

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE CONSTANTINE 3
FACULTE D'ARCHITECTURE ET D'URBANISME
DEPARTEMENT D'ARCHITECTURE

N° D'ORDRE.....

SERIE.....

Mémoire pour l'obtention du diplôme de Magister

Option : Projet Urbain

Présenté par : **Nourdine MEKHACHENE**

Thème :

**LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE,
VERS UN DISPOSITIF DE GOUVERNANCE DES PROJETS
URBAINS EN ALGERIE
CAS DU PLATEAU ELBEZ A SETIF**

Sous la direction de : **Dr. Zineddine GUENADEZ**

Membres du Jury:

Président : Belkacem LABII, professeur, université Constantine 3.

Rapporteur : Zineddine GUENADEZ, MCA, université Constantine 3.

Examineur : Siham BESTANDJI, MCA, université Constantine 3.

Soutenu le : 14/07/2016

REMERCIEMENTS

Je remercie Allah le tout puissant.

Après, je tiens à remercier :

- *Mon encadreur, le docteur GUENADEZ Zineddine, pour son aide, sa patience et ces encouragements.*
- *Les membres de jury d'avoir pris la peine de lire, d'évaluer et de discuter le présent travail :*

Le professeur LABII Belkacem

Le docteur BESTANDJI Siham

- *Les membres du Laboratoire « Villes et Santé », à leur tête le Professeur LABII et mes chers enseignants:*

Mesdames BESTANDJI, BOUFENARA et BENHASSINE ;

Messieurs : LABII, BOUCHAREB, GUENADEZ, KAABOUCHE, DEKOUMI,

Sans oublier celui qui nous a quitté très tôt « Rachid DEHABA », que dieu le récompense et le fait entrer dans son paradis.

- *Tous ceux qui par leur disponibilité, m'ont accordé leur temps pour alimenter ce travail ou qui m'ont fait profiter de leurs connaissances et spécialement à messieurs : Saïd MADANI, Abderrahmane DIAFAT, Khaled CHORFI, BOURZAM Mohamed et ATOUI YAZID (URBATECH).*
- *Mes frères et sœurs du TEAM TEN pour leurs précieux encouragements.*
- *Ma famille pour m'avoir donné la motivation nécessaire pour achever ce travail.*

SOMMAIRE.

INTRODUCTION GENERALE.....	1
PROBLEMATIQUE.....	2
HYPOTHESES DE LA RECHERCHE.....	6
METHODOLOGIE.....	6
STRUCTURE DU MEMOIRE.....	7
CHAPITRE I. LE PROJET URBAIN, UNE NOUVELLE FIGURE DE L’ACTION, UNE NOUVELLE LOGIQUE DE PRODUCTION.....	10
INTRODUCTION :	10
1. LES NOUVELLES CONDITIONS DE L’URBANISME :	11
2. LE PROJET URBAIN, DE L’AMBIGUÏTE DE LA NOTION A LA PROBLEMATIQUE DU PASSAGE A L’ACTE :	22
3. ANALYSE DE QUELQUES PROJETS AU REGARD DE LEURS GOUVERNANCE:	25
CONCLUSION:	62
CHAPITRE II. LA MAITRISE D’OUVRAGE URBAINE, UN DISPOSITIF SPECIFIQUE DE CONDUITE DES PROJETS URBAINS :	64
INTRODUCTION :	64
1. LA MAITRISE D’OUVRAGE . . . DE L’ARCHITECTURE A LA VILLE :	65
2. LES DIFFERENTS MODELES ET CONFIGURATION DE LA M.O.U A TRAVERS QUELQUES EXEMPLES :	70
CONCLUSION :	99
CHAPITRE III. GOUVERNANCE ET PILOTAGE DE PROJET EN ALGERIE (ETUDE DE CAS):.....	117
INTRODUCTION:	117
1. SETIF, LES NOUVELLES TENDANCES D’AMENAGEMENT:	118
2. CONDUITE DE PROJET A TRAVERS L’AMENAGEMENT DU PLATEAU D’ELBEZ A SETIF ; DISPOSITIFS CONTINGENTS OU M.O.U EN GESTATION :	133
CONCLUSION :	170
CONCLUSION GENERALE :	172
TABLE DES ILLUSTRATIONS.	175
BIBLIOGRAPHIE	177
TABLE DES MATIERES	180
ANNEXES	I
RESUME :	III

INTRODUCTION GENERALE

Dès que l'on commence à s'intéresser à la recherche en urbanisme, on est frappé par un premier constat troublant, le mot est associé à un vaste champ d'intérêts scientifiques, disciplinaires, professionnels et politiques et son domaine recouvre plusieurs périmètres, Pour en donner une illustration il suffit d'en appeler aux multiples définitions dont l'urbanisme fait l'objet. Plus particulièrement en français, le mot désigne à la fois la discipline qui traite de l'urbain et l'action de transformer ce dernier. Produire des connaissances sur l'urbanisme implique de prendre un positionnement au départ, cette initiation à la recherche privilégie l'approche qui caractérise l'urbanisme par une volonté de transformation de l'espace, donc à la dimension opérationnelle de l'urbanisme.

Aujourd'hui, Parler de l'urbanisme et de la fabrication urbaine, nous amène à focaliser le discours sur le projet urbain comme un nouveau modèle de l'action urbaine fondé sur une logique de coproduction et de l'intelligence collective garante d'une action efficace face aux incertitudes et à la complexité des réseaux d'acteurs et des problèmes urbains.

Cependant, coordonner une multitude d'acteurs et d'actions pour construire une action collective ne va pas de soi, c'est une tâche qui demande à revisiter les modalités d'action publique, les outils de production urbaine et les systèmes de gouvernance des villes. C'est pourquoi, cette recherche tient place entre : premièrement, le projet urbain comme une culture d'action négocié sur la ville. Deuxièmement, l'action publique dans la mesure où l'urbanisme chez nous est d'essence publique, mais qui se trouve confronté à des réalités nouvelles. Troisièmement, la gouvernance de projet comprise comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains »¹.

Le présent travail, ne vise pas à produire des théories sur le projet urbain, ni sur la gouvernance, encore moins sur l'élaboration de l'action publique. Mais, de produire des connaissances sur les processus d'élaboration des projets et contribuent à rendre intelligibles la diversité des pratiques et des configurations d'acteurs.

En effet, cette thématique de recherche est le fruit d'une longue observation (parfois participante) d'un professionnel qui fait la ville au quotidien, sur la fragmentation des décisions et des actions des différents intervenants sur la ville (maîtres d'ouvrages en particulier), qui nous

¹ A. BAGNASCO, P. Le GALES (1997) (dir.), Villes en Europe, Paris, Ed. La Découverte, p. 38

a nous a laissé dire que « la cohérence de espace est corolaire de la cohérence des actions de ceux qui le fabriquent ». doublée d'un constat de chercheur, d'une faible connaissance empirique des processus d'élaboration des projets.

Pour caractériser la phase amont de l'activité d'élaboration des projets, nous nous sommes appuyés sur le modèle français, à savoir celui de « la maîtrise d'ouvrage urbaine » comme dispositif de mise en réseau des acteurs, de management et de pilotage de projet. Ce choix n'est pas fait au hasard, mais basé sur des critères de similitudes avec notre contexte algérien en ce qui concerne :

- Le rôle prépondérant de l'état dans l'aménagement ;
- L'organisation administrative sectorielle et hiérarchisée ;
- les outils d'urbanisme ;

En outre, à défaut de l'utilisation de la langue maternelle, l'Algérie utilise les nomenclatures françaises, en l'occurrence celles de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre.

A vrai dire, parler de la maîtrise d'ouvrage urbaine en Algérie. C'est sans doute prendre un risque, le risque d'ajouter encore, par un concept nouveau, à la confusion qui règne sur la notion de projet urbain et les nouvelles démarches de la fabrication urbaine. Mais nous comptons faire avancer la recherche et l'action autour de cette notion, comme on a fait avec le projet urbain dans un contexte de centralisation de la décision et de l'économie, de cloisonnement sectoriel et du règne de la norme et des règlements.

PROBLEMATIQUE.

La qualité des projets tient dans la qualité de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre et de leur relation.

Dans le modèle classique de la production des opérations urbaines, calqué sur celui du monde de la construction, le système était hiérarchique, il s'agissait bien de deux missions indépendantes réalisées séparément, une en amont qui correspond à une fonction décisionnelle (politique) matérialisée par les différents secteurs de l'exécutif de l'Etat et une autre en aval appartenant au monde de la technique qui sont les bureaux d'études en général.

Avec l'émergence de projets ambitieux a complexité accrue tels que :

- les projets à ambition métropolitaine,

- les projets concernant des grands territoires,
- Des thématiques d'action de plus en plus diversifiées,
- la multiplication des acteurs publics et privés,
- la montée en puissance de l'usager comme acteur à part entière ;

Les catégories traditionnelles de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et de leur relation ne sont guère opératoires pour comprendre les pratiques ni pour rendre intelligible leur diversité.

dans ce contexte marqué par l'élargissement ou le changement de nature des missions et la recomposition du système d'acteurs dont le projet urbain est à la fois la cause et le bénéficiaire, et La maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre comme dispositifs de mise en réseau des acteurs, la conception de l'ensemble se complique pour devenir systémique.

Le rôle premier du projet urbain, qui relève du modèle négocié de planification, est de rapprocher la maîtrise d'ouvrage de la maîtrise d'œuvre et de les faire travailler ensemble dès le début des processus. Cependant, Le rôle de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre est essentiel pour que les projets ne restent pas de papier et pour garantir une cohérence entre les idées et les réalisations. Son rôle consiste à assembler les compétences et à mettre en mouvement un territoire en veillant à ce que les oppositions habituelles entre logiques sectorielles ne dépouillent pas le projet.

Les projets urbains couvrent un spectre large de fonctions urbaines et leur réalisation implique l'intervention d'un nombre d'acteurs publics et privés, dont le partenariat est le résultat de négociations préalables longues. Leur réalisation s'inscrit dans la durée, celle d'un projet stratégique de ville, et nécessite un phasage flexible éclairé par des projections à long terme des capacités financières de la collectivité concernée. Au total, leur maîtrise, tant au stade de la conception qu'à celui de la mise en œuvre, appelle un métissage de la culture financière et de la culture urbaine au sens large.

On peut dire ainsi, que le champ de l'urbanisme rejoint aujourd'hui celui des théories de la gouvernance pour énoncer le projet comme une logique de «coproduction» de la ville.

En termes d'urbanisme, les préoccupations s'orientent de plus en plus sur les moyens de concrétiser les stratégies urbaines plutôt que sur la réalisation opérationnelle des projets à travers cet exercice de maîtrise d'ouvrage et d'œuvre dite "urbaine" dont il sera précisément question dans cette recherche.

Ailleurs, la réalisation des grands projets d'aménagement urbain, tels que les villes nouvelles, les grandes opérations de banlieue, les différents projets structurants, ont recours à la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre urbaine comme moyen de mise en scène de ces projets urbains stratégiques; en même temps, ces chantiers étaient des ateliers propices pour structurer et faire évoluer cet outils de MOA et MOE urbaine. On peut citer les déférents écrits sur le fameux projet de Cergy pontoise.

Profitant d'une croissance économique forte portée par les hydrocarbures, l'Algérie lance depuis le début des années 2000 des grands projets d'aménagement urbain, tels que : le projet de la baie d'Alger, le GPU, le plan de modernisation de Constantine ...etc. Mais les textes ne donnent pas encore une manière d'agir en terme de MOA et MOE "urbaine", ce qui suscite une recherche sur la gouvernabilité des processus de ces projets dans une politique qui était fondée jusque-là sur la centralité étatique. Chez nous c'est aussi bien les ministères que la wilaya et la commune qui portent la responsabilité de conduite des projets et devenir maitre d'ouvrage.

