# Jean Frébault

« Urbaniste de traverse »

Un parcours professionnel pour la ville Eléments d'autobiographie 5 11 2006/14 04 2008 V3 Jean Frébault « Urbaniste de traverse »

## I. <u>LE SENS D'UN PARCOURS</u>

Du monde des études et des recherches à celui des acteurs de la ville...

De l'urbanisme stratégique à la maîtrise d'ouvrage urbaine...

De la planification au projet, à différentes échelles...

De l'État aux collectivités locales...puis à la démocratie participative

De la pratique du terrain aux réflexions générales, et au questionnement des savoir...

Il m'a toujours semblé impensable de m'enfermer dans un seul compartiment professionnel.

Le ministère de l'Équipement m'a permis de parcourir des chemins de traverse, ceux qui donnent à voir la diversité des modes d'action et de pensée, l'apport de chacun des acteurs et de chacune des disciplines, les liens entre les savoir-faire professionnels, ceux qui, dépassant les logiques sectorielles ou institutionnelles, engagent vers une démarche d'ensemblier, et une vision plurielle de l'intérêt public.

Ces chemins-là ont permis à l'ingénieur de formation que je suis, identifié au départ comme « spécialiste des transports », d'investir avec passion l'urbanisme et l'aménagement, de m'intéresser aux sciences sociales, d'explorer les champs de l'architecture, du paysage, de l'environnement.

J'ai eu la chance de traverser ou côtoyer différents cercles ou « tribus » du monde professionnel : celles des agences d'urbanisme et des planificateurs, des aménageurs, des concepteurs urbains, des architectes et paysagistes-conseil, des CAUE, des fonctionnaires de l'État ou des collectivités territoriales, ou celles du monde universitaire et de la recherche urbaine. Et aussi de nombreux élus parmi lesquels de véritables militants au service de la ville. Ce parcours m'a permis de comprendre l'importance de la chaîne des compétences et savoir-faire, et la nécessité de dépasser la tentation encore présente de l'« entre-soi » professionnel.

J'ai eu ainsi le sentiment de participer à la construction d'une belle « communauté professionnelle » qui rassemble dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, des hommes et des femmes de statuts très différents, publics ou privés – des talents reconnus, mais aussi des équipes et des hommes de l'ombre – au service d'une même cause, celle de la qualité du développement des villes et des territoires.

Cette communauté a largement contribué à construire ma culture, mon identité.

Au passage, je tiens à exprimer un souhait qui me tient tout particulièrement à cœur : que l'on réhabilite en France le terme d'« urbanisme », dans son acception large et transversale, originelle, qui met en relation l'organisation de l'espace avec les grandes questions posées par l'évolution de la société urbaine et des territoires, aux différentes échelles, alors qu'aujourd'hui il est parfois réduit à l'urbanisme « réglementaire » ou à la composition urbaine.

Enfin, l'éthique et la clarté des relations entre la sphère professionnelle et le monde des élus et des décideurs est à mes yeux une question essentielle. J'ai travaillé avec des élus de toutes sensibilités politiques, en étant loyal mais non servile, en préservant mon espace d'indépendance et de liberté, dans le cadre d'une relation de confiance fondée sur le respect mutuel des fonctions de chacun.

## II. REPERES

1966 : Polytechnique puis École nationale des ponts et chaussées, atelier d'urbanisme Pourquoi, ingénieur des « ponts et chaussées », j'ai choisi l'urbanisme ? Pour les liens forts que l'urbanisme entretient avec les problèmes de société et pour éviter l'enfermement dans la technique « pure ».

Mes débuts professionnels coïncident avec la création du ministère de l'Équipement par Edgar Pisani en 1966 (fusion des Travaux publics et de la Construction) : une époque enthousiasmante professionnellement, portée par l'espoir dans le développement de la société, la projection sur le long terme et un certain nombre d'utopies. Cette période est fondatrice de la planification à la française (Paul Delouvrier...) et est marquée par une recherche urbaine foisonnante autour des sciences sociales.

1966-1971 : créateur et animateur de la division Transports urbains au Service d'études et recherches sur la circulation routière (SERC) puis à l'Institut de recherche des transports

Dans cette période de forte croissance des métropoles, les orientations en matière de transport sont moins oublieuses des transports collectifs que les décennies précédentes dévolues au « tout automobile ». Elles encouragent les recherches sur la demande et les comportements, et sur la relation transports et urbanisme – une relation dans laquelle je m'investis et qui concourt à me créer une identité, celle d'ingénieur d'étude, expert en transports et déplacements urbains. Durant cette période, on commence à regretter la suppression des tramways, à rêver de bus en site propre, de métros légers, automatiques, de nouvelles technologies (l'aérotrain...), en Île-de-France comme dans les agglomérations de province. Je participe par ailleurs aux travaux de la « Commission des villes » du VI<sup>e</sup> plan animée par Pierre Mayet.

#### 1971-1978 : directeur de l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine

C'est la grande époque de développement des nouvelles équipes pluridisciplinaires, les groupes d'études et de programmation (GEP), les organismes régionaux d'études des aires métropolitaines (OREAM) et les agences d'agglomération qui constituent une belle avancée dans le dialogue intercommunal. Il n'existe à l'époque qu'une dizaine d'agences, la plus emblématique étant celle de Grenoble, une agence pionnière, véritable laboratoire d'innovation.

Je monte avec Jean Dellus la nouvelle agence voulue par les élus toulousains et l'Etat, nous inventons collectivement la méthode, à l'écoute des attentes.

En chantier à Toulouse : conseil et dialogue avec les élus sur les projets locaux ; POS ; pédagogie sur la qualité urbaine ; partenariats professionnels, études préalables au métro léger de l'agglomération ; accompagnement des nouvelles intercommunalités naissantes ; conduite du nouveau SDAU de l'agglomération toulousaine.

