

janvier 2002

Nouvelles méthodes de conduite des projets urbains

LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE, OU LA MISE EN CAUSE DU MODELE CLASSIQUE D'AMENAGEUR ?

Libres Propos

par Jean FREBAULT, Président de la 5^{ème} section du CGPC (1)

Complexité accrue des opérations, conscience que transformer la ville est un acte politique et pas seulement une affaire d'opérateurs : le pilotage des projets urbains et la maîtrise de leur impact est un enjeu stratégique. De nouveaux dispositifs de conduite de projets se mettent en place, le paysage institutionnel évolue. Elus, professionnels et administrations s'interrogent sur la meilleure façon de mettre sur les rails un nouveau projet.

Schématiquement, on peut dire que les mutations observées se caractérisent par :

- la montée en puissance de la “ maîtrise d'ouvrage urbaine ”, exercice d'une fonction de conduite des projets d'aménagement positionnée clairement à l'amont de l'activité opérationnelle
- une grande diversité des dispositifs mis en place localement pour répondre à ces nouvelles attentes, en fonction de l'histoire et du contexte local, avec un jeu d'acteurs plus complexe et la recherche de nouvelles postures. Il n'y a pas de modèle unique.

Esquissons une typologie, réflexion libre alimentée par l'observation de cas concrets et par les récents travaux du Club “ Ville Aménagement ”(2), simplement pour ouvrir le débat :

1 – **Le modèle classique ou celui de “ l'aménageur tout puissant ”** (généralement une SEM), à qui on délègue tout ou presque. Dominant dans les années 70-80, et considéré généralement comme rassurant par la collectivité qui évite d'être en “ première ligne ”, et a cru souvent pouvoir transférer sur l'aménageur la prise de risque. Ce modèle a été ensuite très critiqué. On lui a reproché notamment le manque de transparence, et la tendance naturelle à privilégier dans les arbitrages, la logique opérationnelle, la logique du bilan financier de ZAC au détriment d'une vision stratégique sur la transformation de la ville et des enjeux qualitatifs du projet urbain. En cas de crise, cela peut réserver de lourdes surprises à la collectivité qui se retrouve en première ligne et n'a pu anticiper les conséquences, financières ou politiques. Ce modèle est aujourd'hui largement obsolète sous cette forme caricaturale, mais il subsiste encore ici ou là selon des modalités opérationnelles a priori mieux maîtrisées.

(1) texte d'un article publié par Urbapress – Forum des projets urbains - 6 novembre 2001

(2) cf. travaux préparatoires aux prochains “ Entretiens de l'Aménagement ” organisés à Nantes, le 14 et 15 février 2002 par le Club Ville-Aménagement

2 – Le “ **modèle équilibré** ”, en réaction au précédent fait émerger face à l’aménageur une fonction de maîtrise d’ouvrage urbaine au sein de la collectivité dans ses dimensions à la fois politique et technique. La communauté urbaine de Lyon est souvent citée en exemple en France, elle a su dans les années 90 organiser en son sein les fonctions de pilotage et de conduite des projets d’aménagement, avec un professionnalisme reconnu. Ce modèle s’est développé dans d’autres agglomérations. La question souvent soulevée est celle de trouver le bon équilibre entre les deux partenaires, de ne pas ramener l’aménageur à un statut de simple exécutant, de le responsabiliser et d’établir avec la maîtrise d’ouvrage une relation “ dialectique ” qui entraîne une véritable dynamique de projet.

3 – Le **modèle “ intégré ”**, où s’articulent dans une même structure les fonctions de pilotage et de mise en œuvre opérationnelle des projets. La figure emblématique en aura été les établissements publics d’aménagement des villes nouvelles qui ont fait la preuve de leur efficacité lorsqu’il s’agissait de promouvoir avec volontarisme des projets ambitieux d’aménagement en site vierge. Les critiques exprimées portent notamment sur le risque de confusion des genres, les rapports dialectiques relevant de discussions et d’arbitrages internes pas toujours explicites et pouvant privilégier à l’excès la logique opérationnelle. La mise à distance des collectivités publiques, bien que présentes au conseil d’administration est aussi une difficulté. Les nouveaux établissements publics récemment mis en place (Euroméditerranée, Mantois-Seine-Aval, Plaine de France, Seine-Arche...) qui conduisent des projets complexes de renouvellement urbain, se démarquent de ce modèle initial.

4 – Le **modèle privilégiant la maîtrise d’ouvrage urbaine**, qui s’est récemment développé avec l’émergence de projets de renouvellement urbain particulièrement complexes mobilisant des dimensions et savoir-faire multiples (urbanistiques, sociaux, économiques, culturels...) et une diversité de partenaires publics et privés. C’est évidemment le cas des GPV (Grands Projets de Ville) où l’enjeu est d’articuler projet urbain et projet social : à Vaulx-en Velin ou Roubaix les actions ont été conduites par une “ équipe projet ” municipale ou communautaire, associant l’Etat, mobilisant plusieurs opérateurs, avec ou sans aménageur externalisé. C’est la fonction d’ensemblier qui est privilégiée, soit au sein des services de la collectivité, soit à travers une structure spécifique fédérant plusieurs partenaires, comme le GIP. La conduite de projets urbains comme Saint Nazaire ou l’Ile de Nantes relève d’une philosophie similaire, avec un portage politique affirmé, une équipe projet au cœur du dispositif. Le recours à une démarche d’urbanisme négocié, le renoncement à des acquisitions publiques systématiques pour assurer la transformation foncière, la priorité donnée à la trame d’espaces publics, permettent dans certaines configurations de se passer d’aménageur. On ne dispose pas encore assez de recul pour évaluer ces expériences où la complexité du dispositif pose une série de questions sur le management et la coordination de tous les partenaires (nouveaux métiers d’ensemblier, de médiateur ou d’animateur), sur les conditions de “ coproduction ” du projet et sur l’efficacité du passage à l’acte. Mais elles répondent au moins dans certains contextes à une attente politique montante.

Ces quatre modèles, dont la présentation est ici évidemment schématique, visent simplement à illustrer la diversité des solutions mises en œuvre localement pour répondre aux nouvelles ambitions sur la ville (dont la transformation n’est pas seulement une affaire d’aménagement de l’espace). Ces dispositifs ne sont pas figés, et les questions qui font débat sont souvent les mêmes dans les différents sites.

Quel que soit le dispositif adopté, on voit bien également que la maîtrise d'ouvrage urbaine prend une importance accrue pour maîtriser les relations avec les **multiples acteurs impliqués dans la dynamique du projet** :

- fédérer les collectivités publiques associées au pilotage du projet,
- donner toute leur place aux concepteurs urbains mais aussi aux partenaires publics et privés avec lesquels s'invente la programmation et se mobilise l'investissement économique,
- travailler aux différentes échelles de territoires (la proximité, la stratégie d'agglomération avec les agences d'urbanisme...),
- utiliser les compétences d'opérateurs existants,
- mieux associer les habitants, usagers et citoyens, les acteurs sociaux et " forces vives " du territoire à la définition et la mise en œuvre du projet.

L'enjeu n'est-il pas, en définitive, de " désenclaver " les démarches d'aménagement ?

Jean FREBAULT