

**Atelier A**  
Jeudi 25 novembre 2004

## **Note introductive**

### **« La maîtrise d’ouvrage urbaine et les nouvelles pratiques de l’aménagement »**

par Jean Frébault (CGPC)

**à partir des réflexions capitalisées par le groupe de travail « Maîtrise d’ouvrage urbaine » animé par Jean Frébault et Eric Bazard**

© Club Ville Aménagement. Association de Maîtres d’Ouvrage d’Opérations Urbaines  
Plan Urbanisme Construction Architecture / P.U.C.A - Grande Arche Sud - 92055 Paris – La Défense Cedex 04  
Tel : 33(0) 1.40 81 24 56 / Fax : 01.40.81.94.75 – E-mail : [club-ville-amenagement@i-carre.net](mailto:club-ville-amenagement@i-carre.net)

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

© Club Ville Aménagement. Association de Maîtres d’Ouvrage d’Opérations Urbaines  
Plan Urbanisme Construction Architecture / P.U.C.A - Grande Arche Sud - 92055 Paris – La Défense Cedex 04  
Tel : 33(0) 1.40 81 24 56 / Fax : 01.40.81.94.75 – E-mail : [club-ville-amenagement@i-carre.net](mailto:club-ville-amenagement@i-carre.net)  
[www.club-ville-amenagement.asso.fr](http://www.club-ville-amenagement.asso.fr) - [www.club-ville-amenagement.org](http://www.club-ville-amenagement.org)

## **Préambule**

*Document de travail destiné à introduire les débats, cette note vise à une présentation synthétique des principales avancées du Groupe de Travail du Club sur la « maîtrise d'ouvrage urbaine », avec les acquis des réflexions antérieures (présentées en 2002 aux Entretiens de l'aménagement à Nantes), et l'observation récente d'un échantillon de 7 sites à projets complexes : Ile de Nantes, Boulogne-Billancourt, Euroméditerranée, Mantes-la-Jolie, Montpellier, Plaine de France, Lyon-Vaise). Les évolutions observées ont également été confortées par les réflexions des autres groupes de travail du club.*

*Ces observations conduisent à mettre l'accent sur de nouvelles pratiques de conduite des projets d'aménagement sous la responsabilité des collectivités, « de la vision stratégique au passage à l'acte », que l'on peut rassembler sous l'expression « maîtrise ouvrage urbaine », dans un contexte marqué par l'élargissement ou le changement de nature des missions, et la recomposition du système d'acteurs.*

*Les enseignements à tirer ont probablement une portée plus large, mais des précautions sont toutefois nécessaires avant de généraliser à l'ensemble des pratiques d'aménagement dans les villes françaises*

*Il est clair cependant que les mutations observées invitent à revisiter le système français de l'aménagement, et sa place particulière dans le contexte européen, système dont on a souvent souligné les caractéristiques spécifiques sur trois dimensions:*

- *sa dimension juridique avec à l'origine la création d'outils puissants de transformation foncière (les ZAC) permettant des projets d'ensemble, et de structures spécifiques d'action comme les établissements publics d'aménagement ou les SEM d'aménagement, mais qui sont confrontés aujourd'hui à des problématiques d'action urbaine de type nouveau*
- *son imbrication stratégique avec les collectivités, qui tend encore à se renforcer aujourd'hui ; car aménager, c'est transformer la ville, et pas seulement créer des mètres-carrés supplémentaires. C'est une démarche d'essence publique.*
- *l'évolution des cultures professionnelles qui accompagnent ces mutations, tant chez les aménageurs qu'au sein des collectivités ou de l'Etat.*

Groupe de travail animé par Jean Frébault et Eric Bazard

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

2

Consultant : Thierry Vilmin, avec le concours de Laure Verdier (Cieu) pour l'enquête métiers.  
Travaux antérieurs d'experts : Yves Janvier, Alain Bourdin

Ont particulièrement apporté leur contribution au sein ou auprès du groupe :  
Eric Bérard, Pierre Michaux, Jean-Luc Poitevin, Alain Rouillard, Sophie Schmitt, Laurent Théry,  
Bernard Badon, Bertrand Ousset, Olivier Piron, Evelyne Smolarski, Jean-Louis Subileau.

