

LYON 25-26 NOVEMBRE 2004
ENTRETIENS DE L'AMÉNAGEMENT

LES NOUVEAUX DÉFIS DES AMÉNAGEURS

Ce compte rendu des Entretiens de l'aménagement a été rédigé par l'Agence Innovapresse (Jean Audouin, Valérie Liquef, Marie-Christine Vatov), à la demande du club Ville Aménagement. Il a été revu par Jean-Paul Blais et Antoine Loubière. Il est illustré par des cartes postales conçues par Sési et Claudie Morne (réalisation : Atelier des Giboulées) montrant des opérations conduites par les aménageurs lyonnais.

Pour les 4^{es} Entretiens de l'aménagement, les participants étaient conviés à répondre à une question française, mais aussi européenne : "Quels territoires urbains fabriquer pour demain, et avec quels outils ?" Un débat replacé dans une problématique globale – "Les aménageurs dans la maîtrise d'ouvrage urbaine" – détaillée dans six ateliers : les nouvelles pratiques de l'aménagement, le financement de l'aménageur, l'évolution des grands territoires, ainsi que la prise en compte de la sécurité dans la maîtrise d'ouvrage urbaine, le devenir du système français d'aménagement face aux règles européennes ou encore la prise en compte du développement durable. Compte rendu des séances plénières et des ateliers. |



La Cité internationale de Lyon, quai Charles-de-Gaulle (Michel Corajoud, paysagiste, SEM Cité internationale Lyon 6^e).

"Quelle ville européenne voulons-nous fabriquer pour demain ?" : c'est cet enjeu global qui est posé d'emblée par Ariella Masbouni dans la séance d'ouverture du 25 novembre, et qui sera illustré par les interventions des maires de Liverpool, de Gênes et de Lyon. "Ambition, passion, refus de l'exclusion" pour le premier, **Mike Storey** ; "rééquilibrage de la ville, travail sur l'identité et l'acceptation par les citoyens" pour le deuxième, **Giuseppe Pericù** ; "travail sur la durée" pour le troisième, **Gérard Collomb**. "Trois expériences motrices, qui parient sur la qualité", observe Ariella Masbouni, avant de les confronter au regard de **Jacques Lévy**, géographe. Celui-ci prononce son plaidoyer pour la ville dense /1 à travers la mise en lumière de deux modèles : "Amsterdam et Johannesbourg ; ou la ville compacte et la ville diffuse ; ou encore la ville européenne et la ville américaine".

Le premier modèle – Amsterdam – "assume le choix de concentrer le maximum de réalités sociales sur le minimum d'étendue". Il a la préférence de Jacques Lévy, comme celle de l'auditoire, tout simplement

parce qu'"il vaut mieux que la ville s'assume comme ville". Il observe en effet que, dans les villes où il n'existe pas de mixité de la population, il n'y a pas non plus de mixité des fonctions, pas suffisamment d'espaces publics ni de transports publics... "Les villes denses s'en sortent mieux en matière de cohésion sociale et en matière de développement durable." Et même si ce sont les habitants qui ont voulu la périurbanité, "il faut les prendre au sérieux".

Liverpool : sortie de crise

Cette prise au sérieux des habitants, le *leader* de Liverpool la traduit par le "refus de l'exclusion" qui sous-tend son action. Car au final, assure-t-il, "les villes appartiennent aux citoyens, et pas aux aménageurs, ni aux politiques, ni aux architectes"... Liverpool souffrait, il y a quelques années, d'énormes problèmes économiques et sociaux : elle sera capitale européenne de la culture en 2008, et elle a été, dès 2004, en partie inscrite au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO. Pour régler ces problèmes,

1/

Cf. son entretien in *Urbanisme* n° 339, nov.-déc. 2004.

l'équipe de Mike Storey a dû conjuguer "ambition, passion et optimisme". Ambitieux, les projets le sont: les travaux du plus grand centre commercial et de loisirs d'Europe ont commencé deux jours avant ces Entretiens. Et ils vont se succéder: un terminal pour bateaux de croisière, un centre de spectacles de 10 000 places, un palais des congrès...

Des résultats tangibles sont déjà notables. La population recommence à augmenter et, pour la première fois en trente ans, le chômage a baissé. On assiste à un véritable renversement de tendance. "Ce XXI^e siècle sera celui de la redécouverte de la vie en ville, prévoit Mike Storey, mais de façon ouverte, sans exclusion, et les promoteurs vont travailler avec nous pour nous y aider." Cela ne s'avère possible que par une forte volonté locale traduite dans des outils: une société de développement foncier, une deuxième de développement culturel, une troisième de renouvellement urbain à capitaux mixtes et à majorité privée fort justement dénommée "Liverpool Vision".



Le club Ville Aménagement, créé en 1993 à l'initiative de Jean-Paul Baïetto, alors directeur général d'Euralille, et de Jean Frébault, regroupe des maîtres d'ouvrage ayant des statuts différents (SEM, EPA, OPAC, etc.) ainsi que des représentants du ministère de l'Équipement et des membres associés. Il organise les Entretiens de l'aménagement tous les deux ou trois ans. Son président actuel est Éric Bérard, directeur général de la Société d'équipement de la région montpelliéraine (SERM).

Gênes : transfiguration

Après la création de Porto Antico et le lancement de Ponte Parodi, où l'architecte hollandais Ben Van Berkel va concevoir une mégastructure commerces-loisirs, véritable belvédère sur la Méditerranée, Gênes n'en a pas fini avec les grands projets de transformation urbaine. La ville s'apprête à créer, de nouveau avec Renzo Piano, deux îles qui abriteront l'une le nouvel aéroport et l'autre les chantiers navals. C'est l'aboutissement d'un processus de plus d'une dizaine d'années /2. Tout a commencé en 1992 avec l'anniversaire de la découverte de l'Amérique par le Génois Christophe Colomb. En 1998, la ville a "rationalisé" ses projets dans un plan de développement stratégique approuvé au printemps 1999, autour du "rééquilibrage de la ville par un très fort réaménagement des territoires en difficulté". Des objectifs renouvelés en 2002, lors du réexamen du plan stratégique.

Tout du long du processus de transformation, la Ville s'est préoccupée de l'appropriation des projets par les habitants: "On a voulu que chaque transformation de la ville soit comprise et acceptée par les citoyens", insiste Giuseppe Pericù. D'où un fort travail sur l'identité de la ville et de ses habitants, certainement facilité par l'amélioration de la situation

économique, avec une baisse du taux de chômage de 12-13% à 5-6%. "Maintenant, se réjouit l'élu, les citoyens pensent que la ville mérite d'être habitée." Côté outils, les choses sont claires: "La décision est politique, la réalisation a toujours été confiée à des sociétés anonymes à capitaux publics ou très minoritairement privés."

Grand Lyon : sur plusieurs fronts

Gérard Collomb – "un maire bâtisseur, mais qui accepte la continuité", selon Ariella Masbouni – doit intervenir dans une agglomération très contrastée: "Un centre dynamique et puissant incluant Villeurbanne et les quartiers résidentiels de l'Ouest lyonnais; une première couronne de l'Est défavorisée; et une troisième couronne (allant au-delà des limites administratives du Grand Lyon) qui accueille des gens rejetés du centre-ville." Il s'agit donc, pour le président de la communauté urbaine et son équipe, d'intervenir sur trois fronts:

- La poursuite du développement de la ville centre, avec notamment le projet du Confluent: "Nous avons la chance d'avoir encore des friches en centre-ville" et "il suffit d'amorcer avec de l'investissement public pour trouver assez facilement de l'investissement privé".
- La régénération de la première couronne paupérisée, qui souffre d'une véritable "coupure spatiale et ethnique" et d'un taux de chômage avoisinant les 25%. L'effort pour l'action foncière a été multiplié par dix pour atteindre 11 millions d'euros l'an dernier et viser les 20 millions. La régénération passe par la recréation de véritables portions de ville susceptibles d'attirer les couches moyennes.
- Mais aussi un travail de contractualisation avec les territoires de la grande agglomération lyonnaise, en matière notamment de développement économique et de transports, pour "reconstruire une métropole polycentrique dotée d'espaces publics de qualité". Les outils sont relativement classiques: la SERL, société d'économie mixte à vocation d'agglomération, des SEM dédiées (Cité internationale, Lyon Confluence), le SYTRAL (syndicat des transports dont l'extension vers la troisième couronne est à l'étude), ainsi qu'un inter-SCOT qui vise à faire partager une même vision du développement urbain aux différents territoires.

