

Pour l'aménagement public

Actualisation et refondation

Pour l'aménagement public

Actualisation et refondation

Cette déclaration est une production collective du comité éditorial «aménagement public» du Club Ville Aménagement, réuni de janvier 2020 à mai 2022.

Composition du comité animé par Jean-Luc Charles, occupant les fonctions de directeur général de la Samoa; Éric Bazard, président du CVA et directeur général d'Amiens Aménagement et vallée idéale développement; Éric Bérard, ancien directeur général de la Serm; Aurélien Delpirou, secrétaire général du CVA; Benoît Lebeau, directeur de l'aménagement - OIN Paris-Saclay; Lise Mesliand, directrice déléguée projets urbains - Linkcity; Antoine Monnerie, directeur opérationnel et du développement - Territoires Rennes; Jean-Luc Poidevin, ancien directeur général délégué collectivités locales - Nexity; Laurent Théry, grand prix de l'urbanisme 2010, préfet honoraire.

Accompagnement éditorial et écriture: Stanislas Mahé, écrivain et rédacteur, fondateur de Notsa.

Ce texte a été débattu et adopté par les instances du CVA (bureau et assemblée générale). Sa publication intervient à la faveur des dixièmes Entretiens de l'aménagement, organisés par le Club Ville Aménagement, les 23 et 24 juin 2022 à Clermont-Ferrand.

Le président du CVA, Éric Bazard, et les membres du comité éditorial adressent leurs plus vifs remerciements à l'ensemble des personnalités interrogées (liste complète en annexe) dans le cadre de cette démarche. Élus, chercheurs, architectes, aménageurs, bureaux d'études ; près de cinquante personnes se sont prêtées au jeu des entretiens, auditions ou portraits, la plupart filmés par On stage production et disponibles sur le site Internet du CVA : www.club-ville-amenagement.fr

Ce que la ville doit à l'aménagement public

— Une spécificité française	12
— La pluralité de la maîtrise d'ouvrage urbaine	14
— Conjuguer stratégie au long cours et souplesse d'intervention	16
— Énoncer une vision globale en articulation avec les élus	18
— Tenir la transformation par l'espace public	20
— Ensembliers de la fabrique urbaine, une économie de la relation	23
— Une culture de la ville au-delà d'un métier	25
— Équipes projets, concepteurs et inventivité opérationnelle	27
— Arbitrer entre des injonctions contradictoires et organiser la péréquation	29
— S'employer à préserver les équilibres sociaux et œuvrer à la ville du mélange	31

Une nécessaire refondation

— Répondre à l'urgence écologique et sociale	36
— Faire projet avec toutes les parties prenantes	39
— Réinsuffler l'anticipation et le temps long	42
— Diversifier ses pratiques et élargir son périmètre d'intervention	44
— Oser ré-intervenir et réhabiliter	48
— Assumer un devoir de suite	50
— Maîtriser les procédures sans tout y sacrifier	52
— Plus que jamais, tenir le cap de l'aménagement public	54
Conclusion	56
Personnalités interrogées	59

Préambule

Le Club Ville Aménagement a souhaité établir un document de référence ayant vocation à caractériser l'aménagement public français — dont la singularité tient à la poursuite de l'intérêt général —, et de façon plus particulière, le métier d'aménageur, dans une société en profonde transformation.

Il s'agit pour le Club Ville Aménagement de prendre position dans le débat public — c'est bien là, la vocation de cette association, créée il y a trente ans, regroupant

**[...] Cette déclaration s'efforce
d'adopter une position distanciée,
en procédant à un examen
objectif et critique des réalisations
engagées par le passé [...]**

des aménageurs responsables de grandes opérations urbaines françaises —, afin de porter à connaissance,

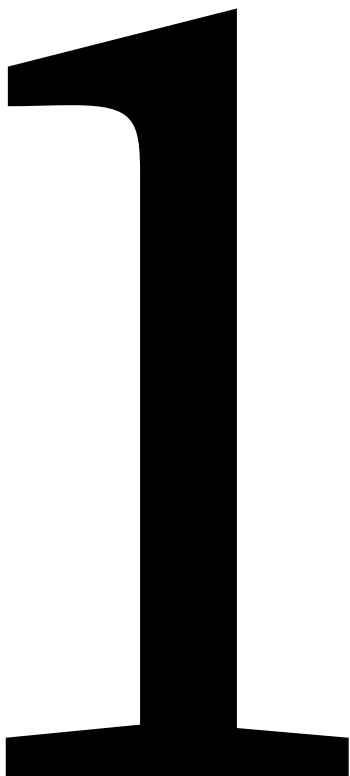
principalement des élus et de l'État, des partenaires de la fabrique urbaine (concepteurs, bureaux d'étude, promoteurs, constructeurs, collectivités, bailleurs...) ainsi que des enseignants, chercheurs et étudiants, et des citoyens, le caractère hautement stratégique et politique de l'aménagement public. Et à l'occasion de ce dévoilement, rappeler des éléments factuels et défier quelques représentations et idées reçues associées à l'exercice d'un métier largement méconnu.

Cette démarche volontaire ne relève pas d'un plaidoyer pro domo d'opérateurs inquiets de leur condition. Il ne s'agit pas non plus d'une offre de services à la façon d'un guide actant des raisons de faire appel à un aménageur. Cette déclaration s'efforce d'adopter une position distanciée, en procédant à un examen objectif et critique des réalisations engagées par le passé afin de revisiter l'expertise de l'aménagement et affirmer à la fois la continuité de ses valeurs et positionnements et la nécessité de refonder ses pratiques.

Cette contribution collective traduit l'engagement des maîtres d'ouvrage urbains à préparer la ville à sa transformation écologique et sociale et à faire évoluer, en conséquence, leurs postures et pratiques. Le Club milite pour une actualisation du modèle de l'aménagement public ancrée sur ses compétences et valeurs, qui, plus que jamais, institue son utilité et sa fonction d'ensemblers, sans invisibiliser l'ensemble des acteurs engagés dans la fabrique urbaine.

Si l'importance des enjeux exhorte à se départir de toute tentation simplificatrice et radicale pour lui préférer une attitude modeste et raisonnable invitant à puiser dans les principes fondamentaux de l'aménagement public, il convient néanmoins de clarifier ce qui relève d'une adaptation aux exigences contemporaines et ce qui procède d'une véritable refondation.