#### 1978-1988 : directeur de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon

La volonté politique à Lyon est de tourner la page de la période « Louis Pradel » (réputé maire bétonneur), d'engager une politique urbaine davantage tournée vers les attentes qualitatives, la concertation et l'ouverture à la société civile, de transformer la ville existante, d'affirmer progressivement la vocation métropolitaine de Lyon. Les jeunes élus , menés par Jean Rigaud, poussent l'agence comme outil d'innovation. La décentralisation était déjà anticipée...

En chantier à Lyon; la planification et la coordination des politiques d'habitat, de transports, d'urbanisme commercial, de trame verte et bleue, etc., la transformation de la ville et les grands projets, les technopôles, l'investissement sur l'habitat social et la politique de la ville, les banlieues en difficulté (Les Minguettes, Vaux-en-Velin,...). : Et, de 1985 à 1988, la conduite d'un chantier passionnant, « Lyon 2010 », démarche innovante de prospective et de planification stratégique, un exemple précurseur en France

1989 : directeur général du Sytral (syndicat des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise)... pour une durée de cinq mois....

# 1989-1994 : directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme au ministère de l'Équipement (DAU)

La DAU, où je succède à Claude Robert, est une belle direction transversale, dernière héritière du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie dirigé par Michel d'Ornano de 1978 à 1981, qui avait regroupé sous l'autorité d'un seul ministre les compétences de l'État en matière d'urbanisme, d'architecture, de patrimoine urbain et d'environnement dans une perspective de vision globale. En 1981, on retrouve à nouveau trois ministres (Urbanisme, Environnement, Culture), mais l'organisation administrative intégrée demeure, et devient « interministérielle » tout en restant rattachée à l'Équipement. En 1985, la DAU est créée par fusion de la direction de l'Urbanisme et des Paysages et de la direction de l'Architecture. En 1989, le ministre souhaite un profil type « ancien directeur d'agence d'urbanisme ». D'où ma nomination. En chantier : mobilisation des services de l'État principalement sur les contenus et non sur les procédures ; renouveau de la planification urbaine ; création du premier atelier « Projet urbain » ; relance des politiques de patrimoine urbain (secteurs sauvegardés, ZPPAU..), des sites et paysages ; première mise en application volontariste de la loi Littoral ; réforme des écoles d'architecture et renforcement de leurs moyens ; soutien aux milieux et réseaux professionnels, aide à la structuration de la profession; lancement du projet Euroméditerrannée...

# 1994-1999 : directeur général de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau

Dans le contexte d'une ville nouvelle qui fonctionne bien mais qui doit faire face à la crise de l'immobilier, j'apprends un nouveau métier, celui d'aménageur. C'est l'urbanisme « opérationnel », l'articulation entre stratégies publiques et logiques privées. Tout l'enjeu à l'Isle d'Abeau a été de tenir le cap malgré les difficultés économiques, de maintenir la continuité du projet et la confiance des investisseurs dans la crédibilité du développement de la ville.

En chantier : renforcement des ambitions qualitatives des projets dans la ville nouvelle ; prospective stratégique L'Isle d'Abeau 2015 ; ouverture vers Lyon, Bourgoin et le Nord-Isère ; lancement des Grands Ateliers de l'Isle d'Abeau et maîtrise d'ouvrage du

bâtiment des Grands Ateliers (Lipsky-Rollet) ; élaboration d'un plan paysage (Michel Corajoud).

En parallèle : mission de suivi des « Grands Projets de ville » – Minguettes et Vaulx-en-Velin – confiée par la ministre de la Ville et le préfet de Région.

#### 1994 : création du Club ville-aménagement

Je participe avec François Ascher à la création du Club « ville-aménagement » : association qui rassemble l'État et les principaux aménageurs français (EPA, SEM, collectivités locales...), dans un objectif d'échange d'expériences, de capitalisation et d'innovation dans le champ de l'aménagement. Son premier président était Jean-Paul Baïetto, je lui ai succédé avant Jean-Luc Poitevin, Eric Bérard, Laurent Thery. Ce club est aujourd'hui toujours très actif et apporte beaucoup aux professionnels sur l'évolution des enjeux et pratiques de l'aménagement, dont il se veut le « poisson-pilote ». Il organise tous les deux ans les « Entretiens de l'aménagement ».

# <u>1995-2005</u>: président du Conseil d'orientation du Centre d'étude sur les réseaux, les transports et l'urbanisme (Certu)

Service d'études de l'État, le Certu capitalise au niveau national un certain nombre de savoir sur la ville et assure une large production méthodologique. Il s'installe à Lyon dès sa création, suite à la fusion de plusieurs services localisés à Paris. Son conseil d'orientation est un lieu composite qui associe les principales associations d'élus, les réseaux professionnels, les usagers et les administrations de plusieurs ministères. Il joue un rôle de cadrage et de mise en cohérence des activités du Certu.

# 1999-2006 : président de la 5<sup>e</sup> section « Aménagement et environnement » au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC)

Le CGPC est une sorte de « grand conseil des sages ». Trois grandes figures du Ministère, avec qui j'ai eu plaisir à travailler se succèdent à sa direction : Pierre Mayet, Georges Mercadal, Claude Martinand.

Originale par sa composition et son expertise pluridisciplinaires, la 5<sup>e</sup> section du CGPC est un des derniers lieux de croisement des cultures urbaines (urbanisme et aménagement, politique de la ville, protection, patrimoine urbain, paysage, sites naturels, environnement, développement durable) entre les ministères de l'Équipement, de l'Environnement, de la Culture, ceux de la Ville et de l'Aménagement du territoire. Depuis 1995, date à laquelle l'architecture a été « réattribuée » aux services de la Culture (pour de sombres histoires de « 1% » du budget de l'État), et les sites et paysages à ceux de l'Environnement, le Conseil général des ponts et chaussées demeure un des derniers lieux d'expertise transversale sur les questions du cadre de vie.