Contre la ville fermée

Christian de Portzamparc est venu faire partager ses inquiétudes au sujet du développement dans le monde (pas seulement aux États-Unis, mais aussi à Rio, face aux favelas, ou plus récemment en Chine) des villes "sécurisées" ou "privées" qui sont "une addition d'égoïsmes". Et de s'insurger: "On ne peut pas simplement écouter l'aspiration majoritaire!" Ces cités privatisées sont "des villes où il n'y a pas d'espace public"; la ville diffuse suscite "des regroupements entre soi... Va-t-on vers une ville de camps

2/

À propos de la démarche menée par la ville de Gênes, on se reportera à l'ouvrage de référence réalisé sous la direction d'Ariella Masbouni: *Penser la ville par les grands événements*, Gênes (coll. "Projet urbain", éditions de la Villette).

3/

Cf. sa contribution dans le dossier "Enclaves résidentielles" in *Urbanisme* n° 337, juillet-août 2004.

retranchés ?", interpelle le Grand prix de l'urbanisme 2004. L'exemple d'un projet à Pékin /3 lui paraît éclairant du rôle possible des urbanistes dans la défense du principe d'une ville ouverte : face à un premier parti pris local de créer une vaste zone fermée sur elle-même avec un centre commercial gigantesque, l'urbaniste français a proposé "des

îlots, des rues avec des adresses, des commerces en rez-de-chaussée... et trente entrées au lieu de trois." Résultat : une évolution de l'attitude des promoteurs, acceptant notamment de réduire de 30 % la surface du centre commercial au profit d'implantations le long de rues "qui sont à tout le monde". La définition même de l'espace public. |

ATELIER A

Maîtrise d'ouvrage urbaine : d'abord la volonté politique

La notion de maîtrise d'ouvrage urbaine, apparue lors des deuxièmes Entretien (Montpellier), mûrie lors des troisièmes (Nantes), s'affine. Analysant les spécificités et convergences des systèmes d'acteurs et de partenaires propres aux contextes locaux, l'atelier A, "Maîtrise d'ouvrage urbaine et nouvelles pratiques d'aménagement", a insisté sur la nécessité d'une volonté politique porteuse de visions stratégiques et d'intentions urbaines aux implications professionnelles fortes (pilotage technique, équipe projet, ensemblier...). |

Jean Frébault (CGPC-ministère de l'Équipement), qui a piloté avec **Éric Bazard** (SEM Cité internationale), le groupe de travail du club sur ce thème, incite à revisiter le système français de l'aménagement. Rappelant les travaux d'Yves Janvier, il place la maîtrise d'ouvrage urbaine au centre de quatre fonctions dont elle doit en permanence assurer la cohérence dans une démarche interactive : le cadrage stratégique à l'échelle de l'agglomération, l'invention du projet, le passage à l'acte et le champ des relations partenariales. La synthèse de sept études de cas, réalisées auprès de sociétés d'aménagement membres du club, a permis à **Thierry Vilmin**, consultant (Logiville), de dresser le portrait de quatre types de dispositifs :

- L'installation d'une "mission transversale" au service de l'administration locale : ce principe, "difficilement reproductible", a été mis en œuvre à Lyon-Vaise, mais tenté et abandonné à Nantes.
- Le recours à un aménageur généraliste déjà existant qui se voit confier de nouvelles tâches d'ensemblier allant au-delà du rôle traditionnel de transformation foncière, comme la SERM de Montpellier pour l'opération de renouvellement urbain "Grand Cœur" : une opération possible s'il existe un portage politique fort, mais qui n'est pas jugée non plus "reproductible".
- La création d'une SEM dédiée, taillée sur mesure pour le portage politique, rendant le projet plus visible, ne disposant pas nécessairement de la maîtrise foncière de l'ensemble du périmètre, capable d'utiliser le levier des espaces publics en s'articulant avec les services de la collectivité, telles la SAMOA pour l'Île-de-Nantes (alors qu'il existe déjà la SEM



Vue d'ensemble de la Cité internationale (Renzo Piano, architecte, Michel Corajoud, paysagiste, SEM Cité internationale Lyon 6^e).

Nantes Aménagement) ou la SEM Val-de-Seine Aménagement pour les terrains Renault à Billancourt.

- Enfin, un établissement public lorsqu'il convient d'associer l'État et les collectivités locales sur un territoire, éventuellement intercommunal, justifiant un effort de solidarité nationale (Euroméditerranée, EPAMSA sur le Mantois, EPA Plaine-de-France).

Des réponses diverses pour une maîtrise d'ouvrage complexe

L'échantillon étudié par le club illustre bien l'évolution du métier de l'aménageur, son passage d'un urbanisme opérationnel classique à une maîtrise



d'ouvrage urbaine complexe qui, quelles que soient les postures, souvent adaptées aux contextes locaux, trouve donc des réponses diverses. "Il n'y a pas de modèles", rassure **Éric Bazard**, regrettant au passage "le cloisonnement des professions qui concourent à la ville". **Jean-Luc Poidevin** (Nexity) déplore que les professionnels n'aient "pas été capables de s'adapter à ces nouveaux modes de faire. Il faut qu'ils apprennent à concerter, à écouter".

"Les enjeux de l'espace urbain sont de plus en plus en contradiction". Aussi le paysagiste et urbaniste **Michel Corajoud** plaide-t-il pour "qu'à tout moment on puisse ré-interroger le projet, laisser passer la vie, ne manquer aucune opportunité...". Même si "c'est l'amalgame de petits projets qui va créer l'évolution de la ville", rappelle **Marc Chabert** (Grand Lyon), soucieux de savoir comment faire travailler ensemble services et élus. **Jean-Yves Chapuis** (Rennes Métropole) observe que l'on "ne parle pas de la ville au conseil municipal. L'organisation des délégations et des services va à l'encontre du projet, qui demande une certaine distanciation. Et on veut aller trop rapidement à l'opérationnel, sans consacrer suffisamment de temps à l'amont". Quant au projet, pour **Laurent Théry** (SAMOA), il "suppose la mobilité dans l'organisation, dans le temps, un jeu des acteurs beaucoup plus ample, un travail permanent auprès des élus et des concepteurs". Et pour lui, "la transversalité est difficile à faire apparaître dans le système d'organisation des collectivités : le seul transversal dans la ville, c'est le maire".

Alors qu'émergent des projets à ambition métropolitaine, voire portant sur de plus grands territoires, sans acquisition foncière préalable, prenant en compte des thématiques diversifiées (développement économique, renouvellement urbain, intégrant les dimensions gestion, animation, sécurité ...), avec

une multiplicité d'acteurs publics et privés, les acteurs de l'aménagement développent des missions et compétences à la périphérie de l'aménagement classique. Cette mission d'ensembliser – d'autres préfèrent "assembler" – doit être clairement identifiée, reconnue, évaluée et financée. La comparaison avec nos voisins européens, où les collectivités ont été amenées à créer des sociétés de type commercial à participation publique associant souvent plusieurs niveaux territoriaux dans une maîtrise d'ouvrage urbaine partagée, permet de souligner que cet ensemblier ne serait pas une nouvelle exception française mais une convergence des outils de l'aménagement urbain dans les pays européens.