Par ailleurs, en tant qu'architecte, on peut constater le manque de compétence en maîtrise d'œuvre des opérations urbaines complexes qui nécessitant une pluridisciplinarité, par manque de profils et de regroupement.

les différentes lois en matière d'aménagement et d'urbanisme notamment la loi 06-06 portant sur l'orientation de la ville, la loi 01-20 relative à l'aménagements et le développement durable du territoire , accentuent la démarche projet urbain comme nouvel outil de fabrication de la ville, préconise la concertation et la bonne gouvernance, et tous ces ingrédients favorisent pleinement la structuration d'une bonne maîtrise d'ouvrage urbaine.

Sétif, la deuxième ville de l'Algérie en termes de poids démographique, affiche ces dernières années sa volonté de postuler au rang de métropole, à travers plusieurs projets, dont deux présentés sous l'appellation de « projet urbain » à savoir ; le projet « la colombe » à la périphérie EST, mais qui n'a pas eu de suite, et le pôle urbain (Elbez- chouf lekdad) à l'entrée OUEST, tous les deux sont initiés par un groupe de chercheurs de l'université de Sétif.

Notre formation et notre expérience d'architecte nous ont conduites à participer aux premières présentations de ce dernier projet avec le laboratoire PUVIT de l'université de Sétif en 2006, ce qui nous a permis d'avoir des données sur la genèse de ce pôle urbain qui s'étend sur une surface de 400 ha. Le challenge de ce projet était de taille, desserrer la pression sur la ville, circonscrire le « mal » du bidonville où s'entassaient quelques milliers d'habitants, préserver la vallée d'Oued boussellam et repenser la ville par sa périphérie dans une vision globale. C'était

la première fois, à notre sens, que l'université intervenait en amont des opérations urbaines à Sétif. Dès lors, plusieurs épisodes nous ont échappés sur la manière de définir les stratégies, d'élaborer les programmes et de maitre en œuvre les projets.

Actuellement, cette partie est couverte par un POS, dans un document intitulé « projet urbain » élaboré par un groupement dont le groupe de chercheurs universitaires est membre. Ainsi, plusieurs projet sont réalisés et en cours de réalisation par différents maitres d'ouvrages.

Ces constats et observations qui se veulent révélatrices des nouvelles mutations dans les modes d'élaboration et de mise en œuvre des projets d'urbanisme aujourd'hui, en outre, la faible connaissance empirique des phases amont et des processus d'élaboration des projets sont à l'origine de cette recherche.

L'objectif de cette recherche est de produire des connaissances sur l'action urbaine en Algérie, plus particulièrement sur la structuration et l'organisation des acteurs en amont de l'action pour mettre en œuvre les projets d'urbanisme, et d'esquisser les dispositifs de ces systèmes d'action en se basant sur les structures traditionnelles de maitrise d'ouvrage et de maitrise d'œuvre et en prolongeant les théories et fonctions d'un contexte différent à savoir celles de la maitrise d'ouvrage et la maitrise d'œuvre urbaines.

Il s'agira de vérifier c'est les grands projets d'aménagement sont encore gouvernables par les catégories traditionnelles de maitrise d'ouvrage et de maitrise d'œuvre.

Cette recherche sera guidée par la question principale :

Comment se structure le système d'acteurs en amont et en aval, de la prise de décision à la mise en œuvre opérationnelle, pour fédérer et gouverner l'action collective ?

Cette question est déclinée en plusieurs questions secondaires :

- Comment les acteurs s'adaptent-ils aux nouvelles exigences de fabrication de l'urbain ?
- Comment les décisions sont-elles prises en amont ? et qui porte politiquement les projets ?
- Quelles places occupent les professionnels et les chercheurs dans la programmation urbaine et la conduite des projets ?
- Comment les acteurs se structurent-ils en amont et en aval pour mettre en scène des grands projets de territoire ?

- Comment passer des maitrises d’ouvrages à une maitrise d’ouvrage urbaine, d’une logique d’acteurs cloisonnés à une logique de système cohérent ?
- Qui sont les maîtres d’ouvrages et maîtres d’œuvres et comment se sont-ils pris pour coordonner les travaux ?

HYPOTHESES DE LA RECHERCHE

Ces questions nous aideront à vérifier les hypothèses suivantes :

- Si la notion de maitrise d’ouvrage urbaine n’est pas d’usage en Algérie, la fonction qu’elle sous-tend existe mais nécessite une structuration du système d’acteurs.
- L’organisation sectorielle hiérarchique et descendante, la carence en matière de maitrise d’œuvre urbaine, l’absence des élus porteurs de projets dans un contexte de centralisation de pouvoir et bien d’autres facteurs, constituent des freins pour une action collective cohérente.
- Les grands projets d’aménagement sont des moments favorables pour l’apprentissage collectif et des vrais laboratoires de maturation de la gouvernance urbaine.

METHODOLOGIE

Cette recherche porte sur la gouvernance du processus d’élaboration des projets, en s’appuyant sur le dispositif de la maîtrise d’ouvrage urbaine. Cette notion empirique par excellence n’est pas actuellement inscrite dans les débats théoriques et académiques. L’une des difficultés de notre travail fut alors de donner à cette recherche, les outils et la profondeur nécessaires.

Pour combler les faiblesses théoriques et méthodologiques de la recherche urbaine sur les processus d’élaboration des projets et les systèmes d’acteurs, les recherches modernes font recours aux sciences de gestion et, aux modèles de management des projets industriels et à la sociologie des organisations. Tâche qui nous semble plus avancée par rapport à notre stade de recherche. Alors, nous avons opté pour un « bricolage méthodologique ».

La démarche adoptée dans cette recherche est le résultat d’une double investigation exploratoire, bibliographique et empirique.

Premièrement, une exploration bibliographique. Elle est principalement concentrée d'une part, sur la mutation des conditions de production de la ville et la notion de projet dans le champ urbain. D'autre part, sur la maîtrise d'ouvrage urbaine comme un système d'action. Ce dispositif de conduite des projets constitue un modèle théorique et un référentiel d'action et permettant de confronter à ce modèle les systèmes d'action rencontrés sur le terrain.

Deuxièmement, une enquête empirique : La stratégie d'accès au réel choisie est constituée par l'étude de cas qui est une méthode de recherche qualitative adaptée pour comprendre le « comment » du déroulement d'un phénomène, en l'occurrence, l'action collective dans l'élaboration de projets.

Une fois le dispositif de la maîtrise d'ouvrage urbaine comme référentiel d'action est construit, nous serons en mesure de s'attaquer au terrain d'investigation. Pour ce faire, plusieurs moyens seront mobilisés ; documentations, photographies, observations et plus particulièrement faire des entretiens à différents niveaux dans l'organisation et d'accéder aux données parfois considérées comme confidentielles.

Il s'agit, dans ce travail, d'orienter prioritairement la recherche vers l'analyse des problèmes posés dans et par l'élaboration du projet, de voir comment ils sont définis et résolus, ou non, par les acteurs. S'intéresser aux problèmes, c'est regarder d'une part, comment les acteurs posent les problèmes, dans quel contexte ils interviennent, quelles représentations ils ont de la situation dans et sur laquelle ils agissent et qu'ils intègrent dans leur action. D'autre part, s'intéresser aux problèmes, c'est aussi comprendre comment ils sont pris en charge en focalisant l'attention sur les ressources cognitives mobilisées et sur la manière dont sont organisées les interactions en identifiant les réseaux d'acteurs concrètement impliqués dans l'action ainsi que les dispositifs organisationnels mis en place pour conduire l'action. Il s'agit à la fois de les interpréter comme une réponse aux problèmes et d'y identifier les mécanismes empiriques à travers lesquels est construite la coopération.

STRUCTURE DU MEMOIRE

Le présent mémoire est divisé en en trois chapitres en plus de l'introduction et de la conclusion générale;

Le premier chapitre intitulé «Le projet urbain, une nouvelle figure de l'action, une nouvelle logique de production » traitera de l'approche théorique visant à définir un cadre conceptuel d'analyse en termes de gouvernance de la production urbaine. Nous allons voir dans

un premier point, la limite du modèle classique de production urbaine et la montée en puissance de la démarche de projet dans la fabrique de la ville. Par ailleurs, si le projet est de grande pertinence pour faire face aux nouvelles conditions d'urbanisme par sa capacité à fédérer l'action d'une multitude d'acteurs sans cesse croissante, cette élaboration collective des projets pose, dans le même temps, un problème de management et du pilotage de ces projets.

Dans un deuxième point, nous allons choisir des exemples internationaux de projet urbain, le projet de Bilbao et des docklands de Londres, qui représentent des modèles innovants en termes de gouvernance dans deux contextes différents. L'intérêt de cette analyse est de comprendre la mise en œuvre du projet, le jeu d'acteurs et le management des projets. Cela, pour ressortir avec des enseignements concernant les pratiques urbaines contemporaines, que nous poursuivrons par la suite dans le deuxième chapitre.

Le deuxième chapitre, dans la continuité du premier chapitre, celui-ci est consacrée à analyser un dispositif de conduite et de pilotage de projet urbain dans le cas français, il s'agira de parler plus précisément de « La maîtrise d'ouvrage urbaine ». ce chapitre abordera deux points principales ; celui du déplacement de la maîtrise d'ouvrage vers la maîtrise d'ouvrage urbaine puis analyse de trois cas relativement représentatifs des différentes configurations de cette « maîtrise d'ouvrage urbaine » à savoir, les projets de :

- Montpellier, cas d'un aménageur généraliste ;
- Euroméditerranée à Marseille, cas d'une EPA ;
- île de Nantes, cas d'une SEM dédiée.

Ce deuxième chapitre vise à Construire un cadre d'analyse et des outils théoriques et conceptuels pour notre cas d'étude.

Enfin, le **troisième chapitre** sera consacré à l'étude de cas. A la lumière des chapitres précédents, nous examinerons de près les modes d'élaboration de projets à travers le cas de Sétif.

Après la présentation de la ville, des politiques de l'aménagement et de notre site d'étude. Il s'agira d'analyser et d'interpréter les résultats des différentes enquêtes effectuées tout au long de ce travail. On mettra en exergue les processus de décision et de choix de l'aménagement.

A l'issue de confrontation des modèles et théories exogènes construits autour de la notion de « La maîtrise d'ouvrage urbaine » comme catégorie centrale de compréhension du processus d'élaboration de projet à une réalité empirique endogène. On sera, d'une part en mesure de

confirmer ou infirmer nos hypothèses de départ. D'autre part, on amorcera une nouvelle piste de recherche sur les modes d'élaborations de projets et le pilotage de leur phase amont.

Chapitre 01

*Le projet urbain . . . une nouvelle figure de l'action,
une nouvelle logique de production*

Sommaire.