Travaux sur : la préparation de la loi SRU (débat sur 6 villes en 1999), les conséquences de la décentralisation et les réformes du ministère, les métiers et les formations en urbanisme et aménagement, l'avenir de la recherche urbaine, la redéfinition d'un projet pour les services de l'Etat, le suivi et l'évaluation de la conduite des projets de rénovation urbaine (ANRU), les métiers de la maîtrise d'ouvrage urbaine

#### 1999-2006 : président du Comité des directeurs pour le développement urbain

Dans un contexte d'organisation gouvernementale éclatée (Équipement, Environnement, Ville, Aménagement du territoire, Culture, Agriculture, Intérieur), ce comité à pour but de coordonner les orientations émanant d'une vingtaine de directeurs d'administration centrale appartenant à sept ministères différents concernés par les politiques urbaines et territoriales afin de veiller à la cohérence de celles-ci.

À partir de juillet 2006 : <u>Président du Conseil de développement du Grand Lyon</u> Nommé membre du Conseil National de Villes

La traversée de ces quatre décennies fait apparaître en raccourci un monde qui change profondément : la fin des trente glorieuses, la décentralisation, les nouvelles dynamiques locales, les changements d'échelles des territoires et la mondialisation, les grandes mutations dans la démographie, les modes de vie et la mobilité, les fractures de la société urbaine et l'affaiblissement du lien social, la planète en danger, les nouvelles aspirations citoyennes...

Tous ces bouleversements qui affectent la société et l'évolution des territoires nous obligent à changer nos regards de professionnels, à toujours revisiter notre système de repères. C'est la fin des certitudes, mais quoi de plus passionnant?

## III. FILS ROUGES

#### 1. Créer des passerelles

### L'interdisciplinarité et la richesse du travail en équipe

La richesse de l'apport de chacune des disciplines qui concourent à l'urbanisme prend vraiment tout son sens dans le travail en équipe pluridisciplinaire. J'ai pu en faire l'expérience très stimulante dans les agences d'urbanisme de Toulouse et de Lyon ou à l'EPA de l'Isle d'Abeau. Dès lors qu'un certain nombre de conditions sont réunies, il y a une véritable valeur ajoutée de créativité, on peut alors parler de « compétence collective » dépassant la simple juxtaposition de compétences individuelles. Car l'interdisciplinarité est un art difficile, il n'est pas toujours évident de faire se comprendre, par exemple, un architecte et un sociologue. Faire travailler des personnes de champs disciplinaires différents suppose qu'elles partagent un minimum de culture commune sur l'aménagement et le territoire, sur la compréhension de l'espace, les méthodes de l'urbanisme, qu'elles aient la capacité de s'inscrire dans des démarches transversales. Les formations, parfois trop fragmentées, n'y préparent pas toujours suffisamment. Cela exige aussi de la direction un véritable travail d'animation, de management de projet.

Les plus beaux plans, les plus beaux projets sont le plus souvent le résultat d'un travail collectif, très interactif. Le travail en équipe doit être mieux reconnu.

#### Les cultures croisées, ou l'incursion chez les autres

Le croisement des cultures a participé à l'enrichissement de mon travail d'urbaniste, à ma meilleure compréhension du territoire et du domaine sensible. Architectes, paysagistes, sociologues, géographes, environnementalistes... tous apportent des regards décalés et fructueux. L'urbanisme m'a permis d'explorer le monde de l'architecture, qu'il est de bon ton de critiquer ou d'aduler. Ce sont des métiers différents, mais la qualité urbaine a besoin entre autres ingrédients de la qualité architecturale, et l'architecture ne prend tout son sens que dans la maîtrise de sa relation à la ville. Je rencontre des architectes talentueux, de même que des paysagistes, qui m'apportent beaucoup sur ce registre.

À l'occasion du plan-paysage de l'Isle d'Abeau par exemple, j'ai beaucoup appris de Michel Corajoud, qui sait interpeller l'aménageur sur l'inscription des développements urbains et des infrastructures dans les lignes de force du territoire, son histoire et sa géographie, ses différentes échelles, et oblige à repenser le rapport ville-nature.

J'aime les professionnels qui font des incursions sur le terrain des autres, qui se « mêlent de ce qui ne les regarde pas » : l'architecte-urbaniste Jean Dellus dessinant les bretelles d'un échangeur pour les inscrire dans la ville et le territoire ; Christian Devillers réalisant un projet urbain à partir d'une infrastructure ; David Mangin expliquant le rôle des réseaux et du foncier dans la fabrication du péri-urbain ; l'ingénieur Marc Desportes parlant du paysage ; l'économiste Marc Wiel étudiant le lien entre urbanisme et mobilité ; les architectes Bruno Fortier, Bernard Reichen ou Bruno Dumétier travaillant avec les ingénieurs des transports sur l'espace urbain des tramways; l'architecte Norman Foster et l'ingénieur Michel Virlogeux associés pour concevoir et réaliser le viaduc de Millau ; le paysagiste Bernard Lassus apprivoisant les autoroutes...

### Le lien avec la recherche et les chercheurs, la veille sociétale

De la même façon, les chercheurs bousculent salutairement nos certitudes. Les travaux par exemple de Jacques Donzelot et de Marie-Christine Jaillet, sur la « ville à trois vitesses » ou d'Éric Maurin sur le « ghetto français » invitent les praticiens et décideurs à revisiter le concept de mixité sociale aux déclinaisons trop simplistes, dans une société où le « vivre ensemble » est en crise. L'urbanisme est loin d'être seul en cause dans les processus de ségrégation, mais on ne peut agir sur l'espace sans faire le lien avec les mécanismes sociaux à l'œuvre. La ville est toujours à repenser à partir de la compréhension des grandes évolutions sociétales, celles des modes de vie comme le montrent les travaux de François Ascher ou d'Alain Bourdin, celles de l'économie des territoires (Pierre Veltz, Laurent Davezies...), celles des nouvelles exigences écologiques et énergétiques... La recherche urbaine est indispensable pour refonder les savoir-faire, mais les chercheurs sont souvent mal aimés ou incompris... Le potentiel de connaissances acquises est mal exploité: ces connaissances constituent une mine, malgré les lacunes qu'elles présentent. Notre rapport collectif récent du CGPC sur les orientations futures du PUCA met l'accent sur l'indispensable rapprochement structurel entre le monde de la recherche et celui des décideurs et praticiens.