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

3

## **I - CONFIRMATION DE LA MONTEE EN PUISSANCE D'UNE FONCTION AMONT : LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE**

**1.1 L'accent est mis beaucoup plus aujourd'hui sur la vision stratégique des projets et les enjeux pour la collectivité** (par opposition aux pratiques anciennes d'aménageurs autonomes, principalement centrées sur les préoccupations de mise en oeuvre). Sont à souligner :

- L'importance première de l'impact des projets sur le développement et la transformation de la ville, la vie de la cité et des habitants à des échelles d'espaces et de temps souvent plus larges. Nécessité de les inscrire dans une « volonté politique » porteuse d'une « vision stratégique » et « d'intentions urbaines », et généralement accompagnée d'une forte démarche de concertation
- La généralisation d'une démarche interactive dans la durée, le projet étant un processus, et non une image figée à l'avance. Elle nécessite de ré-interroger en permanence les finalités du projet, pour cadrer à la fois la conception et la mise en œuvre opérationnelle. Les besoins d'arbitrages sont d'abord à ce niveau, y compris pendant les phases de réalisation .
- La prise de risque financier et politique, qui est aujourd'hui principalement assumée au niveau des collectivités.
- La réussite des actions d'aménagement passe par un partenariat exigeant, avec la nécessité de mobiliser un système d'acteurs (publics et privés) de plus en plus large et complexe

**1.2 La conduite des projets doit en conséquence mieux distinguer le pilotage stratégique de la fabrication des opérations, tout en les articulant fortement.**

Yves Janvier dans ses travaux antérieurs pour le Club distingue 4 niveaux que l'on peut ainsi résumer :

- La stratégie (cadrage des projets dans les politiques urbaines à l'échelle plus large)
- Le portage politique
- Le pilotage technique
- La mise en œuvre opérationnelle

Le pilotage des projets change de dimension et ne se limite pas à la seule mise en œuvre.

Le « pilotage stratégique » prend ainsi le pas sur le « pilotage opérationnel »

**1.3 La maîtrise d'ouvrage urbaine peut être ainsi définie comme une fonction de conduite des projets d'aménagement, portée par les collectivités,** axée sur le pilotage, de la conception à la

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

4

mise en œuvre, et positionnée clairement à l'amont de l'activité opérationnelle, qui elle-même peut le cas échéant relever de structures distinctes.

Notons au passage que la « maîtrise d'ouvrage urbaine » ne doit pas être confondue avec les « maîtrises d'ouvrage opérationnelles », en charge des projets d'équipements, d'espaces publics, de projets immobiliers...qui prennent place dans les projets d'aménagement

Il apparaît que quelques caractéristiques communes peuvent être dégagées, au-delà de la grande diversité des projets et de leurs modes de gouvernance.

***Le schéma ci-joint***, à caractère indicatif mais largement validé sur les sites de l'échantillon de projets observés, vise à représenter les principales **fonctions** que la maîtrise d'ouvrage urbaine doit s'efforcer de mobiliser et de mettre en synergie, cette représentation des fonctions ne préjugant pas des acteurs ou opérateurs qui en sont les supports

**a) la maîtrise d'ouvrage urbaine est au coeur de quatre familles de fonctions entre lesquelles elle doit assurer en permanence la cohérence :**

*le cadrage stratégique,  
la conception et l'invention du projet,  
les relations partenariales et la concertation,  
le passage à l'acte.*

La relation entre ces quatre « sphères », très interdépendantes, n'est pas linéaire ; elle relève plutôt d'une sorte de va-et-vient permanent, dans une démarche interactive animée par la maîtrise ouvrage urbaine.

**b) la maîtrise ouvrage urbaine doit particulièrement assumer les missions suivantes**, quelque soit la façon dont elle est organisée (en interne, création d'une structure ad hoc, articulation organique et confiante avec un aménageur....) :

→ ***organiser et animer le portage politique*** aux différentes échelles territoriales : veiller au cadrage stratégique, préparer les décisions des collectivités et les arbitrages politiques rendus nécessaires tout au long du projet

→ assurer, sous la responsabilité de la collectivité, un pilotage technique dont l'objet principal est ***d'impulser la dynamique du projet, de la conception à la réalisation*** (rôle d'une « équipe projet »)

→ ***mettre en convergence tous les acteurs et partenaires***, concernés ou mandatés par la réussite du projet, jusqu'au passage à l'acte . C'est la ***mission d'ensemblier***

La maîtrise d'ouvrage urbaine comporte, on le voit, une *dimension politique* et une *dimension professionnelle* (pilotage technique, « équipe projet »...).