CHAPITRE I. LE PROJET URBAIN, UNE NOUVELLE FIGURE DE L'ACTION, UNE NOUVELLE LOGIQUE DE PRODUCTION.....	10
INTRODUCTION :	10
1. LES NOUVELLES CONDITIONS DE L'URBANISME :	11
1.1. <i>Vers la fin de l'urbanisme « taylor-ford-keynesio-corbusien »</i>	<i>11</i>
1.1.1. Taylorisme et fordisme :	11
1.1.2. Keynésianisme et le « welfare state » :	12
1.1.3. Le Corbusier: intériorisation et traduction spatiale d'un cycle ;	13
1.1.4. Un modèle hors son cycle :	15
1.2. <i>Temps des incertitudes et de la complexité</i>	<i>16</i>
1.2.1. Complexité et fragmentation :	16
1.2.2. ...De l'incertitude :	17
1.2.3. La pensée complexe :	20
2. LE PROJET URBAIN, DE L'AMBIGUÏTE DE LA NOTION A LA PROBLEMATIQUE DU PASSAGE A L'ACTE :	22
2.1 <i>Le projet urbain, Succès et ambiguïté :</i>	<i>22</i>
2.2 <i>Le projet urbain, Un nouveau modèle de l'action sur la ville:</i>	<i>24</i>
2.3 <i>Spécificités du modèle de projet :</i>	<i>25</i>
2.3.1. Une portée opérationnelle :	25
2.3.2. Une logique transversale :	25
2.3.3. Un modèle négocié:	26
2.4 <i>Structurer la démarche de projet : interaction entre contenu et process.</i>	<i>27</i>
2.4.1. Structurer le contenu d'un Projet Urbain :	28
2.4.2. Dispositif de projet : entre technique et politique.	29
2.4.3. Dispositif global de processus de projet.	32
3. ANALYSE DE QUELQUES PROJETS AU REGARD DE LEURS GOUVERNANCES:.....	35
3.1. <i>Projet de Bilbao (ria2000).....</i>	<i>35</i>
3.1.1. Contexte et origine du projet :	35
3.1.2. Une stratégie de consensus:	36
3.1.3. Les grandes étapes du plan de modernisation de Bilbao :	38
Les objectifs du plan stratégique :	38
3.1.4. Les grandes opérations portées par le projet :	39
3.1.5. Gouvernance et acteurs du projet urbain :	42
Les acteurs institutionnels : représentés par les pouvoirs publics :	42
Des structures originales pour gouverner de projet :	43
Les autres acteurs :	46
3.2. <i>Régénération des docklands par la structure (LDDC)</i>	<i>48</i>
3.2.1. L'aménagement urbain en Angleterre : du keynésianisme au néolibéralisme :	48
Les années Thatcher : (thatchérisme)	49
3.2.2. La London docklands development corporation et la régénération des docklands de Londres :	53
Historique du site des docklands:	54
Les expériences de planification antérieures:	55
La « London docklands development corporation »:	56
CONCLUSION:	62

chapitre I. Le projet urbain, une nouvelle figure de l'action, une nouvelle logique de production

Introduction :

Nous estimons, après plusieurs promotions de chercheurs sur la question du projet urbain, que les définitions et les conditions d'émergence de cette notion sont largement abordées. Dès lors, il ne s'agit pas de faire ici l'histoire de cette notion, ni de présenter les acceptions nombreuses et variées qu'elle a reçues. Mais nous préférons par contre, apporter notre pierre à la recherche déjà amorcée sur cette question par exposer le projet sous l'angle opérationnel, comme une démarche qui accompagne le processus de la fabrication urbaine.

Dans un premier temps, s'il est de tradition de procéder à introduire la démarche de projet par la remise en cause du système classique de la production urbaine ; dans notre cas et loin des critiques que fait une génération à ces prédécesseurs, nous amorcerons ce chapitre par présenter les nouvelles conditions de l'urbanisme à l'ère des incertitudes et de la complexité. Cela nous amène, d'un côté à comprendre la pertinence de la démarche projet, de l'autre côté de rendre justice à l'urbanisme fonctionnel en le situant dans son contexte.

Dans un second temps, il s'agira de présenter le projet urbain comme nouveau modèle de l'action urbaine fondé sur la négociation et l'intelligence collective. Pour ce faire, nous allons nous inscrire dans une approche organisationnelle du projet. En somme, cette partie se situe entre deux tensions; celle de la pertinence de la démarche de projet flexible et partagée et celle de la difficulté de structurer celle-ci au plan organisationnel.

A contrario du modèle classique de production urbaine, standardisé et plus en moins universalisé, Les approches de projet urbain se veulent très contextualisées, elles dépendent de plusieurs ingrédients internes spécifiques à chaque ville voire à chaque projet, cela nous invite dans ce dernier point de ce chapitre à procéder à l'analyse des modes d'élaboration de quelques projets qui présentent une innovation en la matière et des bonnes pratiques à suivre.

1. Les nouvelles conditions de l'urbanisme :

1.1. Vers la fin de l'urbanisme « taylor-fordo-keynesio-corbusien »²

Partant du postulat que l'homme est le produit de son milieu et que les manières de produire les villes à une époque donnée sont développées en conformité avec les idéologies et les modes de pensée dominants (économique, sociale, scientifique, philosophique...).

Par analogie, Pendant la période d'après-guerre, l'urbanisme a été profondément inspiré par les idéologies rationnelles et fonctionnelles et par le primat de l'économie (adapter la ville à l'échange, à la production industrielle et au transport). L'expression la plus aboutie de cette démarche est la charte d'Athènes dans laquelle on retrouve toutes les idées de l'époque en particulier, le taylorisme le fordisme et la conception keynésienne de l'économie et de la société.

1.1.1. Taylorisme et fordisme :

Le taylorisme est une méthode de travail qui repose sur le principe de l'organisation scientifique du travail (OST). Ce principe a été mis en valeur par l'ingénieur américain Frederick Winslow Taylor publié en 1911 dans son principal ouvrage, *Principes de la direction scientifique*. Il vise à définir la meilleure façon de production. Le taylorisme constitue l'une des composantes du travail à la chaîne, méthode de production qui a été mise en place pour la première fois dans le secteur automobile (les usines de Henry Ford aux États-Unis).

Les objectifs de Taylor sont:

- lutter contre la flânerie systématique des ouvriers dans l'atelier ;
- proposer une méthode de fabrication optimale = one best way ;

Le taylorisme cherche à clarifier l'attribution des tâches en opérant une division du travail à un double niveau :

- **la division horizontale**, qui consiste à décomposer le travail en unités les plus élémentaires possibles afin de spécialiser les ouvriers et leur permettre d'adopter rapidement le bon geste ;

² Cité par François Ascher dans plusieurs ouvrages, on prend par exemple "Métapolis ou l'avenir des villes, Ed. Odile/Jacob, 2006 /p.90" « Étant donné notre objet, les villes et l'urbanisme, on pourrait aussi dans une certaine mesure qualifier cette période de « taylor-fordo-keynésio-corbusienne », tant Le Corbusier, à sa manière, a symbolisé dans cette période le courant dit de l'urbanisme moderne » p86

- **la division verticale**, qui consiste à découper le travail en deux grandes phases afin de l'optimiser : la conception et l'exécution.

À cela s'ajoute une surveillance des agents par une hiérarchie pyramidale.

La combinaison de ces principes aboutit à une forte croissance de la productivité du travail.

Chez Taylor, la définition, l'efficacité et la rentabilité de la production sont assurées grâce :

- à l'analyse des techniques de production (gestes, rythmes, cadences) ;
- à la définition a priori des tâches (conception) en fonctions élémentaires ;

Le fordisme est une méthode d'organisation du travail inventée par Henry Ford (1863-1947), un industriel américain. Ford s'est inspiré des travaux de Taylor et a repris à son compte les principes de l'organisation scientifique du travail. Il y a cependant ajouté d'autres concepts, notamment le travail sur convoyeur. Le fordisme est avant tout une méthode d'organisation de la production qui repose sur le travail à la chaîne et sur la standardisation de la production. En cela, le fordisme constitue un prolongement du taylorisme. « L'appellation fordienne reprend aussi les thèses développées par Ford sur la complémentarité entre production de masse et consommation de masse »³.

1.1.2. Keynésianisme et le « welfare state » :

Keynes symbolise la conception économique de l'après-guerre (bien que ses théories soient apparues bien avant), mais, outre ses théories économiques sur l'emploi, le système de monnaie et de sa vision "macro" de l'économie, c'est toute une pensée interventionniste de l'État au nom de l'intérêt général qu'il a développée, de pour assurer conjointement le plein-emploi et une certaine redistribution des revenus.

En fait, l'une des conséquences du cycle « taylor-ford-keynesien » a été la mise en place de l'« Etat providence » ou le « Welfare state » qui renvoie à l'interventionnisme public fort dans tous les domaines, par la nationalisation, la rationalisation, la hiérarchie et le contrôle, la boîte à outils était la prévision voire la définition précise de l'objet futur en s'appuyant sur les plans et les schémas. « De plus, les pouvoirs publics ont été conduits à agir de plus en plus directement dans le champ de l'urbanisme comme dans la champ économique et social, notamment pour faire face aux insuffisances, incohérences et dysfonctionnements des logiques privées et des

³ François Ascher, Métapolis ou l'avenir des villes, Ed. Odile/Jacob, 2006 /p.85

marchés...Ils ont ainsi créé toutes sortes de structures et de procédures pour “planifier” plus rationnellement les villes, voire le plus scientifiquement possible... »⁴

« ...elle (la ville du bien-être) accueillait les ouvriers masse et les nouvelles couches moyennes ; elle stimulait l'économie par le financement public d'équipements collectifs de logements sociaux ; elle favorisait l'industrialisation de l'industrie du bâtiment et des travaux publics par des commandes massives et répétitives »⁵

1.1.3. Le Corbusier: intériorisation et traduction spatiale d'un cycle ;

Sur le plan urbain et spatial le Corbusier, qui symbolise la doctrine fonctionnaliste, a adopté une nouvelle conception des villes marquée par les mêmes logiques que celles qui régissaient le monde industriel, transposant ainsi le cycle « taylor-ford-keynesien ».

François Ascher dans son ouvrage “Métapolis ou l'avenir des villes” nous apprend si bien l'impact de ce cycle et la cohérence de l'ensemble:

«... Le Corbusier avait lu très tôt Taylor, avait visité les usines Ford et avait sur le rôle des pouvoirs publics des conceptions tout à fait compatibles avec celles de Keynes.

Comme Taylor, Le Corbusier, qui le cite en permanence, est obsédé par le désordre, la perte de temps, les détours ; dans la ville moderne comme dans l'usine taylorisée, il n'est pas question de flâner en dehors des endroits réservés chacun à une « fonction ». Il faut rationaliser, simplifier, mesurer, organiser scientifiquement. En lisant la Charte d'Athènes, on croit parfois lire une transposition quasi directe des thèses de Taylor à l'urbanisme. Qu'on en juge.