# 2. Explorer, inventer dans les méthodes

#### Le projet « Lyon 2010 », le renouveau de la planification urbaine

Chargé par les élus de conduire le dossier « Lyon 2010 », de 1985 à 1988, déclenché par la révision du SDAU, j'ai participé à une aventure collective passionnante. L'enjeu était d'inventer de nouvelles façons de « planifier » tournant le dos aux démarches technocratiques et procédurales des années 1970. Préalablement à toute approche juridique, nous avons mis l'accent sur l'élaboration d'un « projet stratégique » pour un territoire métropolitain, à partir d'un chantier de prospective participative impliquant fortement élus et administrations, experts et universitaires, et largement la société civile. Le projet a fait apparaître des thématiques nouvelles à l'époque: refaire la ville sur la ville, travailler sur les territoires en difficulté, le paysage et l'environnement, les fonctions métropolitaines et internationales, les relations avec les territoires voisins dans le cadre de la Région urbaine de Lyon. Le projet fera l'objet d'une appropriation

collective des acteurs de l'agglomération, qui s'avérera forte et durable. Et il a d'une certaine façon anticipé la démarche de « projets de territoires » qui, dix ans plus tard, sera inscrite dans les lois Voynet, et SRU...

Lyon 2010 constitue l'expérience territoriale la plus inventive et la plus marquante de mon parcours professionnel.

A mon arrivée à la DAU en 1989, les conditions me paraissent favorables pour lancer un chantier national « Renouveau de la planification urbaine », avec l'appui de Jean-Claude Lemosquet et son équipe, et la mobilisation du réseau des agences, des DDE et de DRE (relance des « études urbaines », exercices de planification territoriale stratégique, modernisation de l'approche des schémas directeurs, relance de la prospective territoriale...)

### Lancement de l'atelier « Projet urbain »

La mise en place, après un grand colloque à Strasbourg en 1992, de l'Atelier Projet urbain à la direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (DAU) fut la réponse à une interpellation de la DIV qui souhaitait promouvoir la démarche de projets urbains dans les quartiers en difficulté. J'invente l'« Apurge » (Atelier projet urbain grands ensembles). L'atelier pris en main par Ariella Masboungi trouve rapidement sa dynamique et élargit ses horizons. L'idée est d'articuler vision stratégique, urbanisme et architecture, de faire le lien entre les concepteurs et les maîtres d'ouvrage, de partager avec les professionnels un travail d'investigation méthodologique.. Soutenue ensuite par la DGUHC, l'activité se poursuit aujourd'hui sous forme d'ateliers thématiques ou d'ateliers consacrés à des villes françaises ou européennes. L'exemple de cette initiative, relayée avec continuité, démontre que l'investissement de l'Etat sur les contenus et les méthodes répond à un réel besoin, au bénéfice de l'ensemble des acteurs locaux

#### Mise en place des Grands Ateliers de l'Isle d'Abeau

Les Grands Ateliers, dont j'ai initié et animé l'étape de préfiguration et la montée en puissance, constituent le premier pôle français d'enseignement, de recherche et d'expérimentation sur les matériaux et cultures constructives. Créés à partir d'une initiative de l'École d'architecture de Grenoble et avec l'appui de la DAU et du ministère de la Culture, ils fédèrent six écoles d'architecture, trois écoles d'art et deux écoles d'ingénieurs (ENTPE, INSA), le CSTB ainsi que les grands groupes industriels nationaux fabricants de matériaux. Abrités dans un bâtiment imaginé et réalisé par l'agence d'architecture Lipsky-Rollet, les Grands Ateliers sont un espace de création unique en France qui offre aux futurs architectes, ingénieurs et artistes de se confronter à l'espace grandeur nature, à l'échelle 1/1. Je suis particulièrement fier de cette réalisation originale et très créative, au sein de laquelle la quête d'interdisciplinarité est un combat toujours difficile mais passionnant.

# L'animation de structures transversales : le Comité des directeurs pour le développement urbain (Codirdu) et le Comité d'orientation du Certu

Le « Codirdu » est une initiative originale de l'Administration prise en 1998 pour regrouper dans une sorte de « club » une vingtaine de directeurs de sept ministères concernés par les questions urbaines et territoriales (Équipement, Environnement, Villes, Aménagement du Territoires, Agriculture, Culture, Intérieur). Elle est issue du rapport Santel sur la création de la DGUHC, proposant un lieu de concertation interministériel « amont » dans un contexte d'organisation gouvernementale fortement

éclatée dans le champ des politiques urbaines et territoriales. Je préside ce comité depuis 1999. Depuis lors, il a créé sa propre dynamique et tenu vingt séances sur des thèmes transversaux très divers de l'action de l'État : la politique de la ville ; le développement durable ; les risques ; la charte de l'environnement ; le nouveau rôle de l'État dans la décentralisation ; la réforme de l'État territorial ; la contractualisation ; les politiques européennes... L'implication personnelle des directeurs ne va pas toujours de soi, je m'investis fortement dans son animation en assurant des liens personnalisés, avec le secrétariat général (DGUHC) et les collègues de la Datar, de la Div et des principales directions. Un bilan-évaluation a été établi en 2006 sur les 8 années d'existence du Codirdu.