Haro sur les GIP ?

Robert Pélissier (SERM/Mulhouse) évoque des opérations complexes qui sont souvent des échecs, en voulant pour preuve qu'une "partie des GPV/GIP conduit à une quasi-paralyse". Plus tard, Laurent Théry renchérit : "Les GPV ne sont pas des projets mais des périmètres, de la verticalité" alors qu'il "faut intégrer les quartiers dans une politique d'ensemble". "Les GIP ne sont pas des aménageurs", précise **Nicolas Buchoud**, directeur de projet au GIP Centre-Essonne. De son côté, **Gilles Buna**, adjoint au maire de Lyon en charge de l'urbanisme et du développement durable, se flatte de disposer de "toute la boîte à outils de l'aménagement", dont l'archétype est la SERL, mais aussi des missions comme Vaise ou des SEM dédiées comme Lyon Confluence. Cependant à Lyon, "pas de GIP parce que le rythme des études, les points d'entrée obligatoires (démolitions/reconstructions) ne sont pas satisfaisants". Ce débat autour des GIP et de la rénovation urbaine rebondira dans la séance de clôture, avec notamment l'intervention de François Delarue (DGUHC).

ATELIER B

La sécurité, un enjeu majeur

Chacun sait que la sécurité est une revendication croissante de nos concitoyens, relayés par les politiques. Chacun mesure aussi combien ce thème, très médiatisé, est d'un maniement délicat qui limite bien souvent les expressions et rend la commande sociale et politique plus ou moins lisible. D'où l'intérêt de l'atelier B, "La sécurité dans la maîtrise d'ouvrage urbaine", alors que les aménageurs sont fréquemment interpellés par la puissance publique pour intégrer cette préoccupation dans leurs projets.

Quand on parle de sécurité, il faut distinguer les situations vécues des situations ressenties en veillant à identifier ce qui est de l'ordre de la tranquillité, du sentiment d'insécurité et de l'incivilité, de la lutte contre la délinquance ou encore du terrorisme.

Le thème "sécurité et urbanisme" est polémique, souligne **Aude Debreil** (délégation à l'action foncière, ministère de l'Équipement). Soit on considère que l'insécurité résulte de problèmes sociaux, les violences urbaines étant une manifestation d'un

malaise politique, économique et social plus vaste et la ville n'étant que le cadre de ce malaise ; soit on estime que l'insécurité est un problème social en soi, qui doit être traité en tant que tel et se manifeste dès lors que des conditions favorables le permettent, conduisant alors à voir l'urbanisme comme criminogène.

Heureusement, "tout le monde s'accorde à dire qu'il n'existe pas d'urbanisme criminogène", rassure Aude Debreil. Ce que confirme le commissaire **Alain Beaujard**, invitant les aménageurs à mettre en place une stratégie qui tienne compte "du positionnement des zones à aménager, des dessertes, du visuel global, du contrôle des accès, de l'accessibilité pour les forces de l'ordre..." Ces dernières années, souligne-t-il, la délinquance a explosé sous la conjonction de "la fin du Milieu" et "des jeunes qui cherchent à accaparer les territoires pour les transformer en ghettos". Actuellement, "les chiffres sont bons, mais il demeure des poches d'insécurité", concède ce tenant de la prévention situationnelle.

Ne pas instrumentaliser l'urbanisme

Il s'agirait alors de concevoir et réaliser "un urbanisme qui soit producteur de sécurité mais ne soit pas un urbanisme sécuritaire". S'il reste nécessaire de sécuriser les espaces, l'enjeu de sécurité ne doit pas se limiter à des mesures de protection. L'aménagement doit trouver des réponses urbaines qui combinent urbanité et sécurité. Ainsi, l'analyse d'opérations montre que les caractéristiques favorables à la sécurité relèvent de mécanismes tenant aux usages et aux modes de gestion des espaces, mais tenant aussi à leur lisibilité spatiale et à celle des actions de prévention et de lutte contre la délinquance. Aussi le rôle de l'aménagement de l'espace ne se situe-t-il pas tant dans les formes urbaines et architecturales en elles-mêmes que dans leur capacité à déclencher ces mécanismes. Pour les déterminer, il ne s'agit pas tant de suivre une liste de principes d'aménagement que de questionner le projet ou le site à l'étude pour évaluer sa réactivité à ces mécanismes.

Les enseignements sont tirés d'expériences en cours ou récentes sur des sites aussi divers que le Mantois (**Jean-Luc Poidevin**), le Val d'Europe ("mais le néohaussmannien suffit-il à garantir la sécurité?", interpelle un participant), Nanterre Seine Arche, les agglomérations lyonnaise (**Michel Lecalloch**) ou strasbourgeoise. Il apparaît, selon Jean-Luc Poidevin, que "la notion de sécurité est plurielle" et qu'il existe "autant de réponses que de situations, selon les lieux, les usages et le projet urbain". **Céline Loudier** (IAURIF) évoque l'élaboration d'une "grille de questionnement pour identifier les caractéristiques spatiales favorables à la sécurité".

Un traitement physique et social

Le traitement d'un espace doit intégrer autant le traitement physique, au sens de la prévention situa-

tionnelle, que le traitement social du contexte humain (éducation, emploi, logement, culture...). La démarche de l'aménageur et de l'urbaniste doit être associée à celle des acteurs du social. Seules les démarches transversales ou pluridisciplinaires peuvent sans doute contribuer à remédier aux difficultés rencontrées.

Les enjeux de sécurité, identifiés au stade du diagnostic, doivent être présents aux différentes phases d'une opération (études préalables, programmation,



La rue intérieure de la Cité internationale, épine dorsale du projet Renzo Piano (SPAICIL - SEM Cité internationale Lyon 6^e).

conception des espaces, organisation de leur gestion) en veillant, insiste le club, à concilier urbanité et sécurité, sans instrumentaliser l'urbanisme, sans renoncer aux aménités urbaines, à la qualité et à la convivialité du cadre de vie. La prise en compte de la sécurité dans les projets d'aménagement ne conduit pas à une dérive vers l'urbanisme sécuritaire. Elle permet d'évoluer vers davantage de qualité urbaine et donc une démarche de développement urbain durable.

Vers une institutionnalisation de la relation entre aménagement et sécurité ?

L'intégration des questions de sécurité dans l'aménagement s'est faite peu à peu. Ainsi, l'article 11 de la LOPS (loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité) de 1995 prévoyait des études de sécurité publique en préalable à certains projets d'aménagement. Ce qui conduit le préfet **Kaepelin** à s'étonner qu'en neuf ans les ministères de l'Équipement et de l'Intérieur n'aient pas réussi à s'accorder sur un décret. Mais **Nicolas Samsoen** (EPAMSA)



plaide pour que le décret ne sorte pas "afin d'éviter que cela ne devienne une procédure".

Quant au rapport /1 du magistrat **Didier Peyrat** "Habiter, cohabiter. La sécurité dans le logement social", il affichait l'objectif de "produire [...] des espaces gérables et défendables [...], éviter les bâtiments anxio-gènes, les effets de sanctuarisation, les densités excessives et les obscurités lugubres".