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

5

**c) Elle pose en des termes nouveaux l'organisation de l'articulation avec les structures en charge de l'action opérationnelle. (cf. ch. III)**

Elle questionne notamment sur ce que doivent être la *place et les missions de l'aménageur*, lorsqu'il existe. Selon les contextes locaux, il pourra en effet exercer une ou plusieurs des fonctions décrites, se centrer sur les missions opérationnelles, participer à la conduite du projet, à l'animation des relations partenariales...

A noter également la présence *d'autres acteurs*, par exemple les *services de la collectivité locale* (ou des structures intercommunales), pouvant exercer certaines missions opérationnelles (équipements, espaces publics...) ou s'organiser en missions de pilotage des projets

**Le cadrage stratégique d'agglomération ou métropolitain**  
 (cadrage à des échelles territoriales plus larges que celles du projet)  
 Dispositifs de la loi SRU : SCOT et PLU, stratégies urbaines globales, partenaires institutionnels (agglo, département, région, Etat...), agence d'urbanisme...  
 Etudes préalables et prospectives, vocation du site, choix stratégiques, intentions urbaines, orientations programmatiques

**LA MAÎTRISE D'OUVRAGE URBAINE**  
 (la conduite du projet)

**LES DECIDEURS POLITIQUES**  
 Portage politique, comité de pilotage..  
**L' EQUIPE DE PILOTAGE**  
 Animation / impulsion du projet  
 Mission d'Ensemble

→ Le champ du foncier

**L'INVENTION DU PROJET**

- LE(S) CONCEPTEUR(S) URBAIN(S)
- L'atelier du projet (mise en débat, évolutions dans la durée..)
- Les expertises externalisées

**LE CHAMP DES RELATIONS PARTENARIALES**

**PARTENAIRES ECONOMIQUES ET PROFESSIONNELS**

Investisseurs publics et privés  
 Propriétaires et acteurs fonciers

**SOCIETE CIVILE**

Initiateurs de projets, acteurs culturels, etc...

**ESPACE PUBLIC DU PROJET**

Concertation Habitants  
 Usagers Citoyens

**LE PASSAGE A L'ACTE : outils et acteurs**

- L'OPERATEUR (ou les opérateurs) chargé de la mise en œuvre du projet d'aménagement d'ensemble
- Les maîtres d'ouvrage opérationnels (d'équipements, d'espaces publics, de transports, logt social, constructeurs...)
- Eventuellement, les opérateurs du devt social, économique, culturel..
- Les Services de la collectivité dans la diversité de leurs missions, mandats ou non pour l'opérationnel
- Les services gestionnaires

aménagement  
 qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
 Edition du *Moniteur*

**NOTA : 1)** Le Présent Schéma est **indicatif**, il tente d'identifier les principales fonctions et acteurs qui participent à un processus d'aménagement, à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un projet urbain.

**2)** Le mot d'**aménageur** (dont le sens est à redéfinir dans ce nouveau contexte) n'est volontairement pas prononcé dans ce schéma. « L' aménageur » lorsqu'il existe peut en effet exercer selon les contextes locaux une ou plusieurs des fonctions décrites ci-dessus : être en charge de la mission d'opérateur, participer à la conduite du projets, animer les relations avec les partenaires.

*Club V A - GT MOU – JF 19/11/2004*

## ***SCHEMA DES FONCTIONS***

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

© Club Ville Aménagement. Association de Maîtres d'Ouvrage d'Opérations Urbaines  
Plan Urbanisme Construction Architecture / P.U.C.A - Grande Arche Sud - 92055 Paris – La Défense Cedex 04  
Tel : 33(0) 1.40 81 24 56 / Fax : 01.40.81.94.75 – E-mail : [club-ville-amenagement@i-carre.net](mailto:club-ville-amenagement@i-carre.net)  
[www.club-ville-amenagement.asso.fr](http://www.club-ville-amenagement.asso.fr) - [www.club-ville-amenagement.org](http://www.club-ville-amenagement.org)