Quant au Certu, créé et installé à Lyon depuis 1995, il joue un rôle clef dans la capitalisation des savoir-faire et les échanges d'expériences au bénéfice de l'État et de l'ensemble des acteurs locaux. Il est sous la tutelle de l'État, mais un comité d'orientation (Codor) est prévu dans les statuts qui associe les principales associations d'élus, les réseaux professionnels, les usagers et les administrations de plusieurs ministères. Je préside le Codor qui joue un rôle de cadrage et de mise en cohérence des activités du Certu. C'est un lieu de débat très riche où se construit une culture partagée dépassant les précarrés institutionnels. Ses membres sont très assidus. Le Codor préfigure en quelque sorte ce que pourrait être, avec la décentralisation, une véritable gouvernance partenariale du Certu, dont le rayonnement a progressé depuis dix ans.

### 3. Appuyer le monde professionnel, promouvoir l'ingénierie urbaine et territoriale

Mon parcours est jalonné de rendez-vous avec le monde professionnel, notamment à la DAU puis au CGPC

#### Fédérer les énergies et les métiers du cadre de vie

À la DAU, je poursuis activement la politique de promotion des professionnels dans les différents domaines du cadre de vie: grands prix de l'urbanisme et de l'architecture, semaine de l'architecture en région, soutien à l'IFA (Institut Français d'architecture) et à la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP); appui au réseau des architectes conseils et des CAUE (Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement) qui apportent beaucoup pour introduire les exigences de qualité urbaine, architecturale et paysagère dans l'action publique sur les territoires; création du réseau des paysagistes conseils auprès des DDE; développement du travail en réseau, favorisant le décloisonnement professionnel. Je milite également pour que la fonction « études urbaines et territoriales » soit renforcée au sein de l'Etat, notamment dans les équipes des DDE et DRE, afin qu'elles jouent mieux leur rôle de partenaire des collectivités. Et pour des synergies renforcées avec les services s'occupant de patrimoine (SDAP) et d'environnement (DRAE puis DIREN)

Le partenariat avec les instituts d'urbanisme et la tutelle des écoles d'architecture me conduisent aussi à me plonger dans le monde complexe des formations.

Concernant les urbanistes, j'invite les différentes organisations professionnelles à se regrouper (Société française des urbanistes [SFU], Fédération nationale des agences d'urbanisme [FNAU], urbanistes de l'État, urbanistes territoriaux...) pour engager une

structuration de la profession. Ainsi naît l'association « Profession urbaniste » qui accouchera plus tard du Conseil français des urbanistes [CFDU] et de l'Office public de qualification des urbanistes [OPQU]. Cette communauté professionnelle est encore fragile, socialement peu reconnue, à ancrages multiples et aux contours flous, mais riche de sa diversité et de son ouverture à des métiers connexes. Elle commence à s'organiser. Les dynamiques en cours (le développement des chantiers SCOT, la nouvelle génération de projets urbains dans les villes et métropoles, les nombreux projets de rénovation urbaine soutenus par l'Agence nationale de rénovation urbaine [ANRU]...) doivent lui permettre de renforcer son identité.

#### Revisiter les formations à l'urbanisme et à l'aménagement

Mon travail de réflexion personnelle et partagée avec le monde professionnel sur l'état et la qualité de la commande et sur la capacité à y répondre s'est traduit par la suite par des commandes ministérielles de rapports sur les métiers (2002) et la formation (2006). Le rapport le plus récent (réalisé avec Bernard Pouyet, janvier 2006, à la demande des ministères en charge de l'urbanisme et de l'enseignement supérieur), élaboré avec l'appui d'un groupe de travail mixte, s'inscrit dans la réforme LMD (Licence-Master-Doctorat) qui bouscule les différents champs disciplinaires. Il formule quelques propositions ambitieuses qui visent à mieux structurer un système de formation, encore excessivement fragmenté entre écoles et universités et à renforcer le dialogue avec les praticiens, employeurs et donneurs d'ordre.

#### L'émergence des métiers de la maîtrise d'ouvrage urbaine

Mon métier d'aménageur m'a beaucoup interrogé sur les contradictions qui pouvaient apparaître entre la logique opérationnelle et commerciale et les finalités stratégiques poursuivies par la collectivité porteuse des projets et convaincu de l'importance de la fonction de « maître d'ouvrage urbain », dont la montée en puissance sous diverses formes caractérise la période récente.

Dans le cadre du Club ville-aménagement, j'ai animé un groupe de réflexions sur les méthodes de conduite de projet et la maîtrise d'ouvrage urbaine (cf publications). Partant du constat d'un profond bouleversement du monde de l'aménagement, le but a été de comprendre les effets induits de ces changements et leurs conséquences dans la conduite des projets. Ce travail collégial qui a donné lieu à un livre publié fin 2005 remet en cause le modèle classique d'aménageur tout puissant exclusivement axé sur la mise en œuvre opérationnelle. Les pratiques actuelles mettent en avant le pilotage stratégique des projets en relation avec leur finalité de transformation de la ville dans ses dimensions sociales, économiques et culturelles. Cette fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine, qui s'est notamment développée avec l'émergence de projets de renouvellement urbain particulièrement complexes recompose radicalement les rapports entre la collectivité, les aménageurs, et les opérateurs ou partenaires mobilisés, qu'ils soient publics ou privés. Elle met en avant de nouveaux métiers comme celui d'ensemblier.

#### Renforcer les formations à l'urbanisme et à l'aménagement

Rapport de Jean Frébault et Bernard Pouyet janvier 2006

L'amélioration des formations apparaît cruciale dans le contexte de relance des politiques territoriales et des dynamiques de projets. Les besoins accrus des maîtres d'ouvrage conduisent à formuler des attentes fortes à l'égard des compétences des professionnels et donc de leurs formations, dont la qualité a progressé. On a besoin de davantage d'urbanistes, et les débouchés potentiels existent dès lors que le gisement d'emploi est réellement valorisé. Cela signifie d'abord que la vision des formateurs, des professionnels et des donneurs d'ordre soit commune.