Il s'agit là d'un cheminement auquel vous convie cette déclaration « Pour l'aménagement public - Actualisation et refondation ». Une traversée de quarante ans d'apprentissage et parfois d'errements, à la poursuite de tendances et de modèles. Nous formons le vœu que cet examen lucide nous aide à ne pas reproduire les erreurs du passé, à l'origine d'aménagements inadaptés aux besoins et usages des habitants, et surtout, nous prépare à répondre à l'urgence climatique, sociale et démocratique.



Ce que la ville
doit à
l'aménagement
public

Une spécificité française

L'aménagement français échapperait, à première vue, à toute définition sommaire. Les voyages d'étude du Club Ville Aménagement l'attestent, exploration après exploration; les aménageurs français, s'ils poursuivent

**[...] Ils ne se reconnaissent
ni dans le modèle anglo-saxon
tenu par des acteurs privés,
les developers, ni dans un système
intégralement public [...]**

peu ou prou, la même mission que leurs homologues anglais, japonais, hollandais ou colombiens — concevoir et conduire la transformation de territoires —, s'illustrent par la singularité de leur positionnement. Ils ne se reconnaissent ni dans le modèle anglo-saxon tenu par des acteurs privés, les developers, ni dans un système intégralement public où l'État et les autorités publiques opéreraient systématiquement sous maîtrise

d'ouvrage directe. Le modèle français, dit de l'économie mixte, bien que profondément remanié par les exigences du droit communautaire, emprunte à ces deux conceptions de l'action publique. Dans ce système, les acteurs, traditionnellement, se succèdent sur la chaîne de l'aménagement, de l'espace public et de l'immobilier : propriétaires fonciers, aménageurs cédant des terrains avec des droits à construire, les charges foncières, à des promoteurs qui vendent, à leur tour, des actifs immobiliers, à des investisseurs.

La pluralité de la maîtrise d'ouvrage urbaine

Cette configuration de l'aménagement public, héritière de la culture politique hexagonale, enchâssant tour à tour les services urbanisme des collectivités territoriales, des sociétés de droit privé sur lesquelles les collectivités exercent un droit de contrôle analogue, ou bien encore quelques promoteurs immobiliers pionniers, est délicate à saisir, aussi bien depuis l'étranger qu'en France, où les aménageurs, à de rares occasions,

**[...] Cette discrétion manifeste
des aménageurs [...] ne saurait
passer sous silence la grande
diversité de l'aménagement public.
[...]**

semblent peu identifiés par les citoyens. Cette discrétion manifeste des aménageurs, résultante d'une représentation dominante de la fabrique urbaine souvent

réduite à un trio constitué des figures du maire, de l'architecte et du promoteur, ne saurait passer sous silence la grande diversité de l'aménagement public. La maîtrise d'ouvrage d'un projet urbain s'exerce en direct par l'État ou une collectivité, ou en transférant cette responsabilité à un organisme dédié, société d'économie mixte (SEM), société publique locale (SPL), établissement public d'aménagement (EPA), ou opérateur privé. L'essentiel tient à ce que l'outil, jugé le plus approprié à la situation urbaine et à la gouvernance d'un territoire, et placé sous l'autorité du politique, serve, avec souplesse et adaptation, un projet de transformation au long cours d'une cité, d'un quartier ou d'un fragment de ville.

L'opposition entre le privé et le public, naguère essentielle pour distinguer la satisfaction du profit de la poursuite de l'intérêt général, n'est plus opérante. S'il n'est, bien entendu, pas question de céder au relativisme en confondant aménageurs privés et publics, force est de constater que, davantage que la personnalité juridique de l'opérateur, c'est son engagement à travers un contrat public ou une gouvernance publique ad hoc qui détermine la finalité de son action.

Conjuguer stratégie au long cours et souplesse d'intervention

Observer que l'aménagement public vise à transformer un territoire sur le temps long ne signifie pas qu'il suffirait de graver dans le marbre, tous les quinze à vingt ans, une programmation d'espaces publics et d'équipements, de logements, de commerces, de bureaux ou d'aménités. La fabrique urbaine procède, à l'évidence, du temps long, et les aménageurs en sont les

**[...] Garants de la stratégie sans
s'assujettir au plan, les aménageurs
prennent le risque d'interroger
le bien-fondé de leurs orientations
[...]**

garants. S'ils fixent très en amont des projets urbains, et de concert avec les élus, les grandes orientations programmatiques, établissent une méthode, projettent un bilan d'aménagement et s'attachent à mettre en œuvre un programme de travaux, l'élaboration de cette stratégie au long cours, aussi complexe et déterminante soit-elle, se rejoue quotidiennement.

Le temps de la grande planification d'État est révolu, et les aménageurs doivent régulièrement adapter leur feuille de route aux inflexions de la décision publique, à la vie des projets et aux opportunités, aux évolutions de la demande sociale, aux usages et modes de vie émergents, aux aléas du marché, aux exigences normatives, aux changements politiques, et surtout aux impératifs de la transition écologique, sociale, numérique et financière. Cette capacité d'adaptation dans un monde incertain, qualité intrinsèque de l'aménagement public, se généralise tant l'immédiateté et les ajustements successifs des projets gouvernent désormais tout développement urbain. Garants de la stratégie sans s'assujettir au plan, les aménageurs prennent le risque d'interroger le bien-fondé de leurs orientations, seule façon de satisfaire les besoins spécifiques d'un territoire et de ses habitants. Une illustration parmi d'autres de cette agilité, les appels à manifestation d'intérêt ou le déploiement de l'urbanisme dit transitoire ou tactique qui permet un bon usage du foncier le temps de l'élaboration d'un projet de plus long terme.

Énoncer une vision globale en articulation avec les élus

Un projet urbain est avant tout un projet politique. Quel que soit le statut de l'aménageur, la maîtrise d'ouvrage opérationnelle est, à chaque phase d'un projet urbain, placée sous la conduite de choix politiques qui sont ceux de l'État ou des collectivités. Plus volontiers traducteur que conseiller du prince, l'aménageur est un passeur. Il questionne et interprète la volonté politique, mesure l'impact des choix, traduit les besoins en

**[...] Un projet urbain est avant tout
un projet politique. [...]**

programmes, équipements ou services, chiffre les scénarii et mesure la faisabilité économique. Pour autant, il serait inexact de ne voir dans cette figure de l'intercesseur ou de l'intégrateur, qu'un exécutant habile, expert en toute chose, relégué en coulisses de l'action publique. Les aménageurs se révèlent le plus souvent

initiateurs et influenceurs ; ils interrogent les demandes émergentes, anticipent les besoins, nourrissent et aiguillonnent les réflexions des élus, rendent compte de la complexité des situations, font état de convictions, proposent solutions et alternatives, interpellent et déclenchent des arbitrages. Arrimés à l'autorité politique, ils s'appliquent, en vigies, à éclairer la décision publique et faire valoir l'intérêt général. Garants du bon usage des deniers publics, ils organisent la transparence des choix économiques et de leur péréquation éventuelle.