Actuellement, des travaux sont en cours au sein du Comité européen de normalisation sur "la prévention de la malveillance par l'urbanisme et la conception des bâtiments". Ils ont déjà abouti à l'adoption expérimentale d'une pré-norme européenne. Si le processus proposé est proche des pratiques mises en place par les collectivités locales et les aménageurs (réalisation systématique d'un diagnostic, définition d'objectifs et de principes d'action, actions concrètes, suivi et évaluation), sa rédaction est critiquable et, selon **François Wellhoff** (CGPC), la France a proposé sa révision.

Faire évoluer le comportement des aménageurs

Dans ses conclusions, l'atelier B insiste sur la complexité et la dimension pluridisciplinaire de l'approche de la sécurité dans les opérations d'aménagement. Il souligne que les acteurs sont impliqués dans la durée et ont la possibilité d'utiliser des procédures spécifiques mais aussi des outils de droit commun. Ils ont aussi à leur disposition la contrainte (obligations légales et réglementaires) et l'incitation (à l'aide de guide méthodologique). Ces interventions ne peuvent se faire sans un pilotage dans la durée et une maîtrise d'ouvrage stratégique et technique.

La sécurité doit s'intégrer comme une préoccupation constante des professionnels du projet urbain. Ne faut-il pas inciter les organismes de formation à l'inclure dans leurs enseignements ? |

1/

Rapport à Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'État au logement, 2001.

ATELIER C

De la création de valeur urbaine

Le club suit avec attention le thème du financement depuis huit ans, comme l'ont rappelé les animateurs de l'atelier C, "L'économie de l'aménagement et le financement de l'aménageur", **Jacques Pernelle** (CGPC) et **Bertrand Rouzeau**. Maintenant, il importe de replacer cette question dans celle, plus vaste, de la "valeur urbaine" sur laquelle pourrait être indexée la rémunération de l'aménageur. |

Bertrand Rouzeau, directeur général de Rouen Seine Aménagement, présente une étude réalisée par **Jean Cescau** (Gerau Conseil) sur les financements de l'aménageur dans le renouvellement urbain. En la matière, les missions classiques voisinent avec "des prestations relevant plus souvent de domaines immatériels comme le pilotage opérationnel ou l'animation du partenariat, note Bertrand Rouzeau, et le modèle classique de rémunération trouve ainsi ses limites". Difficulté d'évaluer *a priori* le coût des études préalables, sous-estimation chronique de la valeur des missions d'animation, de coordination et de pilotage, charges foncières peu élevées caractérisent ce type d'opérations. Et les différents modes d'intervention utilisés (mandat, convention d'études, convention publique d'aménagement) ne permettent pas d'y remédier de façon satisfaisante. Pour ce faire, le club préconise d'améliorer une ingénierie comptable pour disposer d'évaluations "homme/jour" utilisables dans la renégociation des rémunérations, et d'aller vers une décomposition la plus fine possible des différentes missions de l'aménageur. Il pointe aussi "la nécessité de prévoir, dès l'établissement de la relation contractuelle, la pos-

sibilité de faire évoluer la rémunération", et de l'indexer sur la revalorisation urbaine qui découle de l'aménagement.

Une valeur à définir

Cette création de valeur urbaine, **Robert Spizzichino** (Partenaires Développement) en propose une définition : ce serait "le résultat attendu et référencé d'un processus de projet urbain à la confluence de trois critères : le coût de production urbaine, l'attractivité générée pour le territoire et la valeur d'usage (la manière dont habitants et entreprises vivent les évolutions produites)". Pour rendre ce concept opérationnel, il faudrait "prendre le temps, en amont, d'une analyse socio-économique sérieuse, évaluer la nature des risques que prendront les partenaires, mettre en place un dispositif de suivi et de management, recourir à de nouveaux montages juridiques et financiers...". Dans ces conditions, estime-t-il, "les opérateurs accepteront de prendre une part du risque et de se rémunérer autrement".

Pierre Albertini, député-maire de Rouen, pointe deux problèmes : "la différence des temporalités entre le temps des habitants, le temps de l'élu (son mandat)

et le temps de l'aménageur (dix à quinze ans) ; et la difficulté d'estimer et de partager le risque". La France manquant d'une "culture de l'évaluation", il est difficile de "faire la balance entre les coûts mesurables et la plus-value générée par une opération, toujours aléatoire à ses débuts", et qui comporte aussi bien la réussite du projet urbain que la création de convivialité et du plaisir de vivre ensemble...

Pierre Narring (Caisse des dépôts), récemment chargé par la SCET de mettre en place, en lien avec l'ANRU, un réseau de professionnalisation des acteurs, insiste sur "la valeur marchande, mais aussi la valeur d'usage qui s'exprime, par exemple, par la création de mixité ou par le souhait des habitants de rester dans le quartier". Il s'agit donc de bâtir une stratégie de valorisation impliquant l'engagement de l'ensemble des acteurs du projet, y compris des acteurs privés. Le club entend d'ailleurs reprendre la réflexion sur la participation du privé et son délai de retour sur investissement de cinq ans. Cette question a permis à **Jean-Luc Nguyen** (Foncier Conseil) de rappeler l'importance du facteur "volonté politique" : il insiste non pas sur le délai de retour sur investissement toujours financièrement gérable, mais sur la nécessité d'"avoir une vision temporelle cernée, avec un délai de sortie maîtrisable". L'aménageur privé peut même jouer un rôle d'anticipation d'un marché, comme à Chanteloup-les-Vignes où s'amorce un nouveau marché de l'accession privée : "L'urbanisation crée et facilite les échanges. La création de valeur liée à la transaction fait que l'opérateur privé y trouve toute sa place."

De nouveaux axes d'intervention

Bertrand Rouzeau dénonce le "portage" de plus en plus fréquent de l'immobilier par les aménageurs. Le temps de remise sur le marché est plus long que celui des missions opérationnelles qui leur sont confiées ; le risque doit être assumé dans un contexte de valorisation incertaine ; et les moyens disponibles sont souvent insuffisants au regard des besoins. Des solutions existent déjà, comme les prêts renouvellement urbain (PRU) de la Caisse des dépôts, l'EPARECA pour les commerces, le recours à un éta-

blissement public foncier ou à des outils spécifiques comme le DCIF (dispositif coordonné d'intervention foncière) de l'EPAMSA (cf. encadré), voire le "bricolage" (comme une CPA sur un immeuble spécifique). Le club esquisse à présent d'autres pistes, telles que la création de sociétés anonymes de portage immobilier de locaux d'activités, de commerces, de copropriétés dégradées ou, comme à Boulogne-Billancourt, une meilleure association en amont entre Ville, propriétaire, promoteurs et aménageurs. Pour **Marc Kazynski**, directeur de l'Établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais et président de l'ADEF (Association des études foncières), l'enjeu est clair : "aider les collectivités locales à recycler des territoires en restructuration urbaine". Depuis sa création en 1990, cet EPF a contribué à qualifier quelque 4 300 ha, a mobilisé 150 millions d'euros et a assuré la plantation de 12 millions d'arbres. "Dans le décalage entre redéploiement économique et recyclage de friches, ces néo-espaces naturels replantés sont



Le projet du futur musée des Confluences (Coop Himmelb(l)au, Société d'équipement du Rhône et de Lyon).

un vrai facteur d'attractivité pour de nouveaux investisseurs à la périphérie des sites", observe-t-il. Les exigences de lisibilité des stratégies et de partage des risques auront émaillé cet atelier. D'où des pistes de réflexion pour le club, récapitulées par



MANTOIS : UN DISPOSITIF ORIGINAL

L'Établissement public du Mantois Seine Aval a présenté le dispositif coordonné d'intervention foncière (DCIF). Doté de 6 millions d'euros (abondé par l'État, le département des Yvelines et la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines), il fournit une dotation en capital venant en appui des opérations de renouvellement urbain, pour des acquisitions et restructurations de patrimoine bâti : acquisitions de lots de copropriétés commerciales, de copropriétés de logements, de bâtiments dans les centres anciens de Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville dans le cadre d'OPAH et de PRI. Les financeurs sont regroupés dans un comité de pilotage. L'objectif est d'obtenir un retour sur investissement de 75 % des coûts de l'acquisition-amélioration (donc de limiter les pertes à 25 %). Cependant, dans le centre-ville de Mantes-la-Jolie, l'objectif a été largement atteint : la recréation d'une centralité, en agissant sur les biens les plus dégradés, a eu pour effet d'attirer les investisseurs... et d'approcher les 100 % de retour.