Le thème du désordre et des mouvements incontrôlés : « Le chaos est entré dans les villes... Les lieux de travail ne sont plus implantés rationnellement dans le complexe urbain : industrie, artisans, affaires, administration, commerce... La rupture avec l'ancienne organisation du travail a créé un désordre indicible et posé un problème auquel ne furent apportées jusqu'à présent que des solutions bâclées. Le plus grand mal de l'époque actuelle en est issu : le nomadisme des populations ouvrières... »

La thèse de l'inadaptation des structures anciennes : « La liaison entre l'habitation et les lieux de travail n'est plus normale ; elle impose des parcours démesurés... En face des vitesses

⁴ François Ascher, les nouveaux principes de l'urbanisme, Ed. L'aube, 2010 /p.24 ,25

⁵ François Ascher, Métapolis, op. cit./p.90

mécaniques, le réseau des rues apparaît irrationnel... Des tracés d'ordre somptuaire, poursuivant des buts représentatifs, ont pu ou peuvent constituer de lourdes entraves à la circulation... »

Le principe de l'organisation scientifique : « Des analyses utiles doivent être faites sur des statistiques rigoureuses, de l'ensemble de la circulation dans la ville et sa région, travail qui révélera les lits de circulation et la qualité de leurs débits... Les voies de circulation doivent être classées selon leur nature et construites en fonction des véhicules et de leurs vitesses... Les rues doivent être différenciées selon leurs destinations : rue d'habitation, rue de promenade, rues de transit, voies maîtresses... »

Les méthodes de simplification et de spécialisation : « Les clefs de l'urbanisme sont dans les quatre fonctions : habiter, travailler, se recréer (dans les heures libres), circuler... Le cycle des fonctions quotidiennes... sera réglé, par l'urbanisme, dans l'économie de temps la plus stricte, l'habitation étant considérée comme le centre même des préoccupations urbanistiques et le point d'attache de toutes les mesures... Le zonage, en tenant compte des fonctions clefs... mettra de l'ordre dans le territoire urbain... »

Les outils d'administration et de gestion : « La ville prendra le caractère d'une entreprise étudiée à l'avance et soumise à la rigueur d'un plan général... la ville ne sera plus le résultat désordonné d'initiatives accidentelles... Le hasard cédera devant la prévision, le programme succédera à l'improvisation... L'ère machiniste a introduit de nouvelles techniques qui sont une des causes du désordre et du bouleversement des villes. C'est pourtant à elles qu'il faut demander la solution du problème... »

On lit aussi Ford dans les textes de Le Corbusier, qui, très explicitement, se propose d'en appliquer les principes à l'habitat et à l'urbanisme : « La grande série doit s'occuper du bâtiment et établir en série les éléments de la maison. Il faut créer l'état d'esprit de la série : l'état d'esprit de construire des maisons en série, l'état d'esprit d'habiter des maisons en série, l'état d'esprit de concevoir des maisons en série». « Il faut tendre à l'établissement du standard pour affronter le problème de la perfection. » « Je sors des usines Ford à Détroit. Architecte, je suis plongé dans une sorte de stupeur... D'un côté (le chantier de bâtiment) la barbarie, de l'autre - ici chez Ford - les temps modernes... Chez Ford, tout est collaboration, unité de vues, unité de but, convergence parfaite de la totalité des gestes et des pensées... L'expérience de Ford, répétée en mille activités du monde moderne, dans l'industrielle production, nous donne sa leçon. »

Le Corbusier ne cite jamais Keynes, mais sa conception des rapports entre les intérêts privés, l'intérêt collectif et les pouvoirs publics s'inscrit parfaitement dans l'approche keynésienne. Keynes a exprimé le passage d'une économie régulée principalement par la concurrence et les crises, à une économie capitaliste régulée par des interventions étatiques, dans laquelle la stimulation de la demande permet à la fois de limiter les inégalités sociales et d'assurer le plein-emploi. Le Corbusier se prononcera aussi à de multiples reprises pour des interventions publiques », il a écrit dans la Charte d'Athènes : « ..., la violence des intérêts privés provoque une rupture d'équilibre désastreuse entre la poussée des forces économiques d'une part, la faiblesse du contrôle administratif et l'impuissante solidarité sociale d'autre part... L'intérêt privé sera subordonné à l'intérêt collectif.»⁶

En fait, on utilise les qualificatifs de plan et de planification pour caractériser ce modèle de faire la ville basé sur : la planification et la programmation ; la réglementation et l'urbanisme opérationnel, suivant un processus linéaire et séquentiel d'analyse-diagnostic-prévisions démographiques- programme-avant-projet-plan directeur-plan de détail dont il fallait assurer le succès à tout prix⁷.

1.1.4. Un modèle hors son cycle :

Comme nous l'avons découvert avec François Ascher, ce cycle « taylor-fordo-keynésio-corbusien » était cohérent dans son ensemble et semblait avoir bien fonctionné dans un contexte marqué par une forte croissance économique et une reconnaissance de la légitimité du pouvoir public à agir au nom de l'intérêt général. C'est une période où la pratique de la production urbaine relève d'un centre de décision à la fois politique et financier, structuré par un réseau de technocrates et d'experts chevronnés (architectes, technicien, statisticien, ingénieur, économiste...) et qui fonctionne comme une énorme machine bureaucratiquement administrée, dont les acteurs coordonnés par la hiérarchie et le contrôle par le biais des ministères et des services déconcentrés.

Cet appareil s'appuie sur «...une démarche qui consiste à se projeter dans l'avenir pour définir précisément l'objet futur, puis à procéder à un découpage séquentiel des étapes successives à réaliser, étapes dont les phases et les contenus sont définis à partir de cet état futur

⁶ Idem /p.87-89

⁷ Ewa Beresowska Azzag *in* le projet de ville, Revue vies des villes 1-2007 ,

»⁸. En fait, un tel déterminisme de vouloir définir avec précision l'objet futur voire le plus scientifiquement possible avec des règles posées à priori, suppose d'une part, une maîtrise des tenants et des aboutissants de tout le processus de l'opération urbaine, en d'autres termes, une certitude absolue quant aux objectifs et aux moyens de les atteindre ; de l'autre part un mode de gouvernement ferme qui prévoit et limite la marge de liberté des différents acteurs et prétend savoir les besoins de ceux à qui les projets sont destinés.

Or, ces courants de pensées (taylorisme, fordisme, keynésianisme...) et leur cycle cohérent qui a forgé les villes pendant longtemps semblent être dépassées. Sur le plan sémantique les suffixes de (néo, post, sur...) sont un indice de ce dépassement; ainsi, l'organisation de la chaîne de travail taylorisée, la production-consommation de type fordienne se heurtent à une montée d'individualisme dans une société différenciée et sans cesse changeante. L'état providence s'effondre devant le foisonnement des centres de décision avec l'apparition de l'échelle locale (décentralisation, régionalisation, fédéralisation...) et supranationale (mondialisation), l'acteur privé qui se veut stratégique, les revendications de la démocratisation de la prise de décision.

1.2. Temps des incertitudes et de la complexité

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous livrons ci-après des réflexions autour de deux thématiques qui nous paraissent fondamentales pour caractériser les conditions actuelles de la fabrication de la ville, à savoir « complexité et incertitude ».

1.2.1. Complexité et fragmentation :

Edgar Morin déclare qu'« Il est temps de prendre conscience de la pathologie contemporaine de la pensée. ...La pathologie moderne de l'esprit est dans l'hyper-simplification qui rend aveugle à la complexité du réel. »⁹

Il convient ici pour mieux comprendre la notion de complexité de la présentée avec son contraire « la simplicité ». Selon CASTI¹⁰ le système simple se caractérise par : Un nombre limité d'interactions et de composants, une prise de décision centralisée, une décomposition possible et un comportement prévisible. Par contre le système complexe se caractérise par : Un grand nombre de composantes en interaction, une diffusion de « l'autorité », il est difficilement

⁸ JANVIER Y., 1996, « Nouveaux enjeux de société » in MARTINAND et LANDRIEU. (dir), L'aménagement en questions, éditions ADEF, Paris/ p.305.

⁹ Edgar Morin, Introduction à la pensée complexe. Le Seuil.2005/ p23

¹⁰ voire John CASTI, dans son ouvrage en anglais « complexification ».1994

décomposable et il possède des comportements imprévisibles « contre-intuitifs ». Comme elle peut être définie pour l'objet ville par la présence d'un nombre important d'éléments indépendants en interaction.

Evoquant la complexité, on mettra l'accent sur la dialectique entre la fragmentation des éléments urbains -le réel- et le système « ville » perçu comme un tout dans sa lecture comme dans son écriture -l'idéal-, pour ce faire, nous nous approchons d'Edgar Morin, qui l'envisage au sens de « complexus » qui signifie « tissé ensemble ».

La ville qu'elle soit appréhendée comme une entité socio-spatiale ou un écosystème produit de la biotope et de biocénose, demeure une réalité complexe qui se forme de plusieurs éléments en interaction permanente, elle est le théâtre des éléments matériels et immatériels, des éléments qui bougent et qui ne bougent pas, des éléments qui se voient et qui ne se voient pas. En fait, elle était toujours complexe, mais aujourd'hui elle se complexifie plus que jamais. de la voiture à la fibre optique les éléments mobiles changent de flux et de vitesse, de la société fortement solidaire et stable organisée autour de la place, du temple ou de la mosquée à la société hypertexte¹¹ et d'individualisation -passant par une société répartie autour des fonctions élémentaires fonctionnalistes-..., ces transformations auraient éclaté et fragmenté l'objet « ville » qu'étaient une entité plus au moins homogène. De plus, les effets de la mondialisation économique et des logiques du monde global accentuent cet éclatement, pour aboutir à une fragmentation tout azimut, des espaces, des ressources et des acteurs.

Les liens et les rapports de force et de pouvoir changent, les centres de décision se transforment et se multiplient.

Cette complexité s'aggrave, d'une part avec la globalisation dont le système ville entre dans un jeu en réseau plus vaste, de l'autre part on introduisant la dimension temporelle, après quoi, la mutation rapide de notre temps.

Agir sur cet ensemble complexe nécessite une compréhension de ces mécanismes, de l'emboîtement de diverses échelles de décision et de l'hybridation des règles qui en résultent.

1.2.2. ...De l'incertitude :

A travers notre recherche sur l'incertitude et le recoupement de plusieurs lectures, il paraît qu'il est un concept plutôt plurivoque mais qui demeure un lot commun de toutes les disciplines

¹¹ On doit le concept à François Ascher

voire de toute la vie contemporaine, comme le dit Edgar Morin : « Nous sommes condamnées à la pensée incertaine, à une pensée criblée de trous, à une pensée qui n'a aucun fondement absolu de certitude, mais nous sommes capables de penser dans ces conditions dramatiques. »¹² Ou comme le montre Ascher que l'action sur le territoire est « caractérisé par l'incertitude, par des changements rapides et largement imprévisibles, par l'irréversibilité, ... ». ¹³ Même en sciences qualifiées d'exactes Heisenberg a introduit cette notion en microphysique¹⁴.

La pensée planificatrice héritée du rationalisme moderne se fonde sur un « monde certain »¹⁵, l'incertitude était une question plutôt déstabilisatrice, une forme de dérapage dans la production urbaine, donc il s'agissait de maîtriser voire éliminer toute sorte d'incertitude en s'appuyant sur une programmation en ex ante et une vision prévisible et mécaniste de l'avenir. Le contexte actuel de l'action urbaine se distingue par une vision qui affirme au contraire le caractère complexe et imprévisible de l'avenir¹⁶. Pour Nadia ARAB trois événements se sont conjugués pour expliquer pourquoi l'aménagement est désormais placé sous le signe de l'incertitude : les dysfonctionnements reconnus d'espaces urbains produits par le système classique, la perception d'un monde marqué par l'affaiblissement des références communes et la confirmation d'une diversification significative des comportements sociaux et la crise économique et immobilière.¹⁷

Pour commencer avec l'incertitude nous nous appuyons sur quelques définitions : le dictionnaire définit le mot comme un caractère de ce qui ne peut être déterminé ou connu à l'avance ; ce qui ne peut être établi avec exactitude.¹⁸ Selon Bouzon « L'incertitude peut être appréhendée comme l'impossibilité de décrire avec précision des événements qui ne sont pas encore produits »¹⁹. A. Orléan envisage l'incertitude comme la difficulté à définir les critères auxquels doit satisfaire une action "efficace" et par l'incapacité à engendrer une représentation

¹² Edgar Morin Introduction à la pensée complexe, le Seuil – 1990, p93

¹³ ASCHER F. (2001) « La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain », in MASBOUNGI A. Fabriquer la ville, outils et méthodes : les aménageurs proposent. Paris, La Documentation française, pp. 29-30.

¹⁴ On parle de la théorie de la relation d'incertitude d'Heisenberg

¹⁵ SFEZ L. (1992), Critique de la décision, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques

¹⁶ Arab Nadia Thèse de doctorat « L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage », ENPC, 2004/ p.61

¹⁷ Idem pp. 61-62

¹⁸ Le petit Larousse.