L'idée centrale que préconise le rapport sur les formations à l'urbanisme et à l'aménagement (mission confiée par les deux Ministères en charge de l'urbanisme et de l'enseignement supérieur) est de décliner à la fois un socle commun et des voies d'approfondissement et de spécialisation sanctionnées par des diplômes à forte identité. Il n'y aura en effet aucune articulation efficace possible entre les différents métiers de l'urbanisme et de l'aménagement si ce socle commun n'est pas clairement défini. Il s'agit à la fois de culture générale, d'apprentissage de méthodes et de savoir-faire, de savoir-être aussi. Tout le monde doit parler le même langage. Il apparaît essentiel d'initier par exemple les non architectes à la problématique du projet dans l'espace que d'initier les architectes aux sciences humaines et sciences de l'ingénieur. Le rapport insiste donc sur la nécessité de formations substantielles en durée et en moyens, sur le renfort des « doubles cursus » et l'expérimentation de « cursus intégrés », sur le développement de l'interdisciplinarité et de la coopération entre établissements (instituts d'urbanisme, écoles d'architecture, écoles d'ingénieurs..); il insiste également sur l'ouverture beaucoup plus forte de l'enseignement au monde professionnel, sur la structuration d'un réseau national avec des pôles à masse critique suffisante et ouvert sur l'Europe et l'international; enfin sur la mise en place d'une instance nationale permanente de dialogue.

## IV. QUELQUES CONVICTIONS

Des métiers et des outils de pensée et d'action à réinventer dans une société qui bouge Dans le débat national, l'urbanisme est peu présent, en dehors des grands projets médiatisés. Mais les défis de la société contemporaine interpellent fortement les villes et les territoires. Je suis convaincu que les <u>questions sociétales</u> sont <u>refondatrices de</u> nouvelles problématiques urbaines.

Depuis quatre décennies, notre société a beaucoup changé et connu des ruptures : dans les modes de vie, les relations sociales et le rapport à l'autre, dans les valeurs collectives, la mobilité et le rapport au territoire, dans la conscience d'enjeux énergétiques et environnementaux planétaires. Mais l'effondrement des certitudes et des utopies des Trente Glorieuses n'a pas engendré un nouveau système de repères. Dans le contexte des enjeux urbains actuels, les outils, les méthodes et les mentalités, hérités de cette période, ne sont plus adaptés, mais ils ont parfois la vie dure. Toute la difficulté pour l'urbaniste est alors de repérer les signes avant-coureurs de changements ou de ruptures, d'adapter les modes de pensée et les outils de prospective pour anticiper au mieux les nouvelles demandes. La vision autoritaire de la planification n'est plus de mise. Ce métier est à réinventer chaque jour.

L'exemple des émeutes de novembre 2005 dans les cités de banlieue, révélatrices d'un malaise profond, illustre bien ce déficit d'outils de compréhension et d'anticipation. La société bouge parfois plus vite que l'action publique, et même que la capacité à en comprendre le sens.

### Le défi du « vivre ensemble » : penser ensemble le projet urbain et le projet social

L'exclusion sociale et la ségrégation urbaine qui vont s'aggravant (on parle de « séparatisme social ») questionnent la société tout entière, entre « gentrification », « relégation », et « périurbanisation ». Les causes premières sont sociales et économiques, mais le déficit de qualité urbaine dans certains quartiers aggrave les handicaps cumulés et favorise la concentration dans les mêmes territoires des populations les plus en difficulté. Le défi du « vivre ensemble » interpelle aussi les urbanistes et aménageurs. Les projets de rénovation urbaine donnent parfois lieu à d'intenses controverses

Une piste de progrès serait de penser systématiquement ensemble le « projet urbain » et le « projet social », ce dernier étant aujourd'hui déconnecté et à la traîne. Faisons avancer les deux volets au même rythme, faisons en sorte que les préoccupations sociales ou sociétales imprègnent davantage la réflexion sur l'espace. Dans les quartiers les plus en difficulté, l'enjeu n'est pas seulement de promouvoir la mixité sociale avec la démolition / reconstruction, mais aussi de redonner espoir et dignité à ceux qui sont le plus en « décrochage » de la société, le plus en déficit d'écoute et reconnaissance. Donner des perspectives aux habitants en place implique une concertation intense permettant l'appropriation des projets et la prise en compte d'actions et de signes répondant sans tarder aux attentes identifiées. L'enfermement social n'est pas sans lien avec les diverses formes d'enfermement spatial, de coupures ou déficits d'accessibilité à d'autres territoires. On pourrait multiplier les exemples d'interfaces nécessaires, par exemple la nécessité de penser ensemble l'organisation urbaine et la lutte contre la ségrégation par l'école (projets de réussite éducative, localisation des établissements, réflexions sur la carte scolaire...), celle d'intégrer le développement des pratiques culturelles dans la dimension urbaine, de développer des lieux favorisant le lien social, le développement économique, etc...Sur tous ces sujets, l'ingénierie urbaine et l'ingénierie sociale devraient beaucoup plus travailler ensemble, et se retrouver au sein d'une même « équipe projet », ce qui est peu souvent le cas.

Mais le « séparatisme social » menace tous les territoires, où se développent aussi des « ghettos » de riches ou de classes moyennes. La vigilance des urbanistes doit être systématiquement requise sur ce qui, dans la production urbaine courante, peut favoriser le « vivre ensemble », la diversité et le brassage social ; et cela pas seulement dans l'offre de logements mais aussi à travers des formes urbaines traversantes, la qualité des espaces publics, les lieux de culture et de loisirs, les transports, les espaces de démocratie participative...