## II - CES EVOLUTIONS SONT CONFORTEES PAR UN CONTEXTE OU EMERGENT DES PROJETS AMBITIEUX ET A COMPLEXITE ACCRUE

Tout en évitant de généraliser, on observe une complexité accrue qui renforce les besoins de pilotage et de coordination, liée à plusieurs facteurs éventuellement combinés entre eux :

- **L'émergence de projets à ambition métropolitaine** (par le contenu et la taille des programmes) combinant généralement programmes neufs, renouvellement urbain et mise en valeur de l'existant. Exemples : Ile de Nantes, Confluent à Lyon, Euroméditerranée, etc... L'importance des transformations territoriales renforce les besoins de concertation et de débat publics
- **Des projets concernant aussi des « grands territoires »**, où la notion de projet urbain global (au singulier) peut s'effacer devant celle de « projet de territoire », avec une stratégie visant à décliner une diversité de projets (urbains, culturels, économiques, investissements préalables de requalification...), mis en cohérence dans une vision d'ensemble. Exemples : Plaine de France, Mantes-la-Jolie, à certains égards le projet sur Montpellier....et à échelle plus modeste Lyon-Vaise,.....(cf GT « *action urbaine sur les grands territoires* »)
- **Des stratégies d'aménagement ne s'appuyant plus systématiquement sur l'acquisition foncière publique préalable** (Exemples : Boulogne, Ile de Nantes...). La maîtrise du foncier, dès lors que sa propriété échappe à la collectivité passe par de nouveaux modes de partenariat (contractualisation, solutions de portage intermédiaire...). Elle pose la question du contrôle du processus d'aménagement par la collectivité, notamment lorsqu'elle a à faire à des propriétaires puissants.
- **Des thématiques d'action de plus en plus diversifiées**, à côté de l'action de transformation foncière classique de l'aménageur, qui ne font pas seulement appel à la transformation physique de l'espace tout en contribuant à la stratégie d'ensemble : développement économique, actions liées à la politique de la ville, projets culturels, interventions sur le bâti existant, prise en compte à l'aval des dimensions gestion et sécurité, (cf. § 4.1)
- Corrélativement, la **multiplication des acteurs publics ou privés** à coordonner, à mettre en convergence : opérateurs spécialisés dans une diversité de domaines (réhabilitation de l'habitat, traitement de copropriétés, requalification économique, développement social, développement culturel...), propriétaires fonciers (parfois puissants) avec lesquels il faut négocier lorsqu'il n'y a pas acquisition préalable systématique de terrains, maîtres d'ouvrages d'équipements, d'infrastructures ou d'espaces publics, gestionnaires de logements, de services ou d'espaces publics, diversité des investisseurs publics (collectivités, parfois Etat, établissements publics..) et investisseurs privés que l'on cherche à attirer sur le territoire. A souligner notamment l'importance de l'effet de levier souvent recherché vis à vis de l'investissement privé.

### III - UNE RECOMPOSITION DES RAPPORTS ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES ET AMENAGEURS, A TRAVERS UNE DIVERSITE DE MODELES OU CONFIGURATIONS

#### 3.1 L'organisation du portage politique

Si la volonté politique est parfois incarnée à travers la personnalité d'un maire ou Président d'agglomération, ou adjoint au maire, (la figure du « prince »), elle doit de plus en plus s'appuyer sur une **alliance** organisée entre les différents partenaires politiques qui a des titres et degrés divers, et à des échelles variées, portent les objectifs du projet, concourent à sa mise en œuvre et à sa réussite. Outre l'échelon de la commune (adjoints, conseil municipal) et de la structure intercommunale d'agglomération, les projets importants mobilisent souvent le département et /ou la région.

L'Etat est également associé à certains projets d'intérêt national, ou à ceux liés à la rénovation urbaine et la politique de la ville.

Cette *maîtrise d'ouvrage composite* prend souvent la forme minimale de **comités de pilotage** « politique », dont le président joue un rôle fédérateur. Mais elle peut aussi se traduire à travers la composition des **conseils d'administration de structures formalisées et dédiées au projet** (GIP, aménageur...), ou par la mise en place de rouages plus complexes et informels.

