoué sa perplexité face à l'absence de " *lisibilité évidente* " des mutations en cours. D'où l'intervention de professionnels, non aménageurs, pour éclairer ces mutations, successivement dans les domaines des transports et de la mobilité, des nouvelles technologies de communication et des loisirs, et enfin de la production des grands services urbains.

### ***L'irrésistible périurbanisation***

Alain Felce (Renault) et Alain Dekokere (Transports en commun lyonnais/ groupe Via-GTI) se sont accordés sur le constat : les tendances à la périurbanisation et à une mobilité croissante vont se poursuivre. Ce qui pose évidemment des problèmes différents au constructeur automobile, plutôt assuré de son marché, et au gestionnaire de réseau de transport urbain, confronté à des baisses de parts de marché, tout particulièrement dans les déplacements centre/périphérie. Pour Renault, le défi du futur est plutôt celui de l'aspiration de la clientèle à la différenciation des produits, parallèlement à une évolution vers la production de services associés à la vente d'un véhicule : financement, entretien, assistance, système de guidage... Pour TCL, il faut répondre aux attentes des usagers désireux d'un transport performant, confortable (en particulier aux arrêts), accessible et affichant un look attrayant. D'où le grand retour des " sites propres " (métro, tramway..) au centre des villes, mais aussi la nécessité d'organiser la complémentarité des modes autour de parcs-relais, de pôles d'échanges... Les Plans de déplacements urbains (PDU) ont été salués comme une opportunité d'avancer dans ce sens.

### ***Le défi des nouveaux styles de vie***

Si la ville est, par définition, un lieu de circulation, notamment de l'information, les nouvelles technologies de la communication contribuent à une " *défonctionnalisation des espaces* " a reconnu Irène Le Roch (France Télécom). Les NTIC " *impactent* " de manière croissante la vie locale, en offrant par exemple de nouvelles possibilités de " sécurisation " mais aussi de mise en œuvre d'une démocratie plus participative. Autre évolution forte dans les modes de vie : le développement des pratiques sportives. William Andeval, dont l'entreprise Décathlon " surfe " sur cette tendance de fond, n'en prend pas moins au sérieux la menace du commerce électronique sur la distribution traditionnelle. D'où un nouveau concept de magasin (" Parc de la forme ") offrant des possibilités de tester les produits et de s'initier à certains sports.

### ***Face aux multiplexes***

Autre forte mutation : celle du métier d'exploitant de cinéma bouleversé par l'irruption des multiplexes et autres mégacomplexes en périphérie. La réponse de MK2, entreprise fortement identifiée à des valeurs, est de penser l'insertion du cinéma dans la ville (Paris en l'occurrence), y compris dans des quartiers difficiles comme le 19ème arrondissement. Elle tient aussi à une

programmation en rupture avec la production des majors américains, comme l'a souligné Philippe Aigle (MK2). En écho, François Ascher s'est demandé si les nouvelles localisations de la ville, comme l'Odysseum à Montpellier, devaient forcément adopter une architecture américanisée.

Pour les grandes entreprises de services urbains (publique comme EDF ou privée comme le groupe Suez-Lyonnaise des eaux), le défi des mutations en cours tient, pour une part, à un nouveau contexte concurrentiel exposé par Jacques Roger-Machart (EDF), et pour une autre part, à la nécessité de proposer de nouveaux services.

Pour les aménageurs, la réponse à l'ensemble de ces mutations, comme l'a proposé Joël Manchec (EDA / Suez-Lyonnaise), est de concevoir une souplesse plus grande du "cadre" proposé aux utilisateurs. Ce que n'a pas rejeté, en conclusion, Thérèse Cornil. Pour la directrice générale de la SEMAPA, le métier d'aménageur reste bien celui de la réalisation de projets urbains, intégrant sans doute plus fortement les dimensions économique, sociale, culturelle... Ce qui change, c'est la conduite de projet qui doit être "*plus attentive, plus sensible aux opportunités, moins directive*". Car "*la ville de demain dépendra autant de la manière dont ils auront été conduits que des projets eux-mêmes*".

## Atelier 6

### Adaptation des cultures professionnelles et des modes de faire

On ne peut pas dire que la vision qu'ont les élus, les milieux professionnels, les concepteurs et, a fortiori, le grand public, des aménageurs soit précise. Ceux-ci doivent donc s'ouvrir davantage au monde environnant en s'adossant à leur métier de base : la valorisation des territoires.