Bertrand Rouzeau : “prolonger les travaux sur la valeur urbaine et la définition d’objectifs et d’indicateurs ; reprendre la réflexion sur l’association du public et du privé”.

Le renouvellement urbain s’analyse comme une création de valeur urbaine d’un quartier ou d’un

territoire ; la rémunération de l’aménageur devrait dépendre au moins pour partie de cette plus-value. Et mesurer cette création de valeur urbaine d’un quartier ou d’un territoire suppose une batterie d’indicateurs permettant d’afficher les objectifs et d’évaluer les résultats. |

ATELIER D

L’aménagement est-il soluble dans le développement durable ?

Que ceux qui ironisent encore à l’évocation des mots “développement durable” en prennent leur parti. Le concept a fait son entrée dans les pratiques d’aménagement. “Tous les aménageurs s’y mettent, c’est même à qui en fera le plus”, plaisante **François Wellhoff** (CGPC) en introduction de l’atelier D, “Le développement durable dans les projets d’aménagement” qu’il anime avec **Olivier Piron** (CGPC) et **Alain Bertrand** (EPA Nanterre Seine Arche). Pourtant, lorsqu’en 2002 le club Ville Aménagement lançait un groupe de travail sur le sujet, seul “un tout petit nombre” de membres étaient volontaires. |

Pour **Olivier Piron**, cette désaffection antérieure s’explique par le caractère nébuleux du concept : “C’est un mot-valise qui agace autant qu’il séduit, mais, comme l’urbanisme est aussi un mot-valise, on peut dire que l’aménagement est soluble dans le développement durable.” Si bien qu’“aujourd’hui, tous les aménageurs ont une stratégie de développement durable et un exercice professionnel qui s’y réfère”. **Denis Courtot** (Lyon Confluence) présente la traduction des trois piliers traditionnels du développement durable, qui mettent en relation l’environnement, le social et l’économie, dans le cahier des charges de Lyon Confluence. Ce cahier des charges s’appuie sur la définition des grands enjeux formulés par la commande politique confrontée aux éléments issus de la concertation et dont est sorti le “projet global”. Ce document, élaboré en 2001, sert toujours de référence. Il offre une lecture simple et transversale des projets et des opérations à l’intention de la population et des autres partenaires (opérateurs immobiliers, futurs gestionnaires des infrastructures et services publics...).

Un projet pris à la racine

De son côté, **Alain Bertrand** montre comment, sur l’opération de Nanterre, le développement durable a été “un vrai outil de conception”. Une démarche rendue possible parce que “le projet a été pris à la racine” et parce que la Ville a mis la pression sur le volet social et revendique une longue tradition de démocratie participative. Comme il le souligne, “pour l’aménageur, le thème environnemental est le plus simple à mettre en œuvre ; s’agissant de l’éco-

nomie et du social, on est davantage dans le partenariat”. Dans le même temps, les décisions doivent être prises et il y a un moment où “il faut un portage politique pour passer des bonnes intentions à l’action”. **François Wellhoff** va même plus loin : “L’aménageur oblige les politiques à expliciter les valeurs sur lesquelles ils veulent travailler.”

Un rôle que s’attribue également Foncier Conseil : “Nous sensibilisons l’ élu à la démarche de développement durable et nous le forçons à se poser des questions”, explique son représentant, **Hervé Vanaldewereld**, tout en se défendant de pratiquer un quelconque “copier-coller” à propos duquel **Hervé Leroy** (agence d’urbanisme de Strasbourg) affiche sa méfiance devant des “démarches uniformes et normalisées”.

Une problématique de riches ?

“Qui porte le surcoût de l’investissement ?”, interroge **Vincent Bourjaillat** (AFTRP), en affirmant : “Le développement durable est une problématique de riches !” Une provocation sitôt relevée par Olivier Piron, pour qui développement durable et rentabilité financière sont totalement compatibles. Partant du constat que “le pire risque pour une société d’aménagement reste le blocage d’une opération mal engagée”, il estime que le développement durable permet de réduire ce risque parce qu’il “sécurise le projet ou le fait évoluer afin de rendre l’aménagement plus acceptable par l’ensemble des acteurs impliqués.” Si le raisonnement est implacable du point de vue théorique, dans la pratique **Claude Guary** (AUDI) soulève la difficulté à intégrer les cri-

tères de progressivité et de réversibilité contenus dans le concept : "Le banquier ne sait pas me donner un feu vert sur un bilan réversible", commente-t-il. Mais Olivier Piron reste persuadé qu'"un autre mode de rentabilité est possible". Il évoque à ce titre "des accords-cadres passés avec des banquiers prêts à réduire les annuités parce qu'ils estiment que, si les opérations d'aménagement sont mieux faites, elles dureront plus longtemps". Il souhaiterait par ailleurs que "le développement durable prenne une place visible dans les circuits financiers". Pour un opérateur comme Gaz de France, représenté par **Olivier Coursimault**, le développement durable constitue justement "un socle commun pour bâtir des relations

de confiance avec les collectivités locales". D'une manière générale, les échanges avec la salle ont mis en évidence "les thèmes sur lesquels nous butons car ils sont aux limites du métier d'aménageur", comme l'observe François Wellhoff avant d'inviter l'ensemble des participants à rejoindre le groupe de réflexion pour "continuer à travailler sur ces mots qui fâchent". Et de citer : l'adaptabilité et la réversibilité, la gestion ultérieure, l'évaluation des actions, la gouvernance et la participation des habitants et les priorités dans les quartiers où il y a urgence sociale. Des questions stimulantes, au sens où elles permettent "de se remettre en question et de donner du sens à notre métier". |



UN RÉFÉRENTIEL DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE

Le groupe de travail, avec l'assistance de **Sophie Lebreton**, de CRP Consulting, s'est risqué à dresser un référentiel de l'aménagement durable, en précisant que celui-ci était évolutif et ouvert au débat. Il comporte les objectifs suivants :

- lutter contre la ségrégation sociale ;
- limiter l'étalement urbain, favoriser la mixité des fonctions urbaines, privilégier les transports collectifs et les circulations douces ;
- assurer la qualité des espaces publics, valoriser la place de la nature en ville, respecter le patrimoine identitaire et veiller à l'insertion de l'opération dans son site ;
- minimiser les nuisances extérieures et intérieures, notamment le bruit et la pollution de l'air ;
- économiser les ressources naturelles, faciliter la valorisation des déchets, protéger la biodiversité et les ressources non renouvelables ;
- maîtriser les risques naturels et technologiques ;
- intégrer les contraintes de gestion ultérieure et préserver les possibilités d'évolution ;
- développer l'écocitoyenneté et la démocratie participative.

Face à ce référentiel, la comparaison et la transférabilité éventuelle d'autres pratiques européennes méritent d'être examinées avec attention.