#### 3.2 L'articulation entre maîtrise d'ouvrage urbaine et action opérationnelle

L'observation des pratiques locales et de leur évolution récente montre qu'il existe **plusieurs formes d'articulation** entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et le niveau opérationnel. **La figure de l'aménageur, lorsqu'il existe, donne lieu à des configurations et positionnements variés** : soit l'aménageur est centré principalement sur l'action opérationnelle (qui peut se décliner au delà des actions classiques de transformation foncière), soit il est sollicité sur un spectre plus large, y compris à participer à des missions relevant de la maîtrise d'ouvrage urbaine, à la demande de la collectivité et sous sa responsabilité.

Schématiquement, on a pu identifier *quatre modèles* ou *configurations* :

- **1 - celle de l'aménageur « tout-puissant »** face à une maîtrise d'ouvrage urbaine effacée. Ce modèle, largement dominant dans les années 60-70, est cité pour mémoire car il apparaît aujourd'hui largement obsolète.
- **2 - la configuration dite « équilibrée »** : sa traduction la plus répandue est celle où une collectivité locale (ville, agglomération) s'organise au niveau politique et technique (service structuré, organisé sur la maîtrise d'ouvrage urbaine de projets) pour **encadrer et piloter un aménageur** (une SEM d'aménagement ou tout autre opérateur), à qui est confié la réalisation opérationnelle d'ensemble d'un projet. Cette configuration tend à se développer dans les agglomérations, tout particulièrement pour les opérations classiques d'aménagement dont certaines peuvent relever de projets importants (exemple précurseur de la Communauté urbaine de Lyon). Dans la pratique, l'aménageur qu'il ait d'autres missions sur un territoire plus large (ex SEM départementale) ou

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

10

qu'il soit dédié à l'opération, peut être associé, parfois significativement, aux réflexions amont de la collectivité et au pilotage stratégique du projet

- **3 - la configuration centrée sur la collectivité** (exemple, Vaise, Saint-Nazaire, GIP de GPV...). Ce modèle est une des réponses à l'émergence de projets complexes faisant appel à une **multiplicité d'opérateurs** de profils différents, y compris sur des missions autres que l'aménagement, ou, pour les opérations d'aménagement classiques au choix de ne pas (ou pas encore) faire appel à un aménageur. Dans cette dernière hypothèse, la mise en œuvre opérationnelle en matière d'aménagement relève principalement des **services de la collectivité** (réalisation d'équipements, espaces publics, ZAC en régie dans certains cas...), et de **l'initiative privée** (propriétaires privés, promoteurs...), qu'il convient de coordonner.

La collectivité organise alors en son sein une **mission de maîtrise d'ouvrage urbaine** (équipe projet) supervisée par un comité de pilotage, ou met en place une **structure de pilotage formalisée** en cas de partenariat complexe (exemple GIP de GPV). Dans certains cas les difficultés du « passage à l'acte » dans le contexte local ont pu justifier une mise en cause de ces dispositifs avec mise en place en 2<sup>ème</sup> étape d'un aménageur (exemples Boulogne, Ile de Nantes)

- **4 - le modèle dit « intégré »** : dans cette configuration, la maîtrise d'ouvrage urbaine s'appuie sur un **aménageur structurellement présent à la fois à l'aval** (forte capacité de passage à l'acte) **et à l'amont**. L'exemple le plus souvent cité est celui des établissements publics d'aménagement de la nouvelle génération (Euroméditerranée, Mantes-la-Jolie, Plaine de France, Seine-Arche...), mais on peut dire que certaines SEM s'en rapprochent dans le cadre d'une relation de confiance voir de complicité avec la collectivité. Ce sont en général des structures « dédiées » au seul territoire de projet.

Dans ce modèle la maîtrise d'ouvrage politique (dont l'expression peut se retrouver dans la composition du conseil d'administration ou un comité de pilotage ad hoc), s'appuie assez largement sur l'aménageur pour la réalisation des missions amont : études de cadrage, réflexions stratégiques, animation du projet, pilotage des actions opérationnelles.