Quant aux questions de sécurité, de plus en plus prégnantes et incontournables, elles appellent d'autres réponses des aménageurs que celles de l'enfermement urbain (résidences sécurisées, enclaves résidentielles et autres *gated communities*) qui commencent à se développer en France et devraient susciter davantage l'indignation des urbanistes et des aménageurs.

### Oser le développement durable à l'échelle de la ville et des territoires

Le concept de développement durable fait apparemment consensus. Mais de l'incantatoire au passage à l'acte, le décalage est encore important, et tout le monde n'y met pas la même chose. La planète est en danger, les urbanistes et aménageurs doivent comme d'autres acteurs de la société civile se mobiliser, anticiper et aider aux prises de conscience collectives, remettre en cause les schémas de pensée sur l'aménagement des territoires, sur l'organisation et la gestion des espaces urbains, et aussi interroger les comportements et modes de vie.

La prise de conscience progresse, mais le cheminement est encore frileux, rencontre des sceptiques. Des démarches sectorielles permettent parfois de vraies avancées sur certains aspects du développement durable (bâtiments HQE, plans de mobilité, modes de déplacements doux...), mais l'approche globale intégrée à l'échelle des quartiers et de la ville reste balbutiante. Si l'ambition est bien de concilier les exigences environnementales, le développement économique et les préoccupations sociales (ou sociétales), on a tendance en France à oublier ces deux derniers volets. Et pour autant, nous sommes loin de l'excellence environnementale, en retard sur des pays voisins en matière d'écologie et de démarche transversale. C'est « l'attitude développement durable » qu'il faut développer systématiquement, aux différentes échelles, l'élaboration et la conduite des projets. Des exemples étrangers innovants comme ceux de Fribourg (à l'échelle de la ville ou des quartiers Vauban et Rieselfeld), de l'opération Bedzed en Angleterre ou d'autres villes nord-européennes nous montrent des voies possibles dans la pensée urbanistique, avec des objectifs ambitieux sur l'autonomie énergétique, la maîtrise de la place de l'automobile et le développement des modes alternatifs, la conciliation entre densité et proximité de la nature, l'adhésion sociale et citoyenne...Tout n'est certes pas transposable ou généralisable, ni sans défaut, mais il y a des pistes audacieuses. Pourquoi ne pas s'en inspirer? En France, il y a toute une réflexion à développer sur la conception urbaine, l'architecture et l'agencement des bâtiments, les densités plus favorables aux transports en commun et à la proximité des services, la présence du végétal, l'espace public, la mixité... dont urbanistes et aménageurs devraient résolument s'emparer. A quand quelques opérations « vitrines » en France?

À la grande échelle, celle des SCOT, des territoires périurbains et des zones rurales, la question de l'étalement urbain (spécificité bien française) et celle de l'organisation d'une mobilité urbaine durable méritent des réponses à la hauteur des enjeux. Sujets complexes, où il faut concilier les évolutions démographiques et les nouveaux modes de vie, la croissance structurelle des besoins en logement (amplifiée par la baisse de la taille des ménages), les nouvelles pratiques de mobilité, et les grandes exigences écologiques et énergétiques. Mais l'on se heurte à la fois à un déficit d'efficacité de l'action publique (gouvernance fragmentée des territoires, périmètres inadaptés malgré les progrès de l'intercommunalité, fragmentation de compétences entre urbanisme, logement, et transports à l'échelle des aires urbaines) et à un certain nombre de malentendus conceptuels. Il y a par exemple une confusion fréquente entre étalement urbain (terme péjoratif appelant condamnation) et extension urbaine (les besoins quantitatifs en logement sont tels qu'ils ne peuvent être satisfaits par le seul renouvellement urbain). Ce qui est en débat, c'est la façon dont doit être organisée la croissance urbaine dans les périphéries. Les formes les plus diffuses, dispersées, éclatées de la périurbanisation ne vont certes pas dans le sens du développement durable (impossibilité de desserte par transports en commun , éloignement des services et équipements, consommation d'espace...), elles encouragent la captivité de l'automobile, aussi parfois la ségrégation et le séparatisme social. Ne peut-on promouvoir en France des modèles alternatifs de formes urbaines « douces » et diversifiées, entre individuel dispersé et ville minérale, multipolaires, associant densités raisonnables et présence forte de la nature, bonnes dessertes en transports en commun, performances énergétiques, mixité urbaine et sociale, qualité des espaces et accès équitable aux services ? La mise en place systématique de structures coordonnant efficacement et aux bonnes échelles les transports, l'urbanisme et le logement serait aussi une condition essentielle.

#### Faire sa place à la démocratie participative

Dans les sociétés modernes et complexes, les projets donnent lieu de plus en plus à contestations avec l'expression d'intérêts contradictoires, et l'intérêt général défini comme une notion abstraite, globale et parachutée d'en haut ne peut plus être le seul fil rouge des décisions publiques.

Dans le domaine de l'implication des habitants, usagers ou citoyens, d'autres pays européens paraissent plus en avance que la France où les esprits sceptiques sont encore nombreux, mais où des chantiers intéressants s'ouvrent devant nous, montrant sans doute des voies à développer : les débats publics sur les grands projets d'infrastructures instaurés par la loi Barnier, des expériences de prospective participative comme le Pays basque, le Nord-Pas-de-Calais... (Lyon 2010 était précurseur...), les concertations sur les « Agendas 21 » locaux, quelques exemples (encore trop rares) d'association ambitieuse d'habitants sur des projets urbains ou d'« ateliers citoyens », et la récente expérience des conseils de développement instaurés par la loi de 1999 auprès des agglomérations importantes et les « pays » pour représenter la « société civile ». Ces nouvelles pratiques changent la façon d'élaborer des projets ou de penser l'avenir d'un territoire. Elles peuvent enrichir les contenus, apaiser des conflits, améliorer la qualité de la décision publique. Les élus, longtemps sceptiques, commencent en France à exprimer de réelles attentes et à prendre des initiatives. Ils sont de plus en plus conscients que des fossés peuvent aisément se creuser entre eux et les citoyens, et que le décodage des attentes est un art difficile mais nécessaire tout au long d'un mandat.