¹⁹ Bouzon, 2004. in S. KHAINNAR, « Besoins informationnels dans les démarches urbaines : fragmentation, complexité et stratégies d'acteurs », Université de Valenciennes et du Hainaut Cambrésis. 2007. p3

stable du futur.²⁰ Pour Yves Chalas, l'incertitude a toujours été présente, mais actuellement il s'agit d'une « incertitude inédite » liée à la question des conséquences, elle résiderait dans notre difficulté même à concevoir une discipline de l'action, lorsque le sens de l'action ne pourrait émerger qu'a posteriori.²¹

L'Incertitude affecte à la fois l'identification des problèmes et des solutions, les conséquences des décisions et des actes, les valeurs qui les sous-tendent ainsi que la légitimité de ceux qui les énonceraient²². Elle résulte, d'une part, de la complexité du phénomène urbain - comme nous l'avons vu précédemment- car ce n'est pas tant la multiplicité des composants, ni même la diversité de leurs interrelations, qui caractérisent cette complexité, mais c'est l'imprévisibilité potentielle des comportements de ce phénomène. D'autre part, de la nature même de la discipline de l'urbanisme, car aménager c'est se projeter dans l'avenir, prendre des décisions, faire un pari, or « dans la notion de pari, il y a la conscience du risque et de l'incertitude. »²³.

En fait, les sources d'incertitude en urbanisme sont multiples, car de la nature composite du système ville se déclinent plusieurs sous-systèmes qui peuvent peser sur l'avenir en changeant les horizons, on peut distinguer d'un côté, des incertitudes quant à l'environnement et au contexte de l'action urbaine : social (lié aux changements sans cesse des normes et des besoins qui en découlent et surtout à l'acceptabilité sociale des produits de l'action et des conséquences d'une décision donnée), économique liée principalement aux crises, politique et institutionnel (due au mandat électoral, au changement à la tête des institutions, ...), environnemental, organisationnel (due à l'exercer du pouvoir²⁴ utilisé par les acteurs dans le jeu collectif en utilisant leur marge de manœuvre et leur autonomie relative.) de l'autre côté, des incertitudes quant aux situations de fragmentation et de dispersion des ressources : financières, foncières et humaines (en rapport avec les connaissances, les compétences et les expertises), qui -face à la régression du monopole de l'état- seraient difficile à anticiper et à prévoir, encore moins les comportements des détenteurs de ses ressources.

²⁰ Elisabeth CAMPAGNAC, in *Espaces et Sociétés* p18

²¹ Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude, (sous la direction de Y. Chalas, Cl. Gilbert, D. Vinck), éditions des archives contemporaines, 2009, p.135-157

²² Conversation de Yves Chalas avec Marie-Cécile Guyaux

²³ Morin, op.cit. / p105

²⁴ Nous devons ce concept à Crozier et Freiberg dans leurs recherches sur la sociologie des organisations.

Ces incertitudes (des ressources et du contexte) imprègnent toutes les phases de la production urbaine, lors de la prise de décision en raison de l'absence de toutes les cartes de jeu chez les décideurs, pendant le processus de déroulement de projet en raison de l'irréversibilité de l'action et du caractère évolutif des projets et finalement les fins même du produit urbain par rapport aux intentions initiales et à l'acceptabilité de ceux à qui le projet est destiné, ce dernier point est de grande importance du moment où on peut rater l'objectif même de l'action, comme le montre Edgar Morin «dès qu'un individu entreprend une action, quelle qu'elle soit, celle-ci commence à échapper à ses intentions. Cette action entre dans un univers d'interactions et c'est finalement l'environnement qui s'en saisit dans un sens qui peut devenir contraire à l'intention initiale. »²⁵

Toutefois, il faudrait distinguer l'incertitude du risque, « Le risque désigne un danger bien identifié »²⁶ associé à l'occurrence d'un événement dont on ne sait pas s'il se produirait mais dont on sait qu'il est susceptible de se produire, donc face au risque il est possible de se prémunir par des décisions élaborées a priori, par contre, face à l'incertitude l'anticipation est beaucoup plus problématique car « Les conditions requises pour que l'on puisse parler de risque et qu'on en tienne compte dans les décisions ne sont pas réunies. On sait qu'on ne sait pas, mais c'est à peu près tout ce que l'on sait : il n'y a pas de meilleures définitions de l'incertitude »²⁷

1.2.3. La pensée complexe :

Après les théories sur les systèmes complexes qui permettent de décrypter et repenser les formes de représentations et de modélisations du monde, à partir des réflexions mathématiques et physiques sur le chaos, les bifurcations, l'auto-organisation et les fractales, et qui ont impacté les modes de lire, de comprendre et d'expliquer les phénomènes complexes. Edgar Morin, à son tour, à travers son ouvrage « Introduction à la pensée complexe » propose une recherche épistémologique sur le paradigme de la complexité pour comprendre et élucider le monde complexe du réel.

Pour lui, la réalité complexe nécessite un mode de pensée complexe et que la simplicité basée sur une pensée « mutilante » ne peut qu'être source d'action « mutilante », « Mon propos

²⁵ Morin, op.cit. /p 107

²⁶ Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, Agir dans un monde incertain, le Seuil, 2001,/p. 37

²⁷ Idem p. 40

... est de rendre sensible aux énormes carences de notre pensée, et de comprendre qu'une pensée mutilante conduit nécessairement à des actions mutilantes.»²⁸

Pour comprendre la complexité « il faut savoir d'abord qu'il y a un paradigme de la simplicité »²⁹ Ce dernier fonctionne selon les deux principes : la disjonction et la réduction), comme l'explique si bien « Le principe de simplification se fonde sur la séparation de différents domaines de connaissance ; dans ce cas, les différents objets de connaissance sont séparés de leur contexte. On croit qu'on « connaît » en isolant l'objet. Le premier aspect de la simplification est la disjonction, le deuxième aspect est la réduction : vous réduisez la connaissance d'un ensemble ou d'un tout à la connaissance de ses parties sans comprendre que le tout a des qualités qui ne se trouvent pas dans les parties.»³⁰ Par contre Le principe de complexité consiste « à relier – à distinguer, mais à relier – les objets », donc, la pensée complexe est un mode de reliance et contre l'isolement des objets de connaissance.

« Les deux aspects fondamentaux de la complexité ... sont, d'une part, la nature multidimensionnelle des problèmes : le complexe est vraiment ce qui est tissé ensemble et, d'autre part, les contradictions irréductibles que suscitent les problèmes profonds. Il existe des contradictions fondamentales pour l'esprit, et le fait de penser en même temps deux idées contraires représente ... un effort de complexité. »³¹

Edgar Morin énonce trois concepts qui pourraient permettre d'aider à penser la complexité du réel :

- La dialogique « L'idée de dialogique permet quant à elle de relier des thèmes antagonistes, qui semblent à la limite contradictoires. Cela veut dire que deux logiques, deux principes sont unis sans que la dualité se perde dans cette unité: d'où l'idée d' « unidualité » que j'ai proposée dans certains cas; ainsi l'homme est un être unidual, à la fois totalement biologique et totalement culturel. L'important me semble ici en ce qu'il y a dépassement des alternatives ou bien ou bien l'Unité, ou bien la multiplicité. La dialogique est la complémentarité des antagonismes. »³²
- La récursion organisationnelle, boucles de rétroaction où les produits et les effets sont en même temps causes et producteurs de ce qui les produits. « La société est

²⁸ (Morin, 2005, op.cit. / p 23

²⁹ Idem p. 79

³⁰ Morin, 2001, op.cit. / p25

³¹ Idem. / p20

³² Entretien avec Edgar Morin, Nelson Vallejo-Gomez, dans Synergies Monde n° 4 - 2008 pp. 250

produite par les interactions entre les individus, mais la société une fois produite, rétroagit sur les individus et les produits ... Autrement dit, ... nous sommes à la fois produits et producteurs. »³³

- Le principe hologrammatique revient à considérer que, sans se résumer, le tout et les parties sont liés et donc que l'on peut enrichir la connaissance du tout par les parties et celle des parties par le tout. « qui dit que non seulement les parties sont dans un tout, mais que le tout est à l'intérieur des parties. L'exemple génétique montre que la totalité du patrimoine héréditaire se trouve dans chaque cellule singulière. L'exemple sociologique montre que la société, en tant que tout, se présente dans chaque individu en tant que tout à travers son langage, sa culture, ses normes. »³⁴
- Programme et stratégie : dans le chapitre « complexité et action »³⁵, Morin prône l'utilisation de la stratégie pour faire face à la complexité ; au aléas et hasard, cependant, il ne remet pas en cause la programmation quand il s'agit d'un environnement connu. « L'action suppose la complexité, c'est à dire aléa, hasard, initiative, décision, conscience des dérives et des transformations. Le mot stratégie s'oppose à celui de programme. Pour les séquences qui se situent dans un environnement stable, il convient d'utiliser des programmes. Le programme n'oblige pas à être vigilant. Il n'oblige pas à innover. ... C'est pourquoi nous devons utiliser de multiples fragments d'actions programmées pour pouvoir nous concentrer sur ce qui est important, la stratégie dans l'aléa. »³⁶

2. Le projet urbain, de l'ambiguïté de la notion à la problématique du passage à l'acte :

2.1 Le projet urbain, Succès et ambiguïté :

Comme le mot ville couvre des réalités très différentes, formelles, historiques, fonctionnelle,... allant de la petite commune à la grande métropole, le mot urbanisme en français, englobe à la fois la discipline qui traite de l'urbain, l'action qui vise à produire celui-ci

³³ Morin, 2005, op.cit. /p100

³⁴ Entretien avec Edgar Morin, op.cit.

³⁵ Morin, 2005, op.cit. / p 105

³⁶ Idem pp 107 et 108.

ainsi que les normes et règles. La terminologie anglaise qui distingue « l'urban studies », « l'urban design » et « les town planning » révèle en quelque sorte cette ambiguïté du terme.

Le projet urbain, à son tour, comme nouvelle manière de pensée et de faire la ville, n'échappe pas à la règle. Une simple lecture transversale des écrits sur ce sujet³⁷ -que confronte généralement tout chercheur au début de sa recherche- permet de faire observer la polysémie autour de cette notion et les divergences des définitions livrées.

Plusieurs aspects contribuent à l'ambiguïté du terme. Commenant par les conditions de genèse et d'évolution au cours d'un demi-siècle : nous pouvons en dire que si la pensée classique issue de l'urbanisme fonctionnelle est fondée sur des bases théoriques solides dérivant d'une volonté de mettre de l'ordre –géométrique soit-il- par des règles « scientifiques ». Le projet urbain émerge de la pratique, plus exactement des expériences de Bologne en Italie, la capitalisation de cette pratique et sa conceptualisation par le monde de la recherche s'est fait bien plus tard sans arriver encore à une « appellation contrôlée » ni à une codification du terme. Pendant cette période la notion n'a cessé de se dériver par différentes acceptions venant des positionnements et des angles de vues différents, celles des professionnels, des élus, des différents services publics, des médias,... voire même au sein d'une catégorie d'acteurs donnée elle se manipule dans des sens très différents comme l'explique Boudon « le projet urbain est (...) largement invoqué par les responsables locaux et nationaux de la politique urbaine, sans pour autant désigner strictement la même chose. Pour les uns, il est simplement une manière de travailler sur la ville en réunissant les acteurs ; c'est une méthode, un partenariat. D'autres y voient un geste architectural à l'échelle du quartier. Pour d'autres, enfin, il s'agit plutôt d'un travail de réhabilitation urbaine »³⁸.

En outre, de la notion de « recupero » et des travaux typo-morphologiques aux exigences du développement durable et de la ville numérique, le projet urbain semble traverser plusieurs générations et connaître de multiples mutations susceptible même pour un concept codifié d'entraîner des inflations et des glissements sémantiques. Sur le plan sémantique, la double dimension de « projet » et d'« urbain » a favorisé cette ambiguïté de la notion³⁹, autrement dit, le mot conjugue « la dynamique » de projet et « la complexité » de l'urbain.