ATELIER E

Des solutions pour maîtriser les règles européennes

"On ressentait, il y a quatre ans, certaines menaces sur l'aménagement en France, en fonction de règles communautaires que l'on connaissait mal", récapitule **Bertrand Ousset** (EPA Marne), animateur de l'atelier E, "Les règles européennes et le système français d'aménagement". Le club a donc décidé de lancer deux recherches : l'une conduite par **Thierry Vilmin**, consultant, sur l'organisation de l'aménagement dans différents pays d'Europe ; l'autre menée par maître **Jacques Buès**, avocat, sur la réglementation européenne. |

Sur la base des dernières évolutions – notamment la saisine par Bruxelles de la Cour de justice européenne contre la France sur les conventions publiques d'aménagement, le 25 octobre 2004 –, **Bertrand Ousset** incite les professionnels français à "mesurer l'état de risque existentiel où se trouve notre système". Pour maître **Jacques Buès**, la Commission européenne

applique une doctrine claire : il faut soumettre l'activité d'aménagement à la concurrence. Et la France devra s'en accommoder en lui donnant satisfaction sur ce point précis. Les idées fusent. "N'hésitons pas à être inventifs !" affirme **Bruno Depresles** (AFTRP), ajoutant : "Nous pouvons maîtriser ce passage à la concurrence !" Il préconise de faire prévaloir une pro-



cédure de passation qui compare une série de critères répondant aux missions actuelles d'intérêt général des aménageurs, à savoir le projet urbain, les moyens techniques ainsi que le montage juridique et financier et leur adéquation avec les besoins de la collectivité publique. **Robert Adjedj**, co-animateur de l'atelier, se veut encore plus optimiste en indiquant que "la grande Europe ne se fera pas sur le plus petit dénominateur commun, mais plutôt par une mise en commun de méthodes d'excellence, le système français d'aménagement pouvant dans ce cadre être présenté comme un pôle de compétences fort". **Jean-Marie Bernard** (FNSEM) souhaite voir réaffirmer que "l'aménagement, dès lors qu'il est mené par la collectivité locale, est conforme à l'intérêt général et peut donc toucher des subventions".

Des propositions constructives

Le club a décidé d'aller de l'avant en élaborant une série de propositions, formalisées par Bertrand Ousset, sur "la mutation du système français". Il rejette d'emblée deux types de solution : poursuivre la

défense du *statu quo* ou, à l'inverse, opter pour la généralisation de la mise en concurrence pour la dévolution de toutes les opérations d'aménagement. C'est plutôt "le choix d'un système pluraliste" qui devrait être fait. Il s'agirait "soit de faire appel à la concurrence pour choisir l'opérateur d'aménagement dans une approche intégrée, ou un intervenant ensemblier pour la maîtrise d'ouvrage urbaine d'opérations complexes ; soit d'intervenir en régie ou par l'intermédiaire de structures dédiées à un territoire et placées sous un contrôle direct, quelle qu'en soit la forme juridique (SEM, EPA national ou local, OPAC...), auquel cas le choix de l'aménageur doit s'accompagner d'une transparence totale en amont de la dévolution et de mise en concurrence des prestataires en aval".

Il faudrait notamment éviter "la transposition pure et simple des règles applicables à la mise en concurrence des marchés de travaux" et faire en sorte que "les critères de jugement favorisent la prise en compte de performances globales (assurances de pérennité, capacité d'intégrer les bénéfices sociaux et les externalités liées à la gestion urbaine)".



QUELQUES EXEMPLES DE "SYSTÈMES" EUROPÉENS

En Grande-Bretagne, il n'y a pas d'aménageur public au sens de la fabrication de charges foncières. Les tâches sont réparties entre la collectivité en amont (préparation foncière, grandes infrastructures, appropriation et traitement des sols) et le "développeur" privé s'investissant dans la transformation et la fabrication de charges foncières, et raisonnant à long terme.

En Allemagne et en Espagne, les propriétaires fonciers sont associés au processus d'aménagement ; l'initiative est publique et peut aller jusqu'à l'obligation de faire.

En Italie, dans le Piémont, une société régionale d'aménagement dote en capital des sociétés *ad hoc*, garantit les emprunts et apporte l'ingénierie.

ATELIER F

Grands territoires oubliés : le nécessaire sursaut politique

C'est dans l'"arrière-cour de la ville" qu'**Ariella Masboungi** a emmené les participants à l'atelier F, "Penser et aménager la ville des grands territoires", dans cette ville suburbaine en attente de projets et de gouvernance, où, pendant longtemps, les aménageurs n'ont pas été mobilisés par leurs donneurs d'ordres.

Cette arrière-cour de la ville serait le lieu "où est entassé ce que l'on ne veut pas voir, ce dont personne ne s'occupe réellement", où s'est établi "un fonctionnement hétéroclite faisant se chevaucher des intérêts privés de lotisseurs ou de centres commerciaux qui, faute de projets d'aménagement, ont construit un univers qu'il est nécessaire aujourd'hui de réparer". Un lieu qui, enfin, reste à inventer, en faisant

notamment appel à des "architectes publics", une expression de **Bernard Reichen**, architecte-urbaniste, créée par analogie avec "écrivain public". Ce tableau, très noir, est compensé par l'appel d'**Ariella Masboungi** à "faire preuve d'un peu d'utopie, de beaucoup d'imagination et d'un optimisme à toute épreuve". Elle évoquera l'exemple allemand de l'Emscher Park, dans la Ruhr, "l'action la plus forte

rencontrée dans notre parcours". Il s'agit d'une chaîne d'anciens terrils, le long de la rivière Emscher, au sommet desquels ont été installées des œuvres d'art.

Coopération territoriale

La loi y aide. L'instauration des SCOT dans la loi SRU a indubitablement permis de donner une dimension spatiale aux projets d'agglomération. Cet outil est d'ailleurs présenté par **Joël Batteux**, président de la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire, davantage comme un plan directeur et stratégique que comme un document strictement réglementaire. "Avant la loi SRU, les élus raisonnaient sur le périmètre de leur commune, se souvient-il. La démarche de SCOT Nantes-Saint-Nazaire a été l'occasion d'élever le niveau de conscience des responsables et ensuite des citoyens."

À une échelle plus large encore, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes, entre Rennes, Nantes et Saint-Nazaire, assurera des retombées économiques pour l'ensemble des communes, explique ce scientifique devenu maire en 1983, précisant cependant : "On ne laissera pas faire une nouvelle ville autour de cet équipement." L'avenir économique porterait davantage les couleurs de la coopération, avec Nantes bien entendu, mais aussi Angers – "notre projet de corridor tertiaire Nantes/Angers/Saint-Nazaire intéresse les investisseurs" –, sans passer à côté de Rennes ni de Tours. "Notre objectif est de constituer un bassin de vie unique, explique l' élu, et non pas seulement des pôles avec des autoroutes qui les relient." Une lecture politique et prospective de la ville qui rejoint celle de l'architecte-urbaniste **David Mangin**.

La ville franchisée de David Mangin

Cette ville est "franchisée" au sens domanial du terme : "des parties du territoire deviennent des domaines privés". L'analyse de David Mangin /1 est fondée sur trois éléments "mondialement généralisés" dans les domaines des infrastructures routières, de l'urbanisme commercial et de l'étalement résidentiel. Ce sont "les victoires acquises de la voiture, de la grande distribution et de la demande de maison individuelle". Il dénonce alors la fabrication de

micropériphéries, ces espaces générés par des micro-rocades, où se branchent centres commerciaux, lotissements d'habitations et d'activités économiques. Ainsi "on saute l'étape du faubourg et donc de la densification". L'auteur propose une alternative, "penser les territoires par rapport à la réalité des déplacements et changer d'échelle à partir des écosystèmes", en un mot, "passer du projet urbain au projet territorial". Une ambition qui ne fera pas l'économie d'une réflexion sur les centralités, leurs mutations et leurs redistributions, ni sur les tracés des deuxièmes rocades dont il s'agit, dès leur conception, de prévoir qu'elles seront rapidement urbanisées. Dès lors, il serait possible de les concevoir non plus comme des "enclos qu'on est obligé de contourner" mais réellement comme des morceaux de ville dans lesquels on puisse passer. David Mangin défend alors la "ville passante", celle qui, sans parler de mixité sociale, permet au moins qu'on la "traverse".