L'aménagement public s'apparente à un régime mixte qui relève autant du politique que de la technique. La réussite d'un projet de transformation urbaine tient probablement à la combinaison de deux facteurs : la prise de risque, par des élus, d'engager des projets excédant le temps de leur mandat et une relative autonomie et liberté de ton d'un aménageur. La confiance et l'exigence de vérité constituent le socle de la relation entre un aménageur et son autorité délégataire.

Tenir la transformation par l'espace public

La maîtrise d'ouvrage d'un projet urbain vise à orchestrer, dans la durée, un processus de transformation. Cette transformation procède en priorité par l'espace public. À toutes les échelles, du micro-territoire à la grande échelle, l'espace public est l'essence même du projet d'aménagement. Du grand paysage au détail vernaculaire, la transformation de l'espace public exprime les valeurs du projet de territoire, dans toutes ses dimensions : système viaire, parcs et jardins, grand paysage. L'espace public « tient » le projet d'aménagement. La mutation n'a rien de mécanique, l'aménagement constituant la traduction d'une décision publique de faire projet. Le métier d'aménageur est celui d'un maître d'ouvrage urbain, d'études et de réalisation, missionné ou encadré par la collectivité pour mettre en

œuvre une évolution de la ville, développer un nouveau quartier, réhabiliter un secteur dégradé, reconvertir un ancien quartier industriel, ou encore réaliser une opération complexe qui s'intègre dans un projet d'agglomération. L'aménageur, titré sur un projet urbain et détenteur des prérogatives de puissance publique, engage ses missions d'opérateur et assure la conduite d'ensemble, en intégrant la pluralité des expertises à sa disposition (équipe de maîtrise d'œuvre, architectes, paysagistes, services techniques de la collectivité, bureaux d'étude techniques, assistants à maîtrise d'ouvrage, notaires,

[...] L'aménageur a pour mission d'établir un cap et de veiller au respect de la programmation fixée par la puissance publique, [...]

juristes, sociétés de services...). Il a pour mission d'établir un cap et de veiller au respect de la programmation fixée par la puissance publique, sans perdre le contact avec les opportunités émergeant du terrain.

L'exercice du métier, s'il procède de fondamentaux (gestion foncière, assistance juridique et montage des procédures, analyse financière, organisation des consultations et administration des marchés d'espaces

publics, organisation des chantiers, suivi de l'intervention des maîtres d'œuvre, concertation et communication...), est aussi largement dépendant des configurations spatiales, sociales et politiques des territoires. Au-delà de l'apparente technicité d'une découpe de lots, du plafonnement de prix de sortie de logements ou de commerces, d'une dissociation foncière, de l'aménagement de grands paysages, de la réalisation de voiries et d'espaces publics, l'aménagement public est d'abord un acte politique de transformation de la cité. Une transformation non seulement physique, mais qui touche aussi à l'identité et à l'image d'une ville, aux perceptions et représentations de ses habitants. L'intervention d'artistes sur l'espace public ou de collectifs dans des lieux à réinventer procède de cette dimension immatérielle.

Ensembliers de la fabrique urbaine, une économie de la relation

Ensemblier, chef d'orchestre, régulateur, animateur, ces qualificatifs sont parmi les plus usités pour définir la fonction d'un aménageur. Non seulement par les intéressés, mais plus fréquemment encore par leurs partenaires. L'aménageur — même dans les années 1980 ou 1990, du temps de sa consécration comme maître d'ouvrage d'opérations urbaines complexes —, n'est pas un demiurge. Il tiendrait plutôt du maïeuticien, tant la

**[...] L'aménagement public
suppose d'orchestrer un plateau
de parties prenantes, sans cesse
plus ouvert. [...]**

conduite d'un projet urbain relève d'une économie de la relation. L'aménagement public suppose d'orchestrer un plateau de parties prenantes, sans cesse plus ouvert. Si le triptyque constitué par le maire, l'aménageur et l'architecte-urbaniste est de première importance, sa

seule évocation ne rend pas justice à la réalité du système relationnel de l'aménagement. Les services des collectivités, les maîtrises d'œuvre urbaine, les acteurs de l'immobilier (investisseurs, constructeurs, promoteurs, architectes, commercialisateurs, opérateurs de services), les citoyens, les institutions publiques, les entreprises de services urbains et les opérateurs de mobilité, les plates-formes numériques et les start-ups, les nombreux spécialistes, experts et assistants à maîtrise d'ouvrage, se sont hissés au rang de partenaires indispensables. La recomposition des rôles de chacun et leur hybridation sont généralisées.

L'aménagement public n'est pas mû par le seul impératif de conciliation, sa raison d'être tient à la formation d'une intelligence collective capable, dans un faisceau de contraintes, d'édifier un projet de transformation le plus vertueux et durable possible. Un système productif en réseau, souple et adaptatif, régulé par un acteur tenant le cap et disposé, à la faveur de nouveaux événements et des enjeux de la transformation écologique et sociale, à lâcher prise et attraper le mouvement du temps.

Une culture de la ville au-delà d'un métier

Si l'exercice de la maîtrise d'ouvrage requiert, nous l'avons vu, une expertise importante, conduire un projet urbain suppose une culture plus large que la seule maestria technique. La créativité du maître d'ouvrage tient à sa capacité à se tenir à l'écoute des tendances lourdes et des signaux faibles de la société, à ouvrir son

**[...] L'aménageur, présenté encore
parfois comme un bétonneur
à la solde de la croissance et
de la densité, s'attelle dans les faits
à modeler une vision urbaine [...]**

champ d'action à des sujets transversaux et des questions nouvelles. Son activité relève d'une culture de la ville, perspective kaléidoscopique qui embrasse toutes les approches de l'urbain (formelle, spatiale, paysagère, écologique, sociale, économique, technique, culturelle,

historique, etc.). L'aménageur, présenté encore parfois comme un bétonneur à la solde de la croissance et de la densité, s'attelle dans les faits à modeler une vision urbaine qui articule respect de l'existant, rapport au vivant, mixité et adaptation au nouveau régime climatique. Il s'efforce de faire récit commun à partir d'un état des lieux partagé, et d'engager une transformation respectueuse de la singularité du site.