³⁷ Les écrits de : Ch. devillers, P. ingallina, ...

³⁸ Bourdon, 1999, p.13. in.Nadia arab. op.cit p.43

³⁹ P. Ingallina, Le projet urbain, PUF, Que sais-je ?, Paris, 2001, p. 5.

En dépit de la variété des acceptions qui entourent la notion et de l'impression de flou qui persiste quant au contenu et à la forme de projet urbain, force est de constater l'usage très répandu du terme aujourd'hui jusqu'à devenir « un incontournable dans le vocabulaire de la ville et des territoires »⁴⁰. D'un côté ce succès du terme ne se comprend pas indépendamment de la critique du système classique de production de ville⁴¹ jugé trop normatif et rigide, de l'autre côté certains auteurs considèrent que le succès du terme tient dans son ambiguïté même,⁴² une ambiguïté qui peut ouvrir sur plusieurs pistes interprétatives et favoriser des lectures contextualisées, comme le soutient Marcel Roncayolo « une notion qui peut être éclaircie ni trop tôt, ni trop mécaniquement, quand elle vient presque en contre-feu de pratiques et de réalités antérieures, est souvent plus productive de réflexions que lorsqu'elle se fige, et finit par établir de nouvelles coupures et des nouvelles frontières stériles. L'intérêt essentiel du projet urbain c'est justement cette sorte de labilité que l'on fait intervenir dans la manière de construire finalement les villes »⁴³

2.2 Le projet urbain, Un nouveau modèle de l'action sur la ville:

Si le projet urbain se présente comme un nouveau concept qui marque une révolution copernicienne de la pensée urbaine, c'est autant comme une manière d'agir qui a répandu.

Face à l'imprécision et à la polysémie du terme projet urbain il s'avère « impossible pour le chercheur de faire état d'une définition pouvant prétendre rendre compte d'une version stable et univoque ». ⁴⁴ Cependant, le succès et l'importance prise par la notion nous invite à dépasser le flou qui l'entoure pour s'attarder sur une constante partagée par plusieurs professionnels et chercheurs, qui l'envisage comme un nouveau modèle de l'action urbaine. Nous rejoignons ici volontiers N.Arab qui disait qu' « une des acceptions les plus répandues énonce le projet comme une démarche d'action. Et, dans le champ urbain, parler de projet revient de plus en plus à parler d'un nouveau modèle d'action sur la ville. »⁴⁵ Ainsi, déclare Avitabile en introduisant à son

⁴⁰ Alain AVITABILE, *Mise en scène du Projet Urbain, pour une structuration des démarches*, L'harmattan, Paris, 2005, p.13

⁴¹ Arab Nadia. Op.cit. /p 39

⁴² Ph. Genetier, in arab nadia.op.cit./p 49

⁴³ Roncayolo M., *Mémoires, représentations, pratiques. Réflexions autour du projet urbain*, article publié dans « Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions », actes du colloque « Les Sciences humaines et sociales, face au projet urbain », sous la direction d'Alan Hayot et André Sauvage.

⁴⁴ Nadia arab. *La conception collective des opérations urbaines : quelles pratiques?* Atelier animé par Bernard HAUMONT

⁴⁵ Arab, *La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception in Espaces et sociétés*. p 57

ouvrage⁴⁶ que «...la notion de projet urbain se pose à la fois comme courant de pensée et comme culture de l'action ».

Cette acception de projet comme action trouve un large consensus issu d'une critique de l'urbanisme techniciste et règlementaire et son outil principale « le plan », comme l'explique bien Nadia Arab « C'est en effet en tant que modèle d'action que le projet prend une dimension plus consensuelle... Ce consensus trouve ses racines dans une critique partagée du système classique de production face aux évolutions des enjeux et des conditions de la fabrication de la ville. »⁴⁷

Ce nouveau modèle de la fabrique urbaine se distingue des formes d'action antérieures par son contenu comme par son mode d'élaboration. Il est au cœur de la redéfinition du processus de production de la ville, de l'action publique, des processus décisionnels et de l'organisation des acteurs, marquant le passage à un urbanisme négocié et multiacteurs.

2.3 Spécificités du modèle de projet :

Comme nouvelle forme d'action sur le territoire, le projet urbain se distingue par plusieurs spécificités qui peuvent se déclinés selon les points suivants :

2.3.1. Une portée opérationnelle :

Si l'urbanisme se caractérise, en générale, par une volonté de transformer l'espace urbain, ceci peut s'effectuer à travers plusieurs modes. Le modèle de planification traditionnel projette sur plan un état futur idéal sans se demander qui fait quoi ? Ni comment y parvenir ? Sur ce plan, le projet urbain constitue un mode d'action spécifique, dans la mesure où il se situe au-delà des intentions pour s'inscrire dans des perspectives d'actions. Il s'agit d'entrevoir des « chemins d'accès »⁴⁸, en préparant l'action et les moyens de mettre en œuvre le projet (partenariat, moyens fonciers et financiers, modalités techniques, procédures administratives...)

2.3.2. Une logique transversale :

Ce qui caractérise le système classique de production urbaine est la séparation entre les différentes politiques sectorielles (politique industrielle, du logement, du transport, ...) par le

⁴⁶ Avitabile.op.cit. p 7

⁴⁷ N arab.op.cit. p 42

⁴⁸ Avitabile, op.cit., p84

cloisonnement des secteurs. Cette logique procède par fragmentation des actions et par mutilation des opérations de leur contexte large (sociale, paysager, urbain,...).

Par contre, le projet urbain est une démarche qui se veut globale et transversale, qui doit permettre d'opérer un décroisement des différents secteurs et d'éliminer le libre jeu des acteurs, pour être sous tendus par la recherche d'une action globale. Mais, Une telle démarche suppose une concertation et un consensus entre tous les partenaires du projet

2.3.3. Un modèle négocié:

Dans le modèle de production urbaine classique, qui s'appuie sur une organisation hiérarchique entre plusieurs niveaux soigneusement distingués. Dont Le maître d'ouvrage conçoit les programmes, puis les mis en œuvre ensuite, de façon linéaire, séquentielle et hiérarchique. L'utilisateur n'est pas associé en phase amont de préparation de la décision, ni mobilisé dans le processus de programmation-conception, qui restent le monopole des spécialistes. Mais peut être consulté en aval pour, généralement, légitimer l'action.

Par opposition, le projet urbain fait partie du modèle négocié qui identifie et implique tous les acteurs concernés ainsi que l'habitant qui se reconnait comme acteur à part entière celui d'un « maître d'usage », il cherche à les associer le plus en amont possible du processus du projet. Dans cette forme d'organisation, le programme est élaboré collectivement et il ne peut être décrit

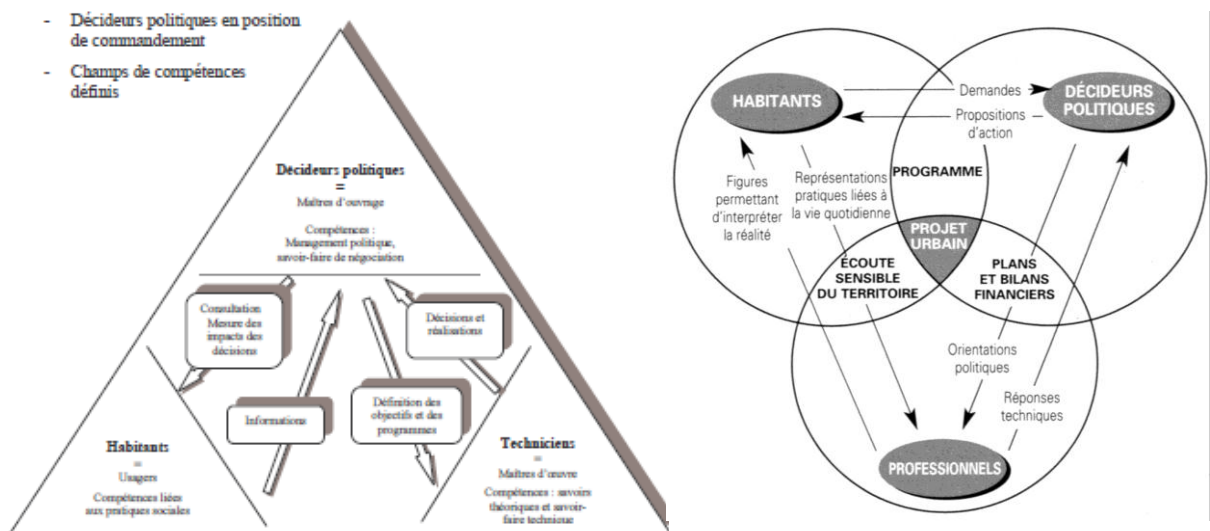


Figure 1. Conduite et négociation du projet d'urbanisme. Source NOVARINA, Gilles. 2000

qu'au terme du processus, ce qui favorise une flexibilité et réactivité puisqu'à tout moment des acteurs nouveaux peuvent être intégrés et des opportunités nouvelles peuvent être saisies.

En se plaçant dans le modèle, le projet urbain devient un lieu de communication et de débat. Mais, pose par ailleurs, la question de la coordination et de l'organisation d'une action collective.

Reste à préciser que la pratique de la concertation publique dépend de l'initiative des élus, mais également du jeu de pouvoir exercé par les acteurs (citoyens), ces derniers peuvent être simplement consultés, comme ils peuvent être associés à la prise de décision.

In fine, il convient de dire que la négociation ne s'arrête pas aux hommes ; il faut aussi négocier avec le temps, les moyens et saisir les opportunités.⁴⁹

En somme, les caractéristiques de la démarche de projet urbain semblent être résumées dans ce que François ASCHER a appelé le néo-urbanisme, « Un urbanisme de dispositifs : il s'agit moins de faire des plans que de mettre en place des dispositifs qui les élaborent, les discutent, les négocient, les font évoluer ; un urbanisme réflexif : l'analyse ne vient plus avant la règle et le projet, mais elle est présente en permanence. La connaissance et l'information sont mobilisées avant, pendant et après l'action. Réciproquement, le projet devient aussi pleinement un instrument de connaissance et de négociation ; un urbanisme précautionneux, qui fait une place aux controverses, et qui se donne les moyens de prendre en compte les externalités et les exigences du développement durable ; un urbanisme concourant : la conception et la réalisation des projets résultent de l'intervention d'une multiplicité d'acteurs aux logiques différentes, et de la combinaison de leurs logiques ; un urbanisme réactif, flexible, négocié, en phase avec les dynamiques de la société ; un urbanisme multivarié, fait d'éléments hybrides, de solutions multiples, de redondances, de différences ; un urbanisme stylistiquement ouvert qui, en émancipant le design urbain des idéologies urbanistiques et politico-culturelles, fait une place nouvelle aux choix formels et esthétiques ; un urbanisme multi-sensoriel, qui enrichit l'urbanité des lieux. »⁵⁰

2.4 Structurer la démarche de projet : interaction entre contenu et process.

Comme nous l'avons vu précédemment, la finalité du projet urbain n'est pas connue d'avance, mais elle se définit au fur et à mesure par le jeu d'acteurs en présence dans la chaîne de production. Il s'agit moins de fixer des règles, que de laisser la liberté au cheminement qui mêle l'aspect conceptuel et l'aspect organisationnel vers les objectifs.

⁴⁹ Ariella Masbounji, « Le projet urbain est le fruit d'une négociation réussie ».

