

***PRISES DE POSITION
DU CLUB VILLE AMENAGEMENT
POUR LES 6es ENTRETIENS
DE L'AMENAGEMENT***

L'aménagement évolue dans un contexte mouvant et difficile

La société contemporaine est confrontée à un ensemble de mutations en profondeur, de crises multiformes, qui demandent à ce que les acteurs du développement urbain soient à l'écoute de ces bouleversements profonds, les risques de rupture qu'ils induisent et réfléchissent à de nouvelles façons de concevoir et de faire la ville.

La crise financière et économique qui a surgi à l'automne 2008 ne peut être réduite à la seule dimension conjoncturelle et à l'attente d'une « sortie de crise » qui ferait revenir à l'état antérieur. Elle laisse entrevoir des évolutions structurelles en matière de consommation, de mobilité et de modes de vie de nos concitoyens, dans le sens à la fois de pratiques plus économes et d'évolution des systèmes de valeurs.

Elle révèle aussi le processus de « financiarisation » qui affecte toute notre économie et s'étend depuis peu aux acteurs de l'immobilier ; ce qui contrarie leurs partenariats avec les aménageurs dont les opérations s'inscrivent dans le long terme. Elle questionne fortement sur l'émergence probable de nouveaux modèles économiques impactant les acteurs publics et privés, et notamment le champ de l'aménagement.

Les crises dans le domaine du logement qui ont pris de l'ampleur au cours de la dernière décennie ne peuvent être analysées de façon homogène selon les territoires. Dans les agglomérations les plus attractives et les zones les plus tendues, elles sont marquées par la pénurie de logements, par la montée des prix fonciers et immobiliers qui pénalisent la plupart des catégories sociales et particulièrement les plus modestes, fragilisant ainsi la mixité sociale. Corrélés pour une part à des évolutions démographiques sur le temps long (diminution de la taille des ménages, vieillissement, recomposition des structures familiales, accroissement des personnes isolées ou en difficulté, migrations territoriales...), ces dysfonctionnements se traduisent par un décalage croissant entre l'offre de logements et la solvabilité des ménages. C'est d'abord la crise du logement « abordable »

Parallèlement, **la montée inquiétante de la précarité et du volume des populations fragilisées ou en décrochage** (en relation avec la crise de l'emploi) ne fait qu'aggraver les conséquences sur le « mal-logement ». L'ampleur de ce processus, dont la visibilité est faible dans le débat public et les médias, doit nous alerter. Cette « crise sans précédent » est ainsi évoquée par certains rapports récents comme ceux de la Fondation Abbé Pierre, de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ou celui du Médiateur de la République. L'auteur de ce dernier rapport estime à 15 millions le nombre de personnes dont les fins de mois sont difficiles, il perçoit une « *société qui se fragmente, où le chacun pour soi remplace l'envie de vivre ensemble...* ». Comment intégrer ces préoccupations dans un aménagement plus solidaire ?

Enfin, la société est confrontée **au défi écologique, à la fois énergétique, climatique et environnemental**. Au-delà des hésitations et controverses, l'opinion publique est maintenant de plus en plus porteuse et en attente de réponses s'inscrivant dans une approche « développement durable ». On observe aussi un basculement culturel chez de nombreux professionnels. Autour de questions comme la place de l'automobile et les modes doux, la densité et l'étalement urbain, la nature en ville, la préservation des ressources et l'utilisation économe de l'espace..., mais aussi celles de l'équité sociale et de l'appropriation citoyenne, ce sont les conceptions de l'urbanisme et de l'aménagement aux différentes échelles qui sont directement interpellées, en lien avec les modes de vie.

Dans ce contexte de crises et de mutations, les orientations urbaines prioritaires pour la décennie à venir doivent se traduire par des inflexions dans les politiques d'aménagement et la conception des projets à toutes les échelles de la ville contemporaine.

Face aux grands défis rappelés en introduction, le Club soutient particulièrement les orientations suivantes :

- La dimension sociale de la crise impacte particulièrement le domaine du logement.