Cette recherche permanente d'équilibre, par nature incomplète et instable, confère au métier son supplément d'âme. L'invocation de la figure du projet urbain ne préjuge pas du succès de l'entreprise, mais situe une ambition : résister à la tentation de produire une ville générique. Tout projet urbain doit s'inscrire dans son contexte. Le quotidien des professionnels de l'aménagement public s'accommode peu de la doctrine, mais emprunte à une pensée souple, ouverte à l'expérimentation et l'autocritique, consciente de sa responsabilité sociale.

Équipes projets, concepteurs et inventivité opérationnelle

L'inventivité ne se limite pas à la forme, mais recouvre aussi un processus de transformation, une méthode, ou encore un projet de société. Tout projet d'aménagement, quelle que soit son ampleur, est conduit par une équipe projet, laquelle se définit à plusieurs niveaux. Une taille limitée; des compétences multiples (architectes, urbanistes, paysagistes, ingénieurs, universitaires, administratifs, juristes et financiers); l'organisation de la transversalité qui est à la fois un mode

**[...] L'inventivité ne se limite pas
à la forme, mais recouvre aussi
un processus de transformation,
une méthode [...]**

d'organisation et une culture partagée; la complicité avec un ou des maîtres d'œuvre urbains chargés de la conception de secteurs ou du projet d'ensemble. La

gamme étendue de savoir-faire mobilisés dans la maîtrise d'ensemble d'un programme urbain implique pour l'équipe d'assembler et d'animer les compétences, d'intégrer la réflexion, les montages juridiques, techniques et financiers des différents acteurs qui œuvrent à la réalisation du projet urbain (promoteurs, constructeurs, investisseurs, services publics...).

Le recours à des assistants à maîtrise d'ouvrage spécialisés (programmation, environnement, énergie, services, climat, concertation...) permet aux maîtres d'ouvrage urbains d'embrasser la complexité de l'acte d'aménager et de consolider, chemin faisant, leur propre ingénierie sur un spectre de compétences toujours plus large et exigeant. La culture, à la fois publique et privée, des équipes, leur bon sens, l'exigence de transparence et la capacité à convaincre, autant que leur ancrage sur un territoire, s'avèrent déterminants pour instaurer et perpétuer un climat de confiance avec les élus et la société civile.

Arbitrer entre des injonctions contradictoires et organiser la péréquation

L'aménagement public incarne le régime des injonctions contradictoires. La vocation d'un maître d'ouvrage consiste à concilier la poursuite de l'intérêt général et l'équilibre économique des opérations. Cette recherche permanente de compromis est ancienne. Les opérations d'aménagement des années soixante-dix et

[...] La belle assurance des aménageurs, [...] le quasi-monopole de l'expertise et des programmations balisées, ont laissé la place à une agilité exigée par l'époque [...]

quatre-vingt, même lorsqu'elles se limitaient à résoudre des problématiques essentielles (désenclaver, requalifier, loger...), n'ignoraient pas la rigueur des négociations. Si le financement de tout projet est conditionné

à l'équilibre du bilan d'aménagement, le spectre de l'arbitrage prend aujourd'hui une acuité nouvelle. L'acte d'aménager s'est complexifié, enjoignant ses opérateurs à la satisfaction d'exigences sociales, environnementales, techniques, juridiques, économiques et financières. La belle assurance des aménageurs, confortée par des maires solidement implantés, le quasi-monopole de l'expertise et des programmations balisées, ont laissé la place à une agilité exigée par l'époque et nécessaire pour tenir la fabrique urbaine contemporaine.

Comment ré-industrialiser la France sans consommer d'espace? Comment produire des logements toujours plus performants à moindre coût? Comment attirer de nouvelles populations sans accroître la vulnérabilité de territoires? Comment concilier attractivité et solidarité entre les territoires? Quelques questions, parmi tant d'autres, adressées aux élus et à leurs maîtres d'ouvrage urbains, qui donnent la mesure du tourni collectif et interrogent les grands équilibres de l'aménagement. Sommés de faire plus avec moins, les aménageurs s'efforcent de démêler l'écheveau des normes et des attentes politiques et citoyennes, à la fois convaincus que l'enrichissement de la conception améliore la vie en ville, et soucieux de ne pas hypothéquer son financement. L'exercice, devenu extrêmement contraint et exaltant, élève au rang d'art la péréquation.

S'employer à préserver les équilibres sociaux et œuvrer à la ville du mélange

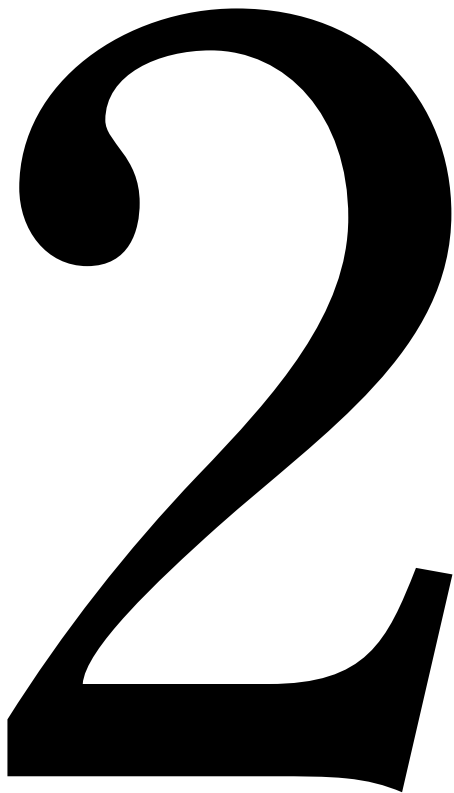
Un aménageur est-il en droit de prétendre faire la ville inclusive alors que les territoires en crise s'évertuent à attirer des investissements privés, et que les espaces les plus attractifs peinent à maîtriser les prix de sortie du logement ? Parfaitement conscients des logiques spéculatives à l'œuvre, voire des effets de gentrification générés par leur propre action, les maîtres d'ouvrage ne sont

**[...] les maîtres d'ouvrage ne sont
[...] condamnés ni à l'angélisme,
ni à l'impuissance. [...]**

pour autant condamnés ni à l'angélisme, ni à l'impuissance. L'aménageur public occupe, pour le compte des élus, une fonction de garde-fou contre l'inclination à l'amenuisement du volet social d'un projet urbain. À ce titre, il doit veiller à tenir la qualité d'ensemble du projet, respecter les engagements des collectivités, réguler

les intérêts particuliers et amoindrir les effets pervers de la valorisation foncière. L'effort à fournir est considérable tant la ville est devenue, pour un grand nombre d'acteurs, un pur produit d'investissement.