Cela suppose en contre-partie que les arbitrages nécessaires tout au long des projets remontent à bon niveau (éviter la « tentation technocratique »), dans une relation de forte confiance. Cela implique de la part de l'aménageur transparence et préoccupations éthiques, avec le souci de bien clarifier l'articulation des responsabilités professionnelles et politiques des uns des autres. Si ces conditions sont réunies, l'aménageur peut exercer également un certain nombre de missions de coordination notamment vis à vis de partenaires extérieurs ne dépendant pas de lui. C'est ce qu'on peut appeler la posture « **d'aménageur-ensemblier** ».

A noter qu'un tel dispositif, parfois fortement souhaité par les élus, a **certaines limites** dans sa traduction. La solution « Etablissement public d'aménagement » est peu répandue et ne peut être généralisée puisqu'elle suppose une forte présence de l'Etat aux côtés des collectivités locales (généralement partagée à 50 % de la prise de risques financiers), là où les enjeux territoriaux le justifient. La solution passant par une SEM d'aménagement, si elle peut parfois se rapprocher de cette démarche intégrée, se heurte aux contraintes juridiques actuelles qui font que les SEM sont

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

11

plus difficilement reconnues comme légitimes sur les missions amont, même si le système des CPA a certaines souplesses.

La question de la place dévolue aux services de la collectivité peut être aussi une difficulté. Dans cette dernière configuration, l'aménageur participe à la maîtrise d'ouvrage urbaine, on pourrait dire qu'il est « dans » la maîtrise d'ouvrage urbaine et non à côté.

Bien entendu, le choix entre ces différentes « solutions » dépend beaucoup du contexte local, de l'héritage de l'histoire, de la capacité du système d'acteur en place à apporter des réponses, de la volonté des collectivités. Entre ces configurations-types il existe probablement des positionnements « intermédiaires »

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

12

## IV - DEUX EVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DANS LES PRATIQUES DE L'AMENAGEMENT : L'ELARGISSEMENT DE LA NATURE DES MISSIONS, ET LA FONCTION D'ENSEMBLIER

### 4.1 Les acteurs de l'aménagement développent de plus en plus de missions et compétences à la périphérie de l'aménagement classique.

Cet élargissement renvoie notamment à l'idée que la transformation d'un territoire et l'engagement d'une dynamique de développement ne dépend pas uniquement d'actions spatiales, à caractère physique, mais également d'autres leviers se combinant avec celles-ci, et sur lesquels peuvent agir la collectivité ou les structures qu'elle mandate.

A titre indicatif, on peut citer quelques thématiques sur lesquelles les acteurs de l'aménagement sont sollicités :

- la mission de **développeur** dont la traduction la plus répandue est la responsabilité de promouvoir le *développement économique* d'un territoire. Elle tend à se combiner de plus en plus avec l'action d'aménager (on parle d'« aménageur-développeur »). La démarche de développeur, qui s'applique à d'autres thématiques telles que *la culture, les loisirs...* contribue également à nourrir et à faire évoluer les programmes et les contenus des projets.
- le développement des métiers liés à **la politique de la ville**, dans les quartiers en difficultés : C'est l'articulation entre les projets d'aménagement et ceux concernant le *développement social*, l'insertion par l'emploi, l'éducation ou la culture, la lutte contre la ségrégation et le développement de la mixité.
- l'intervention complexe sur **l'immobilier** : le bâti existant, le patrimoine, les copropriétés, la restructuration d'équipements commerciaux, voire l'investissement immobilier en cas de défaillance d'autres opérateurs
- la capacité d'inventer des **montages financiers et opérationnels innovants** : promouvoir des solutions originales de portage foncier ou immobilier, des partenariats avec des acteurs privés....
- la prise en compte des problématiques de **gestion** à l'aval, de **sécurité urbaine**, de **fonctionnement** des services, équipements et espaces publics, de gestion de proximité, d'économie d'énergie et de qualité d'environnementale, qui peuvent avoir des conséquences sur la conception des projets et leur organisation dans l'espace. (cf. *GT sécurité, aménagement et gestion urbaine*)

Plus généralement, les aménageurs s'investissent de plus en plus dans les problématiques du **développement durable**, transversales à beaucoup d'actions et intégratrices, et qui mettent fortement en relation l'investissement et le fonctionnement. (cf. *GT aménagement et développement durable*)

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

13

## 4.2 La fonction d'ensemblier

Face à la complexité des projets, à la multiplicité des fonctions et acteurs à coordonner, on voit émerger aujourd'hui une fonction d'ensemblier qui vise à les mobiliser et les mettre en convergence au service du projet d'ensemble (voir *schéma*).