Comme le rappellent les deux animateurs – Jean-Luc Poidevin, directeur de l'aménagement opérationnel à l'Epada et nouveau président du Club Ville Aménagement, et Alain Bourdin, professeur à l'Institut Français d'Urbanisme – le thème de cet atelier est à la fois original et peu habituel dans la mesure où il touche aux comportements des acteurs – les aménageurs en l'occurrence – et à leur compréhension de l'environnement politique, économique et urbain.

Pour dresser le décor, les résultats de deux enquêtes sont présentés à une assistance très participative. La première a été réalisée auprès de personnes ne faisant pas partie de la “ famille ” des aménageurs. La seconde auprès de directeurs de sociétés d'économie mixte et d'établissements publics : Serm, SADM (groupe RATP), Epamarne-Epafrance, service de l'aménagement du centre-ville de Boulogne-Billancourt, Epida et Semapa.

### **Un monde flou, flou, flou !**

Il ressort de la première enquête présentée par Nadia Rochette, de l'École nationale des ponts et chaussées, que les non aménageurs ont une vision plutôt floue, pour ne pas dire plus, du métier d'aménageur. Les représentants de la société civile et les journalistes ont même une vision négative de cette profession, une personne interviewée n'hésitant pas à parler de la “ désorganisation ” de cette branche mal définie. Une autre parlant même de l'incapacité des acteurs de l'aménagement à mener des opérations de concertation avec les habitants du quartier concerné par un projet.

Les résultats de la seconde étude réalisée par une consultante de la région nantaise, Sophie Bretesche, ne sont guère plus réjouissants puisqu'ils montrent que les établissements publics passés au crible doivent plutôt être rangés dans la catégorie des “ entreprises bureaucratiques ouvertes ” alors que les SEM peuvent bénéficier du label “ entreprises modernisées ”. Concrètement, cela veut dire que la première catégorie de structures d'aménagement a du mal à évoluer, les personnels étant trop arc-boutés sur leurs statuts ou leurs fonctions. Par contre, dans les entreprises “ modernisées ”, le personnel semble à la fois plus polyvalent et beaucoup plus désireux de travailler en équipes pluridisciplinaires.

### **Un “ modèle ” difficilement reproductible**

Joël Batteux, le maire de Saint-Nazaire, qui donne à tout le monde envie d'aller voir de plus près son projet ville-port et la transformation de l'ancienne base sous-marine allemande, explique la manière dont la ville fonctionne, en particulier la séparation très nette entre l'opérationnel et le conceptuel. “ *La délégation au développement de la région saint-nazairienne est composée presque exclusivement de contractuels – architectes, urbanistes, sociologues, etc. – afin que cette structure puisse demeurer créative et jouer son rôle de force de proposition* ”, affirme notamment le Premier magistrat du grand port de Loire-Atlantique. Dont l'expérience semble difficilement reproductible, comme le remarquent plusieurs intervenants.

Responsable de l'aménagement à la Cité internationale de Lyon – une structure légère de 3, 5 personnes – Éric Bazard avoue : “ *je ne suis sûr que de deux choses : je fais de la maîtrise* ”

*d'ouvrage du vide et je dispose d'un droit d'interpellation auprès de tous les acteurs qui interviennent sur ce site ”.*

### **Le “ nouvel aménageur ” va-t-il se recentrer sur son métier ?**

Comment faire, à l'avenir, pour que les aménageurs soient mieux identifiés et perçus d'une manière plus favorable par l'ensemble de la société tout en menant à bien des projets à la fois de longue durée et à la complexité accrue ? A cette question, Jean-Louis Berthet, directeur général des services techniques de la ville de Rennes, répond en dressant un “ portrait robot ” du “ nouvel aménageur ”. Un portrait ambitieux dans la mesure où l'aménageur “ *doit savoir intégrer à la fois la vie quotidienne, le moyen terme, la durée ; en outre, il doit savoir également simplifier des problèmes souvent très complexes* ”. Le représentant de Rennes ajoute : “ *coordonner, assembler, négocier, communiquer, etc. doivent aussi faire partie de son lot quotidien* ”.

Pour sa part, Jean-Louis Subileau, directeur général de la SEM Euralille, affirme : “ *La fonction d'aménageur existe. Il faut absolument le faire savoir. En outre, l'aménageur, qui a perdu le sens du projet, devrait se recentrer sur son métier de base : la valorisation des territoires* ”.

Un changement qui devrait être bien perçu par tous tant est grande l'attente de l'ensemble des acteurs de la ville.