La dimension humaine, sociale ou culturelle, au cœur de l'acte de transformation urbaine, semble même s'être affaiblie au point de disparaître derrière des objectifs louables de respect de la biodiversité, de performance énergétique ou d'adaptation au changement climatique. Les aménageurs, s'ils veulent œuvrer à la fabrication de villes réellement mélangées et hospitalières, gagneraient, même à l'endroit de leurs formalités les plus techniques, à éprouver des méthodes d'association plus incluanes. Il leur faut, pour cela, ne pas renoncer à leur responsabilité et accepter d'être interpellables. Devenir un aménageur engagé suppose d'abandonner une forme de supériorité du savoir et d'ouvrir la table de jeu à l'ensemble des parties prenantes. Il se pourrait bien que les professionnels associent à ce décloisonnement, davantage de saveur qu'au maniement de procédures très encadrées.



Une nécessaire refondation

Répondre à l'urgence écologique et sociale

Prétendre que l'aménagement public découvre, avec l'urgence climatique, la centralité de la question écologique, serait inexact. Les projets urbains intègrent, depuis une quinzaine d'années, à la faveur du Plan Ville Durable initié par le ministère de l'Écologie ou d'intuitions plus anciennes encore, des préoccupations poussées en matière d'économie d'espace, de biodiversité ou d'énergie. La transition climatique change néanmoins la donne. Le développement durable, de composante d'une opération d'urbanisme en devient la préoccupation centrale. Ambitionner de stabiliser le climat exige d'aller au-delà des expérimentations conduites ici et là, et de parvenir, en trente ans, à la neutralité carbone. L'urgence est réelle et suppose de réduire, par exemple, les consommations de gaz à effet de serre sur le bâtiment par deux et l'empreinte carbone des mobilités par quatre.

Les aménageurs, par leur capacité à transformer la société et opérer les transitions, peuvent aller plus loin qu'ils ne le supposent : repenser la ville à partir des mobilités actives, structurer les réseaux d'énergie, mettre en place des réseaux collectifs alimentés par des énergies renouvelables, soutenir les filières bas-carbone de la construction, renaturer des terres appauvries ou polluées... Ils doivent à la fois analyser les structures de la société, s'aguerrir à de nouvelles compétences techniques (calcul de la mesure carbone et relation au vivant) et pleinement assumer leur mission transformatrice. Qu'ont-ils, par exemple, à dire de leur engagement en faveur de la santé publique, des questions de consommation ou de démobilité ? Comment générali-

**[...] Ambitionner de stabiliser
le climat exige d'aller au-delà
des expérimentations conduites
ici et là [...]**

ser l'utilisation de matériaux bio-sourcés et sécuriser leur approvisionnement ? Comment faire des espaces publics, des espaces démonstrateurs de réponse à la crise écologique ? Quels services et nouveaux usages proposer en matière d'espaces publics, et de mobilité

avec les plateformes numériques, sans exclure personne? Quels matériaux issus de la déconstruction réutiliser? Quels bâtiments recycler? Comment reconstituer des sols fertiles sans ponctionner des terres naturelles extérieures à l'opération urbaine? Comment intégrer la question agricole dans le projet urbain? Quelle stratégie de végétalisation mettre en place pour atténuer les îlots de chaleur? Autant de questions qui balisent le chemin de la ville post-carbone et invitent les maîtres d'ouvrage publics à interroger le sens de leur action et combiner leurs échelles d'intervention et leurs modes de faire, par une alliance des savoirs et des disciplines, en multipliant les partenariats.

Faire projet avec toutes les parties prenantes

On observe, depuis une quinzaine d'années, une extraordinaire ouverture de la fabrique urbaine, par nature collective, au bénéfice de l'ensemble des parties prenantes d'un projet. Si les traductions territoriales de

**[...] l'appropriation habitante
de projets témoigne des marges
de manœuvre de la maîtrise
d'ouvrage. [...]**

cette collaboration sont variées — de la concertation réglementaire à la coproduction avancée —, il n'existe plus d'opération sans dialogue ou co-construction avec les habitants. Le citoyen-usager est devenu un interlocuteur incontournable des maîtres d'ouvrage urbains.

Transformer la ville au contact des usagers constitue un prolongement naturel du rôle des aménageurs et une voie d'enrichissement des projets. Dans le même temps et malgré ces avancées démocratiques, la contestation n'a jamais été aussi si large, tant elle prend, parfois, dans ses filets, aussi bien les grands projets que des opérations à taille humaine, a priori conformes aux attentes citoyennes contemporaines. Les aménageurs, embarqués dans la crise de la représentation politique, auraient tort de s'accommoder d'un fatalisme bon teint. Ils doivent, au contraire, redoubler d'efforts, faire montre d'ouverture et de pédagogie, afin de surmonter les difficultés et parvenir à des compromis.

Le régime de l'opposition citoyenne et des recours n'est pas en vigueur partout, et l'appropriation habitante de projets témoigne des marges de manœuvre de la maîtrise d'ouvrage. Les aménageurs, titrés sur des projets au long cours, ne doivent pas laisser aux réseaux sociaux, le monopole du court terme, en intensifiant la communication et la mise en récit. Parmi les chantiers à entreprendre, s'intéresser aux relations et conflits éventuels entre groupes sociaux; aller au-delà de concertations descendantes et préciser en amont le concours attendu des habitants; favoriser l'émergence de maîtrises d'usage (collectifs d'habitants, associations, porteurs de projet, squatteurs...); prendre la pleine mesure des exigences de qualité exprimées par les usagers; proposer de nouvelles formes d'habiter;

appeler les habitants à agir autour des questions de programmation en occupant un espace ou en s'appropriant un territoire ; enrichir la palette d'actions : ateliers, balades urbaines, expositions, serious games ; responsabiliser les citoyens dans la gestion des espaces et des équipements publics... En somme, il s'agit de ne pas renoncer à associer pour faire projet, tout en assumant, partout, un droit à l'expérimentation et à la décision finale.

Réinsuffler l'anticipation et le temps long

La prévalence du temps court et des dogmes budgétaires couplée à l'injonction à l'agilité, s'impose aux maîtres d'ouvrage. L'aménagement public, façonné par un monde du plan et du programme, n'entretient pas pour autant de nostalgie pour des temps révolus où la

**[...] Si l'acte d'aménager procède
indubitablement du temps long,
son invocation ne doit pas servir
d'alibi à une lenteur d'exécution
[...]**

marche du progrès faisait consensus. Les aménageurs doivent poursuivre leur mue et tenir désormais le cap dans un environnement politique, social, environnemental et technologique labile. Ils n'échappent pas, comme les élus, à la gouvernance de l'urgence fabriquée par une culture du résultat et la consécration de

l'individu, la volubilité de l'opinion et une certaine radicalisation des termes de l'échange, le régime de l'imédiateté promis par les réseaux sociaux, la défiance vis-à-vis des experts... Ils seraient pourtant coupables de céder à la dictature du court-terme et de renoncer à incarner une vision au long cours.