C'est une des fonctions de la maîtrise d'ouvrage urbaine, indissociable du portage politique. Elle peut être :

-soit *exercée par la structure de pilotage de la collectivité* (mission de la collectivité, GIP),

-soit *déléguée, au moins en partie, à un aménageur* dès lors qu'il participe à la maîtrise d'ouvrage urbaine (« *l'aménageur ensemblier* »)

Dans ce dernier cas, l'aménageur peut être conduit à des postures différentes de celles pratiquées antérieurement où il cherchait à assumer directement l'essentiel des missions plutôt qu'à « faire faire ». C'est l'idée de subsidiarité (mobiliser en priorité les acteurs existants s'ils ont la compétence) ou de substitution (intervenir par défaut sur des champs nouveaux par exemple l'immobilier, dès lors qu'il y a défaillance d'opérateurs).

Cette mission d'ensemblier doit être *clairement identifiée*, car elle correspond à une activité à part entière, clairement distincte des actions opérationnelles d'aménagement.

L'exercice de cette mission d'ensemblier implique que la *légitimité* de cette « autorité de coordination » soit clairement reconnue par les différents partenaires

Elle doit pouvoir être *évaluée et financée* correctement.

Les Etablissements publics d'aménagement récemment mis en place (Plaine de France....) illustrent assez bien cette posture, ainsi que certaines SEM dès lors qu'elles sont dédiées à un territoire de projet, avec une gouvernance politique forte.

## V - NOUVEAUX METIERS, NOUVELLES PROFESSIONALITES

Quelques tendances peuvent être dégagées, à partir des observations du groupe de travail et des entretiens réalisés par Thierry Vilmin et Laure Verdier auprès d'une dizaine d'aménageurs. Elles accompagnent fortement l'évolution des missions décrite précédemment. On notera principalement :

- la tendance à des équipes *plus restreintes, plus resserrées*, avec une forte *externalisation* (recours à l'expertise extérieure : technique, juridique, conception urbaine..). L'idée est de disposer d'équipes légères, avec des profils professionnels centrés sur la conduite de projets et la vision d'ensemble, la capacité de passer des commandes d'expertise, de bien gérer les relations partenariales, la négociation et la concertation, de maîtriser les montages opérationnels et d'avoir un suivi de réalisation

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

14

- l'émergence de *nouveaux profils d'équipe*, mettant l'accent sur la réactivité, la flexibilité, l'esprit commando, l'écoute des partenaires, l'assistance à maîtrise d'ouvrage (préparation des décisions politiques ...) et la capacité du passage à l'acte.
- une esquisse de *typologie* de métiers, avec :  
des généralistes (animation de projets, coordination, responsabilité d'opérations d'aménagement ou de développement ...)  
des spécialistes (études urbaines et programmation, conduite de travaux, commercialisation de charges foncières, social, activités économiques, environnement, communication et nouvelles technologies)
- l'importance accrue donnée aux *profils comportementaux* (autonomie, initiative, capacité de vision stratégique à plusieurs échelles, de travail en équipe, de dialogue, négociation et concertation..) et à des modes de management souples (matriciels plus que hiérarchiques)

Concernant les recrutements, il apparaît qu'un équilibre est recherché entre des personnels expérimentés, ayant « de la bouteille » et des jeunes diplômés, censés être « plus motivés, plus ouverts et capables d'adaptation ».

Les formations initiales type « DESS urbanisme-aménagement » sont appréciées, mais l'existence de formations à l'aménagement opérationnel et à la maîtrise d'ouvrage, souvent connexes à la l'enseignement de l'urbanisme, telles que les développent certains instituts, est soulignée comme très importante.