L'accroissement des populations en situation de précarité et l'ampleur de la crise sociale doivent conduire les maîtres d'ouvrage urbains à donner une plus grande place, dans les projets d'aménagement, au logement des plus pauvres et à ceux des personnes en difficulté. Plus généralement, l'aménagement à initiative publique, quelles que soient les procédures mobilisées, doit contribuer plus significativement, en partenariat avec les opérateurs sociaux et privés :

- à l'accroissement nécessaire de l'offre de logements dans les zones les plus tendues ;
- au développement plus systématique dans les zones urbaines et périurbaines de programmes d'habitat intégrés dans des projets de mixité sociale et urbaine et comportant des logements financièrement abordables pour toutes les catégories, y compris les plus modestes ;
- à la recherche de solutions imaginatives et diversifiées visant à mieux maîtriser les coûts du foncier et les coûts de construction, à qualité égale.

- Les projets d'aménagement (ainsi que la culture des aménageurs) **devront à l'avenir s'ouvrir de plus en plus aux dimensions «immatérielles** » en complément de l'action sur le cadre bâti et la transformation physique : développement social, insertion par le logement et par l'emploi, participation au développement économique, lien avec la recherche et l'université, nouvelles pratiques culturelles, sécurité, sports et loisirs, tourisme, nouveaux modes de vie... Constatons que la dimension culturelle et éducative ou la création artistique dans les opérations de renouvellement urbain comme dans les projets métropolitains, la place laissée à des projets d'initiative citoyenne ou associative, sont des ingrédients de plus en plus importants pour l'attractivité des territoires et pour l'appropriation des projets par les habitants. Ils peuvent contribuer à faire évoluer la conception spatiale et à donner **plus de sens** aux projets, particulièrement en cette période de crise.

- De même les projets de rénovation urbaine, compte tenu de l'impact des démolitions, dans les quartiers qui subissent des facteurs multiples d'exclusion, ne peuvent être poursuivis qu'en portant une attention forte à la **dimension sociale et humaine** (à l'image de certains projets arrivés à maturité). Cela suppose de renforcer l'approche transversale du projet, que celui-ci soit porté fortement par la collectivité et de mettre en œuvre des solidarités intercommunales à la bonne échelle, notamment pour le relogement. Des dispositifs d'évaluation de la recomposition sociale de ces quartiers sont également nécessaires.

- La dimension écologique, le défi énergétique et climatique, emportent la nécessité d'inventer stratégies et projets à différentes échelles, dont les grands territoires. Le Club estime que les approches issues du Grenelle de l'environnement doivent être généralisées dans tous les projets urbains, en intégrant de nouvelles exigences et en modifiant surtout leur processus de production. A ce titre, les éco-quartiers comme les éco-cités doivent avoir valeur d'expérimentation, voire d'exemplarité pour tous les projets urbains. Les collectivités comme les aménageurs doivent résolument s'engager dans cette voie, en déclinant à l'échelle de l'espace urbain (et pas seulement celles du bâtiment) les différentes thématiques de l'environnement, en les articulant avec l'échelle de l'agglomération, en concevant ces

projets non comme des isolats, mais comme des éléments de la trame de la ville. La production d'un urbanisme durable à la fois au plan écologique, social et économique implique de porter une attention particulière aux questions d'équité et à la capacité de prendre en compte les surcoûts dans une approche économique globale.

Dans les **grands territoires** où l'étalement urbain et la fragmentation fonctionnelle sont une réalité, cette préoccupation de développement durable doit conduire à travailler à la fois sur le nouveau et l'existant et à inventer d'autres façons de développer des projets d'aménagement, favorisant l'organisation de polarités urbaines et des formes de densification adaptées au contexte et en lien avec les politiques de transports et déplacements.