Les aménageurs portent la responsabilité d'équiper un territoire et de le préparer aux défis et transitions; ils accompagnent sa mutation et engagent son avenir. Ils doivent se montrer à la hauteur de leur mission, en réinsufflant le goût de l'anticipation et du temps long. Chacun conviendra de la nécessité de programmer des investissements publics pour mener à bien des grands chantiers infrastructurels ou bien encore d'acquérir des parcelles afin de constituer, à terme, un réservoir de foncier public et d'agir en faveur de l'intérêt général. Si l'acte d'aménager procède indubitablement du temps long, son invocation ne doit pas servir d'alibi à une lenteur d'exécution ou à une certaine complaisance dans la complexité et la sophistication.

Diversifier ses pratiques et élargir son périmètre d'intervention

L'aménagement public connaît, avec l'affirmation de la sobriété foncière comme horizon indépassable, un retournement de son modèle. Des aménageurs, on dit d'eux aussi bien qu'ils furent parmi les premiers à prendre la mesure de la transition écologique ou, à l'inverse, que leur vocation de bâtisseurs a freiné leur prise de conscience et la transformation de leurs pratiques. Au-delà des représentations déformées par une méconnaissance de la profession, constatons que la maîtrise d'ouvrage a entamé une mue importante, mais que les territoires d'intervention inexplorés demeurent nombreux. La majorité des aménageurs reste en attente de la commande publique, là où l'efficacité exige qu'ils anticipent et se positionnent, ailleurs et autrement, au cœur d'alliances nouvelles. Leur capacité à imbriquer et concilier des logiques à la convergence délicate doit être améliorée. L'appel au décroisement touche aussi bien leurs relations à la maîtrise d'œuvre, qu'aux habitants, à l'articulation avec l'ensemble des politiques publiques territoriales ou encore à la considération de

leur soft power (biodiversité, inclusion, genre et aménagement...) parfois relégué à l'arrière-boutique. La difficulté à tenir le spectre et la profondeur de l'expertise, la primauté de l'attractivité économique au détriment du cadre de vie ou l'inclination à la reproduction et aux effets de mode (les « réinventer », macro-lots...) peuvent conduire à des réalisations insuffisantes ou des aménagements datés à peine sortis de terre. Nombre d'aménageurs prennent le risque d'aller au-delà de

**[...] Les aménageurs doivent
interroger l'espace pertinent
de leurs opérations et proposer
à leurs élus de sortir de leurs
frontières [...]**

leurs obligations réglementaires et déploient de nouveaux positionnements : maîtrise d'ouvrage d'occupation transitoire, maîtrise d'ouvrage de parkings silos publics, investisseurs de rez-de-chaussée, gestionnaires de réseaux de chaleur, maîtrise d'usage par l'agrégation de services... Qu'il s'agisse d'espaces attractifs ou de territoires détendus où le marché est défaillant ou absent, des opérateurs pionniers réinventent leur rôle en adoptant des positionnements larges d'aménageur

constructeur ou de co-constructeur et investisseur, deviennent gestionnaires ou s'initient à la co-promotion auprès d'aménageurs privés aguerris, créent des foncières capables de proposer des solutions locatives ou s'engagent sur le logement intermédiaire ou le bio-médical. Un renouveau salutaire alors que les projets se complexifient et que le marché de l'aménagement se diversifie.

Euralille, Lyon Confluence, la Courrouze à Rennes, l'île de Nantes ou Paris Rive Gauche ont offert de formidables terrains d'expérimentation à l'urbanisme de projet. L'aménagement public n'est cependant pas réductible à ces projets urbains emblématiques, la plupart des moyennes et grandes villes de France, de Toulouse à Besançon, ayant depuis engagé, sous maîtrise d'ouvrage directe ou déléguée, des opérations urbaines d'envergure. Malgré la diffusion de la culture du projet urbain, un grand nombre de territoires n'ont pas accès à cette ingénierie publique et peinent à proposer des alternatives au développement urbain pavillonnaire. Les aménageurs doivent interroger l'espace pertinent de leurs opérations et proposer à leurs élus de sortir de leurs frontières afin d'intervenir sur des périmètres élargis et auprès de territoires insuffisamment dotés. C'est bien là, la mission essentielle de l'aménagement public : contribuer au développement de territoires en difficulté, en mobilisant, sur la base d'un projet partagé et soutenu par la puissance publique, une coalition

d'acteurs. Pas de mission civilisatrice en vue, mais une exhortation à faire la ville durable partout, au-delà du glacis des éco-quartiers et des opérations pilotes, afin que la recherche de sobriété foncière, le déploiement de la biodiversité, les constructions bas-carbone ou l'économie circulaire, ne relèvent plus du domaine réservé des métropoles, mais embarquent l'ensemble des aires urbaines dans une logique de réciprocité territoriale. Les aménageurs publics démontreront ainsi une utilité sociale et territoriale renouvelée.

Oser ré-intervenir et réhabiliter

L'enjeu principal de la mutation des villes réside dans leur capacité à traiter le patrimoine bâti existant, d'autant plus si elles veulent parvenir à la neutralité carbone. Le théâtre des opérations urbaines se déplace vers la réparation et la transformation de la ville déjà-là. Si faire la ville sur elle-même par la reconquête de friches

**[...] L'enjeu principal
de la mutation des villes réside
dans leur capacité à traiter
le patrimoine bâti existant [...]**

— qu'elles soient commerciales, militaires, ferroviaires, portuaires, artisanales, industrielles ou cléricales —, s'est révélée extrêmement positive, notamment en comparaison avec des territoires privés d'aménageurs publics, force est de constater que ces reconversions majeures ne suffisent plus.