La question de la mobilité professionnelle est également soulevée

## VI – POUR LA SUITE, QUELQUES PISTES DE TRAVAIL

Le groupe de travail n'a pas cherché à formuler des conclusions, mais plutôt à ouvrir le débat, en énonçant quelques pistes de travail, à caractère indicatif à ce stade :

### **6.1 Prendre acte de nouvelles attentes des collectivités et leurs partenaires dans la conduite et les modes de pilotage des projets, et en tirer les conséquences.**

Les collectivités semblent exprimer de nouvelles attentes pour une gouvernance de projets permettant de maîtriser les complexités d'aujourd'hui, faisant la place à une large pluralité d'acteurs, d'outils et de compétences professionnelles, tout en les mobilisant dans une démarche cohérente, interactive et intégratrice. Il s'agit d'approfondir dans ce contexte et dans le respect de la diversité des situations locales les nouveaux positionnements possibles des services des collectivités, des aménageurs, ou structures partenariales de pilotage, l'architecture des relations à construire entre ces différents pôles et avec les décideurs politiques, les conditions d'exercice de la mission d'ensemblier, les nouvelles professionnalités à promouvoir ... Comment ce nouveau type de gouvernance peut-être mise au service de projets de qualité s'inscrivant dans une vision stratégique de la ville de demain ?

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

15

On soulignera en particulier l'importance des questions de *formation et de mobilité professionnelle*, et la nécessité de mieux reconnaître la spécificité et l'importance des missions « amont » dans le *financement* du processus aménagement (*cf. groupe de travail sur l'économie et le financement de l'aménagement*)

## **6.2 Diversifier la boîte à outils, pour ouvrir les choix des collectivités publiques**

en corrigeant les points faibles relevés dans les analyses précédentes.

Quelques questions peuvent être identifiées

- Faut-il rendre possible des structures du type « EPA locaux » (sans l'Etat, ou avec l'Etat minoritaire) ?
- Comment améliorer le statut ou le mode de fonctionnement des instances de pilotage (GIP, SEM de pilotage, missions internes aux collectivités ...) pour les rendre plus efficaces, notamment dans leur capacité de mobiliser l'action opérationnelle et les partenariats indispensables ?
- Peut-on envisager d'assouplir les conventions publiques d'aménagement, notamment pour une meilleure prise en compte des missions amont ?

## **6.3 Rendre compatible l'évolution du droit français et européen et les nouvelles pratiques observées dans le champ de la maîtrise d'ouvrage urbaine**

Des décalages éventuels peuvent en effet se produire à ce niveau si les spécificités des démarches d'aménagement urbain, souvent mal appréhendées de l'extérieur, ne sont pas suffisamment prises en compte dans les analyses juridiques. Les nouvelles directives européennes en matière de concurrence sont une des illustrations (*voir réflexion commune avec le groupe de travail sur les nouvelles règles européennes et le système français de l'aménagement*)

Deux préoccupations primordiales sont à souligner pour avancer la réflexion :

- la fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine est *d'essence publique*, à la différence des missions opérationnelles. Elle doit être *ancrée au sein de la collectivité publique* quelque soit la structure qui l'incarne, dans une relation de confiance ou d'osmose très étroite.
- la dissociation éventuelle entre la (ou les) structure(s) opérationnelle(s) et l'équipe de maîtrise d'ouvrage urbaine ne doit pas produire un effet de « fragmentation » du processus de projet. Le groupe de travail souligne le *continuum* entre la vision stratégique et la conception du projet d'une part, et la mise en oeuvre opérationnelle d'autre part.

## **6.4 Comparaisons européennes**

Cette tentative de revisiter le système français de l'aménagement invite bien entendu à poursuivre les comparaisons avec les pratiques développées dans les pays voisins. Le club a déjà engagé des réflexions à ce sujet (approche comparative réalisée par Thierry Vilmin en 2003, examen particulier des modes d'intervention mobilisés pour l'aménagement de Berlin, Emscher Park, Bilbao Ria 2000, exemples des UDC et associations logement en Grande-Bretagne, etc...)

Bien que très différents de la France en matière d'organisation institutionnelle, d'outils juridiques, d'existence ou non d'opérateurs publics ou privés, d'actions foncières et de pratiques opérationnelles,

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

16



l'exemple de certains pays voisins montre qu'ils présentent davantage de similitudes qu'on pourrait le penser avec la France, dans les démarches « volontaristes » d'aménagement urbain. Ces travaux de « bench-marking » pourraient être utilement poursuivis à une époque où les réflexions ne peuvent se limiter au seul cadre hexagonal.

aménagement  
qu'est le maître d'ouvrage urbain.  
*Edition du Moniteur*

17