Le Club Ville Aménagement estime que, pour relever ces défis, il faut d'abord s'appuyer sur la créativité et l'évolution de la culture de l'ensemble des acteurs de l'aménagement, dont beaucoup sont déjà porteurs d'une dynamique de changement. Il plaide pour qu'une large liberté d'initiative leur soit laissée pour bâtir des projets partagés, et que l'on soit vigilant sur les risques d'enfermement dans des normes rigides ou des standards « uniformisants », découlant d'une vision trop dirigiste qu'elle soit édictée au niveau local et/ou national.

Pour faire évoluer l'univers de l'aménagement en fonction de ces orientations, le Club propose des évolutions dans les domaines suivants :

Stratégie, planification et projet urbain

Dans une société marquée par des incertitudes croissantes, les modèles urbains préconçus, les approches programmatiques fermées sont de plus en plus caduques. Les projets urbains qui s'inscrivent dans un temps long doivent s'ouvrir à des thématiques variées, à des jeux d'acteurs de plus en plus nombreux, à des temporalités différentes, à des échelles de territoires qui vont d'un périmètre cerné à des grands territoires ouverts.

A cet égard, **commencer par la stratégie**, c'est-à-dire par la réflexion sur quelques objectifs majeurs et pérennes s'avère indispensable à toutes les échelles de territoire. La nécessaire liberté de cette démarche suppose son emboîtement tant avec les outils de planification urbaine qui offrent le cadre de l'action - ayant eux-mêmes à intégrer cette nécessaire **souplesse et évolutivité** - qu'avec les **projets urbains qui concrétisent la réalisation d'objectifs stratégiques** -. Les itérations entre ces trois composants : stratégie, planification et projet sont à la base de l'action urbaine contemporaine

Dans l'univers professionnel de l'urbanisme, cela supposera de nouvelles formes de coopération à construire entre les services de l'Etat et ceux des collectivités, les agences d'urbanisme et les aménageurs. Le Club en formule le vœu et prendra des initiatives en ce sens.

La conduite des projets urbains

Ce besoin croissant d'itération entre stratégie et projet, entre conception et mise en œuvre, la nécessaire ouverture du jeu d'acteurs se heurte au **risque de la fragmentation croissante** de la conduite des opérations d'urbanisme, résultat d'une accumulation réglementaire nationale et européenne qui, au titre de l'application des règles de la concurrence ou de la multiplication des règles, tendent à corseter le cadre de réalisation des opérations d'aménagement.

En opérant notamment une rupture entre l'amont et l'aval des opérations d'aménagement, le risque est grand de bloquer les nécessaires allers-retours et de confiner les opérateurs dans un rôle traditionnel de mécaniciens de la croissance urbaine.

La conduite des projets urbains (ou des opérations urbaines) suppose en général une large ouverture à un ensemble d'acteurs, qui relèvent du public comme du privé, des entreprises comme des associations, dans un processus de production dans lequel l'aller-retour entre programme et projet devient une composante permanente, et dans lequel le hasard, l'imprévu, peuvent être des facteurs positifs.

Cet **urbanisme de projet** doit être premier par rapport à l'utilisation des règles et procédures et donner toute sa place à la négociation entre acteurs. Il autorise l'usage à bon escient du cadre réglementaire des opérations d'aménagement (ZAC, lotissement, ...) sans s'y subordonner, ni s'y limiter. L'urbanisme de projet est aussi apte à s'adapter à l'intervention dans le diffus, en ville comme à l'échelle des grands territoires, pour concrétiser des objectifs ambitieux. Mais il suppose une conduite politique et publique qui en fixe les conditions en termes de qualité, de mixité sociale et fonctionnelle et d'intégration urbaine, ainsi qu'une réflexion sur les outils.

Cette attitude vaut évidemment aussi pour les collectivités à travers des démarches formelles et informelles, dans la diversité des situations et des solutions à imaginer.

C'est cette nouvelle culture de l'aménagement durable que veulent contribuer à construire les aménageurs sous leurs différents statuts, et sous l'autorité politique de leurs décideurs.