Il est impératif que les maîtres d'ouvrage publics s'aventurent sur le terrain exigeant de la ville constituée et des quartiers densément habités. Ils doivent oser ré-intervenir sur des espaces difficiles, précédemment aménagés par eux-mêmes ou par d'autres. Leur retour, loin de représenter un aveu d'échec, marquerait la continuité de l'action publique. Cela suppose néanmoins d'inventer de nouveaux modèles de péréquation (fiscalité adaptée, sources complémentaires de financement...) et d'affermir les fonctions de conseil et d'accompagnement des aménageurs. Au-delà de leur intervention prioritaire en faveur du logement neuf, les aménageurs peuvent faire davantage pour assister les collectivités locales dans la réhabilitation du bâti ancien. Ils doivent s'astreindre, en plus des besoins en ingénierie financière et technique, à une contribution plus sociale que formelle et adopter une posture engagée et plus collaborative vis-à-vis des bailleurs sociaux et des professionnels de la réparation. C'est à cette condition qu'ils pourront éviter de reproduire certaines erreurs du passé, et œuvreront à la diversité des opérations.

Assumer un devoir de suite

L'époque où la livraison d'une opération signifiait la fin de la partie et le retour de l'aménageur aux vestiaires, n'est pas si ancienne. Cette conception séquencée de l'aménagement a généré des problèmes importants de maintenance et de reprise. La gestion d'un quartier ou d'un ensemble bâti, nouveau maillon de la chaîne de valeur de l'immobilier, doit désormais, au même titre que la programmation, l'écriture urbaine ou le montage économique et opérationnel, être intégrée à la conception de tout projet de transformation. Interpellés sur les usages et l'exploitation des équipements, les aménageurs sont invités à exercer un droit de suite, leur permettant de remettre l'ouvrage sur le métier et, aux termes d'une première évaluation, de procéder à des ajustements sur l'espace public, ou d'engager des actions correctives dans le cadre bâti. Il s'agirait même d'une obligation de suite, tant il revient aux aménageurs d'assumer la tâche délicate de réduire l'écart entre les ambitions — parfois excessives — et la réalité de la production. Garants vis-vis des usagers, l'évaluation et le contrôle de la qualité sont de leur responsabilité. S'ils ont la charge, en qualité de vigies, de fixer le cadre d'une gestion à long terme d'un quartier ou d'orchestrer les modalités d'entretien d'espaces partagés à l'échelle d'un immeuble, ils n'ont pas aujourd'hui vocation à en être systématiquement les gestionnaires.

Le maître d'ouvrage urbain doit opérer un double mouvement, une remontée vers l'amont — par des missions de conseil auprès de la puissance publique, en conception et montage d'opérations complexes —, et une descente vers l'aval pour suivre la mise en usage de la ville, en se réservant la capacité d'intervenir par couches successives et par ajustements, combinant ainsi interventions éphémères, provisoires et définitives. On attend de l'aménageur qu'il endosse le rôle

**[...] l'essentiel du métier tenant
[...] à la capacité [...] de s'arrimer
à la vie d'un quartier, de ressentir
les attentes et les difficultés,
et de rechercher le plaisir de vivre
des habitants. [...]**

d'agrégateur et compose des bouquets de services. La seule réponse technologique s'avère cependant insuffisante; l'essentiel du métier tenant, par-delà la somme d'expertises mobilisées, à la capacité, à chaque étape d'un projet, de s'arrimer à la vie d'un quartier, de ressentir les attentes et les difficultés, et de rechercher le plaisir de vivre des habitants.

Maîtriser les procédures sans tout y sacrifier

La conduite d'un projet urbain est encadrée par des règles de droit que l'aménageur a la charge de faire respecter. La gestion des procédures, composante intangible de la maîtrise d'ouvrage, a néanmoins pris une importance capitale, au point, dans certaines situations, de porter préjudice à la dynamique de transformation de territoires. L'excès procédurier parfois

**[...] les opérations urbaines
de grande taille sont soumises
aux règles les plus rigoureuses
[...] et ce faisant, au feu des
critiques et des contestations [...]**

observé s'explique par une culture professionnelle largement imprégnée d'une tradition technicienne d'État héritière des Trente Glorieuses. Si la prévalence des grands corps administratifs et techniques s'est largement affaiblie avec la décentralisation, la primauté de l'outil sur le projet demeure une tendance lourde de l'action publique. Constituer une zone d'aménagement

concertée (ZAC) ou un macro-lot n'équivaut pas à établir un projet urbain. Le propos n'est pas ici d'opposer vainement la règle au projet, mais de préciser que les procédures sont au service de la stratégie, et non l'inverse.

La prise en compte du cas d'espèce, la recherche de solutions spécifiques et innovantes, le rapport de confiance entre les différents acteurs et la maîtrise d'ouvrage génèrent, avec le respect des normes, sécurité et réussite. Les aménageurs ont intérêt, sans cesse, à l'évidence, de se conformer scrupuleusement à la législation, à dépoussiérer leur image de maîtres ès montages juridiques et de techniciens jaloux de leur boîte à outils. Paradoxe français, les opérations urbaines de grande taille sont soumises aux règles les plus rigoureuses (biodiversité, mobilités, impact, concertation...) et ce faisant, au feu des critiques et des contestations, pendant que des territoires entiers, échappant aux contraintes de l'aménagement, poursuivent en toute discrétion leur artificialisation.

Plus que jamais, tenir le cap de l'aménagement public

Il faut aménager les territoires en les ménageant. Si ce bon mot a fait florès, c'est qu'il donne la mesure de l'aspiration collective contemporaine à interroger la nécessité d'une transformation urbaine, à réduire les surfaces dévolues à l'artificialisation, à porter le regard sur les matériaux de construction, à faire cas de la biodiversité, à apprécier les risques de ségrégation sociale ou d'îlots de chaleur, ou encore à s'intéresser aux modalités de la concertation auprès d'habitants. L'acte même d'aménager deviendrait, aux yeux de certains, par nature suspect et pour beaucoup, matière à débat. Les aménageurs eux-mêmes, aiguillonnés par leurs collaborateurs — ainsi que les acteurs de la fabrique urbaine, et de façon générale, l'ensemble du corps social — interrogent de plus en plus le sens et l'impact de leur action. Non par défiance vis-à-vis du projet urbain, mais afin d'œuvrer, au sein des équipes, à la prise en compte d'enjeux essentiels à l'accomplissement de leur engagement social et environnemental.

Une nouvelle génération d'opérationnels s'efforce d'échapper aux discours opposant les prétendus pro- aux anti-développement, en invitant leurs structures à plonger dans la complexité des problématiques actuelles et à renforcer leur expertise. Au-delà, les

enjeux du réchauffement climatique nous poussent à être acteurs d'un renouveau de la pensée urbaine, pour lequel nous avons peu d'acquis et de certitudes, et il nous faut accepter les remises en cause requises pour préserver la planète.