Ma conviction est forte qu'il faut explorer ces nouveaux horizons, pour des décisions publiques mieux préparées, avec le souci d'éviter les confusions sur la place de chacun :

la démocratie participative doit nourrir et conforter la démocratie représentative et non se substituer à elle, elle doit favoriser des constructions collectives en s'appuyant sur une ingénierie compétente, elle doit aussi « déranger » (dans le bon sens du terme) les experts et professionnels qui ont tout à gagner à revisiter leurs pratiques techniques d'élaboration et de communication des projets.

## « Ne jetons pas l'État avec l'eau du bain »

« Moins » d'État, « mieux » d'État, « recentrage » des missions de l'État ? L'État n'a-t-il pas perdu ses repères, après la décentralisation, et dans un contexte de raréfaction de l'argent public ? Cette formule de Francis Beaucire illustre toute la difficulté d'avoir en France un débat équilibré, détaché des enjeux propres à chacun des acteurs qui interviennent dans le champ des politiques territoriales, dans un vaste chantier de recomposition de l'action publique qui n'est qu'à ses débuts.

Pour avoir personnellement traversé de l'intérieur et pendant de longues années la culture des collectivités locales et celles de l'Etat, il me vient quelques réflexions pour alimenter le débat :

- 1) Il faut refonder les relations entre l'Etat et les collectivités, les repenser plus en terme de complémentarités que de relations hiérarchiques, en tenant compte face aux défis du monde d'aujourd'hui de l'interdépendance des échelles dans l'action publique, du local au national, à l'Europe et au monde, en passant par les solidarités intermédiaires. On pourrait l'illustrer par des exemples (les défis du logement, la question foncière, la cohésion sociale et la rénovation des banlieues, la crise écologique...), et méditer les enseignements de pays voisins sur l'emboîtement des acteurs publics.
- 2) Aux cotés des avancées de la décentralisation, et des progrès sensibles de l'intercommunalité, l'Etat comme les collectivités doivent s'attaquer à la complexification du système de gouvernance des territoires qui fait trop souvent obstacle la mise en cohérence des responsabilités exercées : la persistance du mille-feuilles administratif français (record d'Europe), la superposition et l'enchevêtrement des périmètres institutionnels et leur décalage fréquent avec les bassins de vie réels, la fragmentation entre compétences (par exemple dissociation entre institutions compétentes en matière de logement, de social, d'urbanisme, de transports..), l'absence d' « ensemblier » sont des spécificités bien françaises.
- 3) Plus que jamais, les collectivités publiques à différentes échelles doivent combiner leurs actions avec d'autres partenaires, ceux de la société civile et de la démocratie participative, et ceux des forces du marché avec les acteurs privés

En France l'Etat, encore hésitant, trop présent ou trop absent, devrait résolument s'engager sur des voies où les acteurs locaux manifestent des attentes renouvelées :

- sur des postures plus diversifiées qu'aujourd'hui ; l'État stratège, partenaire, ou acteur local parmi d'autres, régulateur, garant de grands objectifs de cohésion, de solidarité et de développement durable ; sur l'intelligence territoriale et le bon emboîtement des échelles, l'écoute du local, la reconnaissance de la diversité des territoires, l'appui aux collectivités les plus démunies ;

15

- prioritairement sur les contenus avant les procédures, sur la transversalité interministérielle, sur l'apport de valeur ajoutée dans le débat local
- sur la prospective et la recherche urbaine, sur le travail de capitalisation et d'échange d'expériences produit par des instances comme le Certu ou autres, dès lors que ce sont bien toutes les composantes de la nation qui en sont bénéficiaires.

N'est-ce pas plutôt de refondation de l'action publique dont il faudrait parler plutôt que de « réforme de l'Etat », comme s'il s'agissait d'un chantier fermé sur lui-même ? Et ne faudrait-il pas associer de façon ouverte à ce chantier le monde professionnel, la société civile, les citoyens ?

## Principales publications de Jean Frébault

- Les Transports publics urbains en France, Institut de recherche des transports, Paris, 1969.
- Le marché des transports (avec Jean-Noêl Chapulut et Jacques Pellegrin), ed du Seuil 1970
- Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne\*, Agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon, 1988.
- Le Renouveau de la planification urbaine\*, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Paris, 1992.
- Rapport sur les Grands Projets de ville de Vaulx-en-Velin et des Minguettes à Vénissieux, 1996.
- Rapport sur la mise en place d'un conseil national d'orientation de l'urbanisme, Conseil général des ponts et chaussées, Paris, 2002.
- Revisiter la politique de la ville, les politiques publiques à l'épreuve des faits (conférence), Lyon, 2003.
- Cultures croisées\*, Conseil général des ponts et chaussées, Paris, 2004.
- La Maîtrise d'ouvrage urbaine\*, Club ville-aménagement / Éditions du Moniteur, Paris, 2005.
- Analyses et contributions pour les orientations pluriannuelles de recherche du PUCA (Plan construction urbanisme architecture), Conseil Général des Ponts et Chaussées (avec Florence Contenay, Georges Crépey, Raphaël Slama) 2005
- Renforcer les formations à l'urbanisme et l'aménagement (Jean Frébault et Bernard Pouyet), rapport pour la Dguhc et la Desup, janv 2006.
- Contribution aux travaux d'évaluation du CES (comité d'évaluation et de suivi) de l'ANRU (Agence nationale de la rénovation urbaine) sur la conduite des projets de rénovation urbaine\* Conseil Général des Ponts et Chaussées, juin 2006

(\*direction de travaux collectifs)