La réforme territoriale et les échelles de la ville

Le projet de réforme territoriale est en débat au Parlement. Il nous paraît essentiel de réaffirmer le rôle essentiel de l'agglomération comme territoire pertinent de la gouvernance urbaine car il est l'espace partagé par les habitants dans l'ensemble des fonctions de la vie urbaine. Son accession au rang d'une collectivité issue du suffrage universel légitimerait son niveau de décision et la soumettrait au débat citoyen, condition majeure du développement durable du territoire.

Dans cette perspective, le **transfert aux agglomérations de l'ensemble des compétences d'urbanisme, comprenant l'autorité sur l'élaboration des PLU** (en articulation avec les SCOT) **et les prérogatives opérationnelles**, est un minimum pour combattre l'étalement urbain et pouvoir assumer le portage d'une stratégie urbaine ; cela suppose que les agglomérations ainsi structurées se développent sur des **périmètres suffisamment larges**, exigence encore trop souvent combattue par des intercommunalités défensives.

La question des **métropoles** est également posée, pour les plus grandes villes françaises, et cela à des échelles multipolaires qui dépassent souvent celles des agglomérations au sens habituel (par exemple Nantes-Saint-Nazaire, Lyon, Saint-Étienne, Nord-Isère). L'expérience récente de la consultation sur le **Grand Paris** a montré la richesse des apports produits par des équipes de professionnels croisant l'ensemble des disciplines du fait urbain. En matière de gouvernance, il sera nécessaire d'imaginer des dispositifs qui puissent emboîter des systèmes institutionnels et des formes innovantes de conduite du fait métropolitain, plus informelles et adaptées à la variété des contextes et de l'histoire de la construction de chaque ensemble territorial concerné.

Au-delà de la question des métropoles et quelle que soit sa taille, la ville contemporaine dépasse largement celle de l'agglomération, de la ville continue, et s'étend sur de vastes territoires de faible densité, composites, mêlant habitat diffus, grandes zones d'activités

jusqu'à des territoires ruraux. A cette grande échelle de la ville, il est nécessaire de croiser des questionnements inédits relevant des problématiques de développement durable et d'économie de moyens pour un maximum d'efficacité. **L'organisation du jeu d'acteurs** y est essentiel car il faut intégrer des forces actuellement contraires dans le sens de projets d'aménité urbaine.

L'expérimentation qu'il faut y développer suppose de créer des **projets laboratoires** permettant de tester un savoir et des méthodes encore balbutiants. La gouvernance à constituer n'est pas de l'ordre des institutions, mais celle d'un dispositif chaque fois *ad hoc* au contexte particulier.

Le Club propose que soit initié un programme d'expérimentation national qui puisse prendre la forme d'un appel à projets, soutenu par l'Etat, et pouvant concerner une grande diversité de situations.

Le pilotage des opérations complexes

La réponse aux exigences du développement durable dans la fabrication de la ville contemporaine suppose une forte régulation publique, régulation d'autant plus importante que la complexité des opérations est grande. A ce titre un principe général doit se vérifier dans la conduite des opérations : celui de la **coproduction** comme une règle du jeu au-delà de la seule application des règles. Cette coproduction intéresse le **rapport public / privé**, mais aussi les **rapports entre acteurs publics**, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités et leurs aménageurs.

Pour faire face à des enjeux nationaux, l'Etat a mis en place un dispositif complet d'opérations d'intérêt national (OIN), d'établissements publics d'aménagement (EPA) pour les conduire et s'apprête à étendre leurs compétences pour qu'ils puissent porter des thématiques transversales participant au développement de leurs territoires. A ce jour, les collectivités peuvent créer des sociétés d'économie mixte (SEM) ou des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA). Ces dernières peuvent librement contracter la conduite d'opérations avec leurs actionnaires sur toute la chaîne du projet, de l'amont à l'aval, sans être limitées par le droit de la concurrence.

Il serait alors intéressant, **d'envisager la création d'opérations d'intérêt métropolitain (OIM), pour les opérations complexes d'initiative locale**, à la condition qu'elles soient portées par une intercommunalité exerçant la compétence urbanisme, avec la capacité d'inscrire ces opérations dans la politique contractuelle, qu'il s'agisse des contrats de projet ou des contrats que passent entre elles les collectivités territoriales (région, département, métropole, etc.).