Plus que jamais, les équipes doivent tenir le cap de l'aménagement public et le faire savoir. La renaturation des terres, la promotion de la biodiversité, la création d'espaces publics frugaux et partagés, la programmation d'équipements favorisant la cohésion sociale,

[...] L'aménagement ne relève pas de l'enchantement ou du laissez-faire, il procède d'une régulation publique active, plus impérative que jamais [...]

l'incitation à la conception bas carbone, le concours à l'attractivité commerciale, le maintien d'activités productives en ville, parmi tant d'autres actions, supposent une intervention publique volontariste. L'aménagement ne relève pas de l'enchantement ou du laissez-faire, il procède d'une régulation publique active, plus impérative que jamais, au regard de la financiarisation de l'économie et de l'ampleur de la crise écologique.

Conclusion

Notre collectif d'aménageurs, chahuté par des mutations climatiques, démocratiques et sociales profondes, témoigne de son engagement à opérer les transformations nécessaires à la pérennisation de l'aménagement public, en investissant de nouveaux territoires et en explorant de nouveaux champs d'intervention. La ville existante, à l'heure de la sobriété foncière, constitue l'horizon contemporain des aménageurs et la matrice de missions renouvelées.

[...] Cette contribution collective donne à voir, avant tout, la place singulière de l'aménagement public en France et dessine une voie d'actualisation et de refondation de son modèle. [...]

Cette déclaration porte une ambition plus large que les seules considérations relatives à l'exercice d'un métier, si passionnant et utile soit-il. Cette contribution

collective donne à voir, avant tout, la place singulière de l'aménagement public en France et dessine une voie d'actualisation et de refondation de son modèle.

Faire la ville est un acte politique. Plus que jamais, c'est la relation primordiale entre élus, citoyens et aménageurs, qui porte l'édifice complexe du développement urbain, et dont il convient de prendre soin, sans renoncer à faire valoir la singularité, parfois incommode, de l'aménagement public.

Les professionnels de l'aménagement doivent affermir leur rôle de généralistes de la pensée et de l'action urbaine, aptes à assembler des savoirs spécialisés dans les conditions de territoires qu'il ont la charge de transformer ; avec et pour les citoyens, avec les parties prenantes de la fabrique de la ville, sous l'autorité politique d'élus investis par l'exercice démocratique, et en collaboration étroite avec les services des collectivités locales.

Gageons que ces perspectives d'évolution trouvent un prolongement auprès de l'ensemble des acteurs de la fabrique urbaine, publics ou privés, eux-mêmes largement engagés sur la voie de leur transition. Cette tentative de décentrement, par nature incomplète, est une invitation à poursuivre le débat et multiplier les expérimentations et les partenariats, au service des territoires.

Personnalités interrogées

Jean Badaroux,
directeur général
- Territoires Rennes
Isabelle Baraud-Serfaty,
fondatrice - Ibcity
Virginie Barré,
responsable du pôle
construction - Samoa
Sarah Bellier,
directrice générale
- EPA Nice Écovallée
Jean-Marc Bichat,
architecte associé - Jam
Nicolas Binet,
consultant senior
renouvellement urbain,
habitat, aménagement
Jean Blaise, directeur
général - SPL Le Voyage
à Nantes
Bernard Bletton,
directeur général délégué
- Sedia

Alexandra Brémaud,
directrice générale
- Groupe Chessé
Olivier Caro, consultant
urbanisme et projets - Boc
Alexandre Chemetoff,
architecte, urbaniste,
paysagiste
Marie-Paule Coassy,
chef de projets - SPL Lyon
Confluence
Sybille Cosnard,
présidente, fondatrice
- City Linked
Mario Cremaschi,
professeur des universités,
directeur du cycle
d'urbanisme - Sciences Po
Paris
Gwenaëlle d'Aboville,
associée-fondatrice - Ville
Ouverte

Raphaële d'Armancourt,
responsable du pôle
politiques territoriales et
urbaines - Union Sociale
pour l'Habitat
Stéphane Dauphin,
directeur général - Seqens
Bénédicte de Montgolfier,
directrice aménagement
et construction - Saremm
Anne-Mie Depuydt,
architecte - urbaniste,
fondatrice - uapS
Sonie Dinh, chargée
de projets - Sens de la ville
Florian Dupont,
co-fondateur - Zefco
Jean Frébault, membre
honoraire - CVA et
Conseil de développement
du Grand Lyon
Christelle Gautreau
et Stéphanie Morio,
architectes associées
- Bond Society

Laurent Girometti,
directeur général
- EpaMarne-EpaFrance
Aliénor Giroud,
cheffe de projet urbaniste
aménagiste, État de Genève
Nicolas Gravit, directeur
- Eiffage aménagement
Philippe Grosvalet,
ancien président
- Conseil départemental
de Loire-Atlantique
Claire Guihéneuf,
directrice générale - Brest
Métropole Aménagement
Lucie Pacquet, cheffe de
projets agriculture - EPA
Paris Saclay
Christophe Perez,
cadre dirigeant - SCET
Jean-Marie Quemener, chef
du bureau des opérations
d'aménagement
- Ministère de la cohésion
des territoires

Delphine Lacroix,
directrice du projet urbain
- SPL Lyon Part-Dieu
Patrick Le Galès, doyen
et directeur de recherche
- École urbaine Sciences
Po Paris, CNRS CEE
Océane Ragoucy,
architecte, curatrice
indépendante, éditrice
Michèle Raunet,
notaire associée
- Cheuvreux notaires
Sophie Ricard,
architecte - urbaniste
et Amo
Florent Sainte Fare Garnot,
directeur général - Lyon
Part-Dieu
Claire Schorter,
architecte - urbaniste et
fondatrice - Agence Laq
Jonathan Sebbane,
directeur général - Sogaris

Jean-Louis Subileau,
gérant - Une fabrique
de la ville
Simon Teyssou,
architecte, dirigeant
fondateur - Atelier du
Rouget
Flore Trautmann,
co-fondatrice - Le sens
de la ville
Cédric Van Styvendael,
maire de Villeurbanne
et vice-président culture
- Métropole de Lyon
Béatrice Vessiller,
vice-présidente
- Métropole de Lyon
Corinne Vezzoni,
architecte, co-fondatrice
- Agence Corinne Vezzoni
& Associés
Virginie Vial, directrice
générale - Samoa

Publication du Club Ville Aménagement

Ouvrage reproduit et achevé d'imprimer en juin 2022

Imprimerie Chirat
Saint-Just-la-Pendue,
imprimerie labellisée
Imprim'Vert et certifiée
PEFC et FSC

Création graphique :
Trafik
Coordination éditoriale :
Jean-Luc Charles
Stanislas Mahé

Pour l'aménagement public

Actualisation et refondation