Habitations individuelles construites dans un golf public (quartier des Trois-Vallons, L'Isle-d'Abeau, EPIDA).

Le cas de la région parisienne

Pierre Mansat, adjoint au maire de Paris chargé précisément des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France, a présenté une ambition tout

1/

Les analyses de David Mangin sont développées dans son ouvrage *La Ville franchisée* (éditions de la Villette), qui vient d'être lauréat du prix "La ville à lire", décerné par France Culture et la revue *Urbanisme* (cf. page 91).



MAÎTRISER L'ÉTALEMENT URBAIN : UN LOURD HÉRITAGE

"Il n'est plus temps d'empêcher l'étalement urbain, mais de l'organiser, en le freinant." Telle est l'une des conclusions du groupe de travail sur les grands territoires, initié depuis trois ans au sein du club et animé par Jean-Michel Roux et Frédérique de Gravelaine, sous la responsabilité d'Ariella Masboungi. Même si la croissance urbaine affiche un rythme moins intense que dans les années 1970-1980, l'étalement urbain se poursuit. Pour le maîtriser, le groupe de travail a repéré quatre enjeux longtemps négligés en France. D'abord, la maîtrise d'ouvrage urbaine à l'échelle de grands espaces a été ralentie par la fragmentation des communes (l'avènement de l'intercommunalité devrait contribuer à rattraper le retard). Ensuite, il manque des opérateurs privés d'une certaine envergure pour compléter les actions publiques. Par ailleurs, l'aménagement suburbain (et son observation) a été influencé par le débat entre logement collectif social et maison familiale en accession, ce qui a eu pour conséquence, entre autres, de retarder la constitution d'un savoir-faire en la matière. Enfin, la référence aux doctrines héritées du XIX^e siècle a conduit à des "urbanismes de secteur" abandonnant les grands territoires à des politiques utilitaires de réseaux.



autre, "lutter contre le localisme et le quant-à-soi". Il veut rompre avec l'image de la ville-capitale "toute-puissante et dominatrice" et "faire partager l'idée qu'il y a un destin commun entre la capitale et sa couronne". Or "comment lutter contre l'étalement urbain sans pensée commune, sans représentation commune, sans langage commun"? Un chantier qui prendra du temps, mais l'élus affirme d'ores et déjà: "On commence à faire bouger les choses." Il avance l'idée d'une "conférence métropolitaine" qui réunirait élus, aménageurs, transporteurs publics et privés... Il s'agit d'abord d'établir un diagnostic commun, avant de lancer des études communes et "pourquoi pas, un jour, des actions communes". Dans la discussion, **Yves Laffoucrière**, directeur régional Île-de-France de la Caisse des dépôts, attire l'attention sur la force de la problématique de la rénovation urbaine dans sa région, alors même que les communes de la couronne ne sont pas forcément équipées pour faire face à l'ampleur des projets. Il cite comme "des territoires qui bougent" ceux qui sont structurés en intercommunalités, disposant d'outils opérationnels comme Plaine Commune ou le Mantois avec l'EPAMSA.

Hors Île-de-France, rappelle **Jean-Michel Roux**, consultant, "il y a une floraison d'idées autour de l'élaboration des SCOT". Un bon exemple est celui de l'agglomération de Montpellier. Pour l'architecte-urbaniste Bernard Reichen, lauréat de l'étude (intervenant par l'intermédiaire d'une vidéo), il s'agit d'un "SCOT projet [...] un prototype pour faire prendre conscience de la valeur du territoire et l'expérimenter". En écho, **Éric Bérard** souligne l'ampleur des besoins de logement dans cette agglomération montpelliéraine et le rôle que devront jouer les communes périphériques pour y répondre. Dans cette perspective, **Marc Pigeon**, président de la FNPC et promoteur à Montpellier, insiste sur la nécessité du partenariat entre les promoteurs et les pouvoirs publics pour augmenter l'offre et propose, sur le ton de la provocation, "de faire des villes nouvelles ou des nouvelles villes, appelez-les comme vous voulez!". Et si le défi de l'aménagement de ces grands territoires oubliés était justement d'en faire des morceaux de vraie ville? |

SÉANCE DE CLÔTURE

Rénovation urbaine et mise en concurrence européenne

Faire de l'aménagement aujourd'hui, c'est travailler sur un spectre plus large de missions, incluant la politique de la Ville, la sécurité, le développement durable, la gestion urbaine, c'est fortifier les ambitions métropolitaines, c'est concevoir des projets pour les grands territoires, c'est faire avec une multiplication des partenaires publics et privés. Pour **Jean Frébault**, qui introduisait la séance plénière de clôture, animée par **Jacques Ramon**, journaliste, les aménageurs se retrouvent ainsi face au défi d'une nouvelle gouvernance, à la nécessité d'un pilotage stratégique des projets qui conforte leur vocation d'ensemblier, selon les uns, ou d'assembler, selon les autres. Mais, dans la salle, la préoccupation du moment était la rénovation urbaine, version ANRU, qui a bousculé l'agenda des villes et donc des aménageurs. |



Le Bachut (2004/2007) : reconstruire un îlot urbain en mixité de programme au cœur du 8^e arrondissement de Lyon (OPAC du Rhône, Ateliers EHOS/B. Dumetier).

Pour **François Delarue** (DGUHC), il y a justement un déficit d'aménageurs en région parisienne et d'opérateurs pour la rénovation urbaine. Car les organismes HLM, "structures naturelles" pour ces interventions, sont peu nombreux à avoir les capacités d'opérateurs urbains. Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ne cache

pas qu'il y a également un déficit de réflexion, par exemple sur la concertation, et que les opérations seront longues à concrétiser, ce qui permettra d'ailleurs de régler certains problèmes dans la durée.

Laurent Théry observe que "le poids des cultures anciennes est encore très fort". De ses expériences, il retire cependant le sentiment d'une nécessaire et indispensable évolution de l'organisation des services des collectivités : il faut créer une culture de gestion de projet par la transversalité, laquelle se heurte à des décennies de culture verticale dans les services, mais aussi chez les politiques mêmes qui assurent des responsabilités sectorielles.

De son côté, **Laurent Béchaux**, directeur du GIP/GPV de Saint-Étienne, revient sur la situation des GIP, "voulus par l'État, mais laissés sans appui national depuis deux ans". Il souligne que ces GIP se sont adaptés localement. Demeure cependant la question d'un pilotage stratégique de la rénovation urbaine. Un intervenant de la SCET souligne l'importance des sommes engagées (200 millions d'euros pour le quartier nord d'une ville du centre de la France), mais relève "le déficit d'envie de faire" et "la difficulté à voir l'avenir". Il s'affirme cependant convaincu que, "s'il y a un portage politique, il n'y a pas de problème de financement".

Jean-Luc Poidevin, désormais en responsabilité chez Nexity, exprime le même sentiment : "La panne des années 1950 se poursuit et se manifeste par une sorte d'inquiétude des élus à produire des projets. L'élu, qui est le seul pilote, a forcément besoin d'un accompagnement." Il rappelle que, dans ce contexte, le privé peut être interpellé et que son groupe est "preneur pour être autour de la table". Il en veut pour preuve la démarche entreprise à Gennevilliers : "Nous avons coproduit le projet. Le privé peut être un accélérateur du dispositif."