Le Club propose que cette piste de travail soit expertisée, notamment au plan de la faisabilité juridique.

Et la **transformation possible de SPLA en société publique locale (SPL)**, telle que le prévoit un projet de loi en cours de débat à l'Assemblée, permettrait alors d'intégrer au pilotage d'opérations d'aménagement d'autres questions d'intérêt général, de l'ordre du social, de l'économique ou du culturel.

Ainsi pourront être confortées des structures d'aménagement résolument inscrites dans la perspective du développement durable.

La question foncière

Il reste nécessaire de revivifier les politiques foncières d'anticipation pour peser sur les prix fonciers en périphérie, mais aussi dans la ville constituée (notamment lors des créations d'infrastructures de transport valorisantes) ; pour ce faire, les collectivités doivent davantage **mobiliser en amont le couple opérateur foncier et aménageur**.

Dans les projets de renouvellement urbain, dans un tissu complexe au foncier émietté et non maîtrisé, l'aménageur doit apprendre à conduire une politique très fine, une « **acupuncture foncière** » composée d'acquisitions ponctuelles afin d'en faire des leviers d'avancement de l'opération à partir d'interventions financières limitées.

Par ailleurs, au sein des cadres traditionnels des opérations d'aménagement (essentiellement en ZAC), il faut développer une **culture du partenariat avec les propriétaires et opérateurs privés** pour donner vie à un aménagement négocié encadré par des règles publiques strictes. Les cessions de droits de construire par les aménageurs ne doivent pas être attribuées au plus disant, mais aux opérateurs offrant le meilleur rapport qualité-prix. Ce partenariat est également pertinent à l'échelle des grands territoires où l'ouverture des jeux d'acteurs pour mobiliser autour d'un projet nécessite des accords avec leurs propriétaires majeurs (les centres commerciaux par exemple). L'absence habituelle d'une gouvernance organisée y met en première ligne l'aménageur pour négocier avec ces derniers.

Enfin, dans l'univers urbain constitué, les grandes friches constituent souvent l'enjeu majeur du renouvellement de la ville toute entière. Si leur propriété est essentiellement publique, **l'Etat ou les organismes sous son contrôle doivent céder leur bien au prix déterminé par la faisabilité de l'opération d'aménagement** (fût-ce au détriment des objectifs budgétaires de valorisation).

La recherche urbaine et l'expérimentation

Dans un entretien testamentaire¹ peu avant sa disparition, notre ami François Ascher qui fut à l'origine du Club Ville Aménagement, regrettait les liens insuffisants entre la pratique et la recherche: "*Aujourd'hui, il serait souhaitable de créer une filiale du Club pour mobiliser une nouvelle génération de chercheurs. Une problématique de chercheur s'est en effet épuisée dans le Club dont l'idée initiale était de **faire travailler dans la durée les chercheurs et les acteurs pour qu'ils soient en phase dans l'innovation.***"

Le Club se propose de retrouver cette orientation originelle en renforçant ses croisements thématiques avec les programmes du PUCA, en accueillant des chercheurs de disciplines variées en son sein, de les faire participer à ses groupes de travail, et de **promouvoir chez ses aménageurs des opérations expérimentales** aptes à tester en vraie grandeur les méthodes et produits qui naîtront de ces rencontres. De fait, les méthodes du Club sont restées proches de la recherche, avec des groupes de travail analysant des cas concrets au regard d'une problématique assez bien spécifiée. On peut donc considérer qu'il s'est constitué, au fil des ans, tout un corpus qui ne demande qu'à être analysé de façon rigoureuse et scientifique. Encore faut-il pour l'avenir être plus volontariste dans cette démarche.

¹ Entretien avec Ariella Masbounji extrait de l'ouvrage édité par le ministère chargé de l'urbanisme à l'occasion de la remise posthume du Grand prix de l'urbanisme 2009 à François Ascher.