⁵⁰ François Ascher. Op.cit. 2001. pp. 118-119

2.4.1. Structurer le contenu d'un Projet Urbain :

Selon Avitabile⁵¹, la structure du contenu du Projet Urbain se construit et s'articule de manière interactive autour de trois composantes majeures qui sont :

Le contenu programmatique :

Il consiste à définir le processus visé dans le temps, en s'inscrivant dans une stratégie plus globale. Cette phase ne relève pas *stricto sensus* de la programmation urbaine qui est d'ordre spatial et normatif, mais mis en œuvre une stratégie qui vise à enclencher des dynamiques urbaine. Ce travail de conception-programmatique relève d'un processus itératif et réflexif. Il commence par afficher des ambitions urbaines qui se traduits dans un programme prévisionnel, ajustable dans toutes ces étapes. Ce dernier se convertis, après engagements des acteurs, en un programme opérationnel définissant le contenu et les modalités attachées à la mise en œuvre du projet dans le temps.

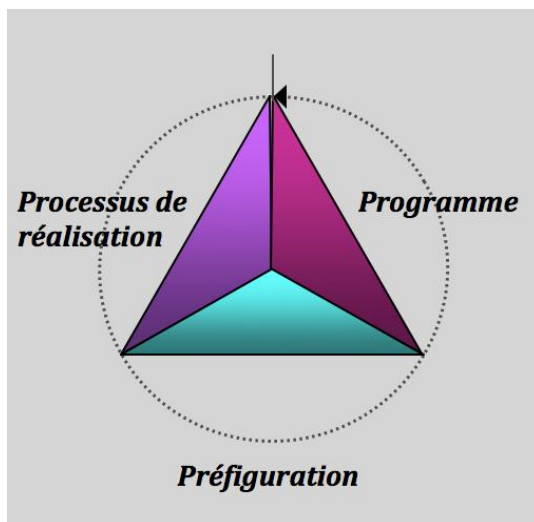


Figure 2. Articulation des trois composantes-clés du projet urbain. AVITABILE. 2005

La préfiguration du projet :

Il s'agit de mettre en jeu tout un travail de conception urbaine au sens large du terme (organisation fonctionnelle, design urbain et paysager et des définitions techniques). On fait recours ici au graphisme et à l'image pour illustrer l'ambition urbaine. Cette conception d'un « produit final » combine les expressions matérielles « spatiales » et immatérielles « sens » qui peuvent favoriser la concrétisation des objectifs attachés au projet.

⁵¹ AVITABILE, op.cit., pp 133-139.

Ainsi, quel que soit le degré d'avancement de projet urbain, il se distingue des projets particuliers « ouvrages », il reste toujours un support qui illustre les ambitions et qui oriente la mise en œuvre. Cependant, il faut distinguer entre une illustration qui s'appuie sur une logique potentielle, c'est-à-dire une préfiguration d'une forme possible, et une image qui vise le marketing urbain, c'est-à-dire elle suscite l'adhésion des acteurs.

Le processus de réalisation ou la « faisabilité » :

Il s'agit dans cette troisième phase, d'inscrire le projet dans la logique du réel, en anticipant les évolutions possibles et les contraintes éventuelles qui peuvent peser sur sa mise en œuvre. Ainsi de concevoir le processus opérationnel en imaginant les mécanismes, conditions et modalités d'inscriptions des objectifs exprimés.

Cependant, avec la logique du projet, ce processus de réalisation dépasse largement les simples aspects technique et opérationnel pour s'attacher aux dynamiques socio-économiques et englober les différents intérêts des acteurs en présence et leur jeu. En d'autres termes, ce processus de réalisation combine les logiques d'acteurs et les logiques opérationnelles pour parvenir à fonder le projet.

Ces trois composantes (programme, préfiguration et processus de réalisation) fonctionnent en interrelation permanente et constituent une entité indissociable. Toutefois, la pluralité d'acteurs qui intervient dans ces trois phases par leurs logiques différentes nécessite d'en organiser la synergie. Ce qui serait très difficile dans des situations de décroissement et des logiques sectorielles. Pour s'en sortir, un travail d'assemblage des compétences et de management de leur articulation s'impose.

2.4.2. Dispositif de projet : entre technique et politique.

Le processus de projet urbain relève à la fois de l'action des élus et de celle des techniciens impliqués. Mettant ainsi, en jeu deux processus différents : Un processus décisionnel ou politique ; et un processus technique. Ces deux types de processus se réfèrent à des systèmes d'acteurs plus larges qui nécessitent un travail de médiation et de gestion des interfaces.

Le processus décisionnel :

Dans des contextes décentralisés, le rôle des élus locaux est prépondérant dans l'émergence et l'aboutissement des projets, la décision initiale de l'élu et son engagement à porter le projet dans la durée permettent de mettre en œuvre son territoire et de stabiliser le processus global du

projet. Cependant, si l'élu constitue le centre du système, le processus décisionnel procède d'une logique complexe faite d'un rapport de forces fluctuant entre les différentes catégories d'acteurs (économiques, sociaux,...) qui va constituer le cadre de référence de l'élu.⁵² Dans la pratique, rares sont les projets qui s'engagent à partir d'une formulation claire de l'élu, mais ils sont engendrés généralement, à partir des propositions prospectives de professionnels, qui, à partir d'une approche exploratoire d'un secteur donné, mettent en évidence les enjeux attachés au devenir de ce secteur et les opportunités qui en découlent.

En somme, Le processus décisionnel est constitué de l'ensemble des acteurs politiques (les élus, une commission spécialisée et une équipe politique de projet). Il fonctionne en étroite relation avec les autres acteurs (opérateurs et partenaires économique, usagers et la société civile) à travers des interfaces d'échanges.

Le processus technique :

Ce processus décisionnel est constitué d'une double fonction de management conceptuelle et organisationnelle, qui forme avec les autres techniciens une équipe de projet. La mission remplie par cette équipe est désormais peu réductible à sa tâche traditionnelle routinière qui renverrait à des compétences techniques bien précises. Mais elle doit s'adapter aux nouvelles exigences et fournir des éléments de résolutions des problèmes et des matériaux d'aide à la décision. Ceci se fera à travers l'élargissement des rôles vers l'animation et l'activation de réflexion, notamment à partir de la mise en évidence des problématiques, des perspectives et des enjeux d'évolution pour formuler différents scénarii.⁵³ Ces professionnels chargés de la mission d'animation peuvent être des consultants privés ou des agents techniques de la collectivité ou de l'Etat. Ils sont chargés d'assister à la maîtrise d'ouvrage. Entre le processus politique et le processus technique, un « comité de pilotage » sera mis en œuvre pour créer la connexion et gérer interface.

Par ailleurs, cette question du rôle structurant des relations entre élus et techniciens dans l'organisation de l'action publique locale trouve un bon exemple d'application avec les dispositifs de pilotage des projets d'aménagement. Les réflexions sur la maîtrise d'ouvrage urbaine, au-delà de leur caractère normatif, montrent la coexistence du niveau politique et du niveau technique du pilotage des projets.⁵⁴

⁵² Idem. p 144.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Joël IDT, thèse de doctorat «pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique». Université PARIS VIII. 2009. P 37.

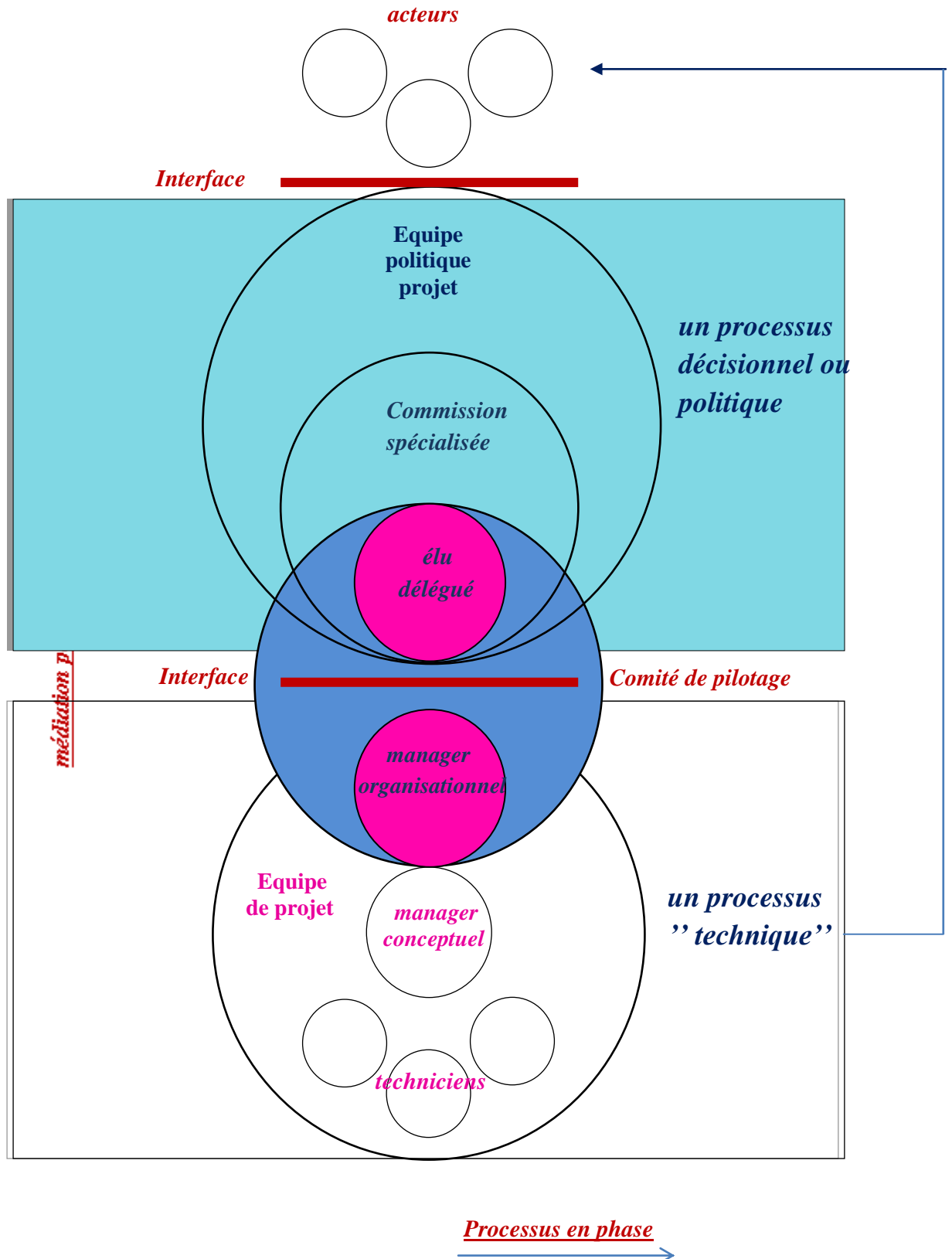


Figure 3. Le dispositif de Projet, l'articulation de deux processus. AVITABILE. 2005

2.4.3. Dispositif global de processus de projet. ⁵⁵

Plusieurs paramètres influent sur la configuration de l'ordonnancement global du processus et des modes de management des projets :

- Présence des études de réflexion le plus en amont et de définition d'une stratégie urbaine.
- Présence d'un évènement ou d'un élément extérieur.
- Le niveau de précision de l'intention de départ et la détermination de l'élue à s'engager dans la mise en œuvre.
- Présence ou non des maîtrises d'ouvrages opérationnelles préexistantes.
- La nature du projet lui-même, par exemple s'il s'agit d'intervenir sur un quartier ancien habité, en temps réel (projet-action).
- Par ailleurs, la présence d'un opérateur en amont, facilite le montage des opérations (y compris le foncier), et réduit les itérations.

Définir un dispositif global du processus de projet, qui va de l'intention à la réalisation, c'est prévoir les rôles des différents acteurs et définir le déroulement de la démarche dans le temps. Ainsi, pour envisager le passage à l'acte, l'articulation du processus du projet et sa mise en œuvre est nécessaire.