De son côté, **Gilles Buna** s'inquiète de l'accompagnement des investissements ANRU sur le quartier de la Duchère par des financements pour les écoles, les crèches... En écho, **Monique Prim** (SODEDAT 93) revient sur la maîtrise d'ouvrage des GPV, notamment sur l'articulation entre maîtrise d'ouvrage urbaine et maîtrise d'ouvrage sociale. Dans le même sens, **Jean Frébault** exprime "le risque de décalage entre l'aménagement de l'espace et la démarche économique et sociale dans les GPV", même si, selon lui, l'ANRU a "boosté" les projets d'aménagement. Pragmatique, **Gilles Rousseau** s'inquiète de savoir "où puiser les termes de cette nouvelle culture" que chacun semble appeler de ses vœux.

Une mutation vers un système pluraliste

Revenant sur le système français d'aménagement, thème de l'atelier consacré aux règles européennes, **Bertrand Ousset** lui reconnaît "des acquis considérables, des pratiques reconnues et copiées". Mais le

gouvernement français a été mis en demeure d'appliquer les règles de la concurrence. Les nombreux échanges des derniers mois ont permis une évolution des réflexions conduisant à considérer comme "difficilement acceptable de préserver le *statut quo*, mais également impossible d'appliquer purement et simplement les règles de concurrence des marchés de travaux". L'état d'esprit actuel serait d'envisager la mutation "vers un système pluraliste et ouvert qui offrirait le choix aux collectivités entre différentes démarches", le choix de l'aménageur devant s'accompagner d'une transparence en amont et en aval, d'une mise en concurrence des prestataires selon une formule qui s'apparente au cadre de la concession.

François Delarue affirme qu'il "faudra mettre fin au monopole des aménageurs sur les conventions publiques d'aménagement et s'orienter vers un système à égalité de droits et de devoirs des opérateurs". S'interrogeant sur le système de mise en concurrence à concevoir, le directeur évoque celui de la loi Sapin, précisant : "Nous défendrons le régime de la concession." S'agissant du *in-house*, précé-



La place nautique (réalisation en 2007, Georges Descombes et ADR Architectures, SOGREAH, SEM Lyon Confluence).

nisé notamment par la Fédération nationale des SEM, François Delarue répond sans hésiter qu'il n'y a pas, sur ce registre, nécessité de mise en concurrence. Il indique cependant qu'il faudra rapidement légiférer sur ce thème. Même si, pour Jean-Luc Poidevin, "il n'y a pas de souci pour les *in-house*, ni pour les EPA territorialisés, ni même pour les SEM départementales"... En revanche, le contexte semble plus difficile pour les outils d'agglomération, du moins tant que l'exécutif n'est pas élu au suffrage universel. En tout état de cause, les collectivités locales doivent pouvoir garder la capacité de décider. Une incitation pour les aménageurs à conforter leur ancrage auprès des collectivités tout en sachant affronter la nouvelle donne.



Prendre le temps de la réflexion

Président du club Ville Aménagement et directeur général de la SERM (Montpellier), **Éric Bérard** explicite les axes de travail du club pour préparer les 5^{es} Entretiens de l'aménagement, dont la date et le lieu restent à fixer. |

“Pas de nouveaux Entretiens de l'aménagement avant fin 2006 ou début 2007, annonce **Éric Bérard**. Il faut le temps de nourrir le débat, ajoute-t-il, nous ne sommes pas tenus au rythme annuel comme d'autres organismes plus institutionnels.” En effet, depuis sa création en 1993, le club a toujours eu le souci d'une réflexion plus transversale que les approches segmentées des différentes catégories d'acteurs. Mais cette réflexion ne tombe pas du ciel, elle provient de groupes de travail qui rassemblent experts, chercheurs et aménageurs autour de thèmes clairement identifiés comme des enjeux décisifs pour l'avenir des villes.

Comme les Entretiens de Lyon l'ont confirmé, la thématique des “grands territoires” est essentielle. Elle sera donc creusée dans les deux ans. Pour **Éric Bérard**, qui est bien placé pour en parler du fait de ses responsabilités à la SERM, “la production urbaine hors centre-ville implique de concevoir de la densité dans des opérations de qualité, que ce soit pour des grands territoires en développement ou en recomposition urbaine”. Ce n'est pas facile même si, par exemple, la ville de Montpellier, avec la ZAC de la Lironde (où intervient Christian de Portzamparc) ou le quartier Malbosc, tente justement d'inventer des formes urbaines adaptées à cette nécessité de densification.

Autre thème qui s'impose, on l'a bien compris lors de la séance de clôture : la rénovation/restructuration urbaine des quartiers en difficulté. La création de l'ANRU a boosté les projets et lancé les villes dans une course aux financements ; encore faut-il que les structures de maîtrise d'ouvrage suivent sur le terrain. Là non plus, le pari n'est pas gagné. D'où l'importance du groupe de travail sur cette question.

Un troisième thème s'inscrit dans la continuité du travail déjà entamé, autour du développement durable et de la gestion urbaine, incluant les préoccupations de sécurité, d'économies d'énergie, d'entretien et de coût global, dans la perspective d'un aménagement lui-même global.

Enfin, un quatrième thème guidera la réflexion du club autour de la coopération public/privé dans l'aménagement, à l'heure des fameux “PPP”.

Par le choix de ces thèmes et l'abandon délibéré des approches plus techniques (dépollution, archéologie...), **Éric Bérard** souligne la volonté du club d'apporter sa contribution aux conceptions actuelles de restructuration des villes et d'économie du développement durable. Ce qui le distingue nettement des fédérations professionnelles (FNPC, FNSEM, FNAU, Réseau Intersem...). Mais cela n'empêche pas de les associer aux réflexions en cours comme partenaires dans les opérations. Un rapprochement est ainsi à l'étude avec la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU). Car les aménageurs ont aussi besoin d'une vision plus large du devenir des territoires, par exemple à travers les SCOT. Les agences ont la capacité de nourrir cette vision. Quant aux aménageurs “rattrapés par l'économie des entreprises, notamment celles des promoteurs”, ils peuvent sans doute contribuer à orienter dans un sens plus opérationnel le travail des agences, souvent cantonnées à l'observation. Moins que jamais, l'aménagement ne peut se faire sans connaissance approfondie de son contexte à la fois économique, social et spatial. L'aboutissement de cette réflexion donnera lieu aux 5^{es} Entretiens de l'aménagement, qui doivent rester ce moment privilégié d'échanges sur le devenir et la fabrication des villes. |

Propos recueillis par **Antoine Loubière**



Le secrétariat du club Ville Aménagement est désormais accueilli par le ministère de l'Équipement au 14^e étage de la Grande Arche Sud. Le secrétaire général est **Jacques Pernelle** (CGPC), qui a succédé à **Jean-Paul Blais**.
Courriel : club-ville-amenagement@i-carre.net
Tél. : 01 40 81 24 56
www.club-ville-amenagement.asso.fr



Publications

En 2004, le club Ville Aménagement a édité *Un urbanisme des modes de vie*, sous la direction d'**Ariella Masboungi** et **Alain Bourdin** (cf. la note de lecture in *Urbanisme* n° 340, janv.-fév. 2005), premier volume de la collection “Ville-Aménagement” aux éditions du Moniteur. Les ouvrages à venir devraient présenter les réflexions du club relatives à la maîtrise d'ouvrage, à la concurrence et à la sécurité.