Dans les faits, l'articulation au plan organisationnel, entre le processus du projet et le processus opérationnel peut s'opérer par deux démarches :

- Un processus traditionnel qui dissocie l'amont de l'aval.
- Un processus de projet intégré dans un dispositif d'action avec la présence d'un opérateur comme manager de la démarche d'ensemble.

Ainsi, le croisement entre les deux démarches donne lieu à des variantes intermédiaires.

Le choix du dispositif de l'ordonnancement global dépend de la combinaison de ces paramètres. Ainsi, plusieurs cas de management de projet pourront se présenter :

- Un management de projet indépendant de la réalisation.
- Un management de projet indépendant de la réalisation, mais associant un opérateur urbain en amont pour apporter son appui d'expertise.

⁵⁵ Avitabile. Op.cit. ce point est développé à partir de l'analyse des pages 186-191

-Un management de projet assuré par un opérateur désigné dès la phase d'initiation ou d'engagement de la démarche de projet.

-Un opérateur désigné, voire plusieurs opérateurs, avec un management de projet distinct, lequel pourra se poursuivre dans la phase opérationnelle pour assurer le suivi du projet.

Par ailleurs, le processus de projet et son dispositif d'organisation se diffère d'un contexte à l'autre, selon les données endogènes. Il dépend généralement : du système politico-administratif, système économique, des conjonctures, des modes de l'action publique, de l'importance et l'échelle du projet, du degré de structuration de la société civil, et bien d'autres paramètres.

C'est pourquoi, nous allons procéder dans le point qui se suit à une analyse des cas concrets et qui représentent certaine spécificités.

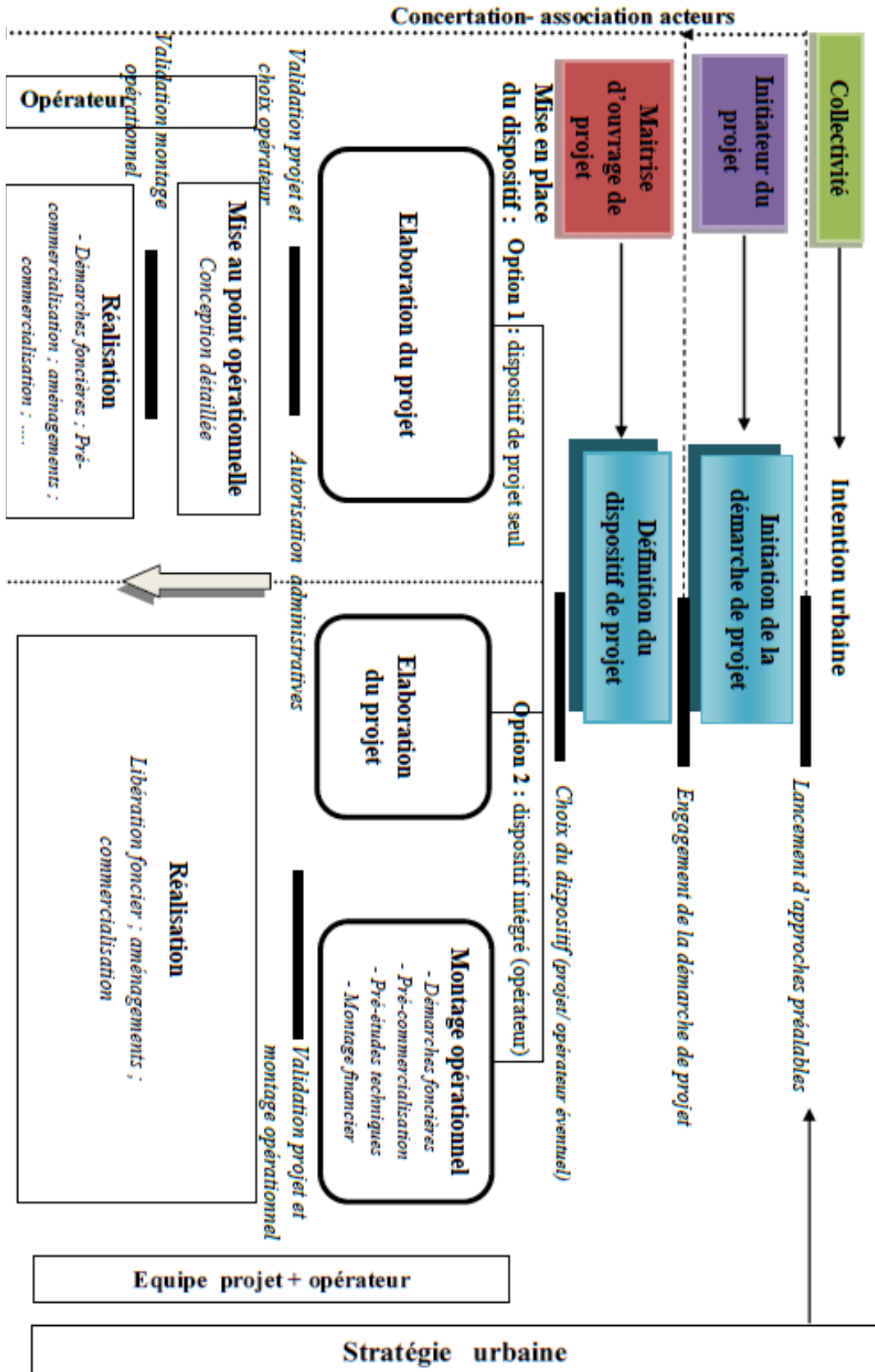


Figure 4. L'ordonnancement du Projet Urbain selon le choix du dispositif global. AVITABILE. 2005

3. Analyse de quelques projets au regard de leurs gouvernances:

3.1. Projet de Bilbao (ria2000)

3.1.1. Contexte et origine du projet :

Bilbao était une ville industrielle importante de la province de Biscaye⁵⁶ l'une des trois provinces du pays basque⁵⁷ espagnol. Avec 350 000 habitants, Elle est la capitale d'une importante aire métropolitaine qui compte 950 000 (région métropolitaine de Bilbao)⁵⁸. Elle jouit d'une position stratégique (s'étendant le long de la rivière Nervion entre les deux montagnes de Pagasarri et Artxanda) qui en fait le troisième pôle urbain d'Espagne.

Bilbao qui était le plus grand centre espagnol d'industries lourdes et de construction navale, est devenue aujourd'hui un centre administratif et de

services supérieurs après une grande opération de régénération urbaine. En

revanche, les activités industrielles sont déplacées vers les communes limitrophes et les activités portuaires transférées à dix kilomètres en aval, libérant ainsi les berges du Nervion qui se réconcilie avec la ville.

Cependant, la crise industrielle des années 1980 qui a frappé les pays d'occidents, n'a pas épargné les activités industrialo-portuaires de Bilbao, pour mettre ainsi fin à son essor



**Figure 5. Estuaire de Bilbao, scène du projet.
Source RIA2000**

⁵⁶ Les provinces en Espagne disposent d'un gouvernement et d'un parlement. Ce sont elles qui perçoivent l'impôt.

⁵⁷ Le pays Basque est l'une des 17 communautés autonomes espagnoles. Cette communauté dispose de son propre gouvernement. Elle comporte trois provinces : Alava, Biscaye et Guipuscoa. Elle représente le troisième pôle urbain d'Espagne.

⁵⁸ La région métropolitaine de Bilbao se compose de 35 municipalités pour un total de 950.00 habitants sur une superficie de 1.832 km².

économique du XIX^e et du début XX^e siècle. Ce déclin de l'activité économique se répercute sur la vie sociale avec l'augmentation des taux de chômage (autour de 25%, avec 40 % chez la catégorie jeune). Au bout de quelques années de stagnation des activités, l'estuaire de la Ria qui, a été très longtemps dynamique, se transforme en vaste friche industrielle polluée, dégageant un paysage très laid entre la mer et la montagne.



Figure 6. Déplacement du port et libération des terrains au centre. Source Ria2000.

Face à cette situation de désindustrialisation et de dégradation du paysage urbain, les acteurs de la ville, qui étaient convaincus de la fin de l'ère industrielle, envisagent de réorienter complètement l'économie de leur territoire vers de nouvelles fonctions. « L'enjeu était d'endiguer le chômage, et en parallèle d'intervenir sur le cadre de vie et la revitalisation urbaine. Après avoir été médiévale, commerçante, industrielle, nous avons fait entrer Bilbao dans la génération post-industrielle : notre objectif est que la métropole intègre le monde à venir, celui du savoir »⁵⁹.

L'engagement fort des décideurs de vouloir transformer la vocation voire l'identité de leur ville à travers une stratégie de reconversion industrielle et un processus de régénération urbaine, vise à procurer cette agglomération basque une position forte et rehausser leur métropole à l'échelle nationale et internationale.

3.1.2. Une stratégie de consensus:

Pour maintenir le leadership dont il a bénéficié tout au long de son histoire sans nostalgie pour l'industrie perdue, au profit d'une nouvelle économie, Bilbao sait qu'elle doit travailler en concertation avec toutes les institutions et les entreprises pour construire un projet urbain cohérent qui va dessiner l'avenir de leur ville.

⁵⁹ Ibon ARESOAVAIT, directeur du plan stratégique et premier adjoint municipal de la ville »: Trois projets urbains : Lyon, Bilbao et Tunis, In café géographique, 28 mars 2007.

L'importance de Bilbao dans le pays de basque et l'ampleur des ambitions affichées ont exigé l'implication de diverses échelles institutionnelles, chacune intervenant au gré de ses compétences et des investissements massifs qui ne peuvent être supportés par un seul échelon. Ces acteurs publics, en dépit de leurs divergences, ont su entrer en connivence pour trouver des terrains d'entente et arriver à des décisions consensuelles.

Pour pouvoir concilier entre l'aménagement du territoire de l'agglomération et les projets d'architectures signés par les grandes stars et fédérer le gouvernement central et les pouvoirs locaux, un grand projet urbain est envisagé vers la fin des années 80. Le projet a réuni les acteurs de plusieurs institutions. Il combine plusieurs actions variées : de l'aménagement des friches urbaines, des projets de restructuration (modernisation des infrastructures de transport, développement d'équipements culturels et de loisir et consolidation des structures d'accueil tels que les hôtels et les palais des congrès) et la réhabilitation des quartiers anciens, il s'agit en tout de saisir l'opportunité de la libération de vastes emprises foncières pour relancer la ville dans la compétition interurbaine à l'échelle nationale et internationale.

Cette stratégie adoptée qui dépasse largement l'échelle de la ville de Bilbao pour englober la région métropolitaine était le fruit de la conjugaison de plusieurs facteurs :

- Un portage politique audacieux né d'un consensus entre les acteurs.
- Une certitude financière assurée par le brassage des flux financiers et l'engagement de l'Etat.
- Une « maîtrise d'ouvrage urbaine » structurée en amont et en aval (en double instances stratégique et opérationnelle).
- Un partenariat institutionnalisé entre financeurs et décideurs publics, où se côtoient l'Etat espagnol, la région, la province, la ville.
- Des réserves foncières importantes dégagées par des infrastructures industrielles.

La présence de tous ces ingrédients finie par lancer un plan ambitieux de développement économique et de régénération urbaine qu'on a baptisé « Bilbao Ria 2000 » s'appuyant sur une série de plans et de documents stratégiques.

3.1.3. Les grandes étapes du plan de modernisation de Bilbao :

Le projet de Bilbao s'appuie, d'un côté sur plusieurs projets structurants qui se résument à un jeu entre points, lignes et surfaces⁶⁰, dont il fallait assurer la cohérence par des plans stratégiques. De l'autre côté, sur une pluralité d'acteurs et d'institutions, dont il fallait aussi les mettre en réseau pour fédérer leur action collective.

A l'occasion du projet de Bilbao, les principales étapes de la mise en place du plan de modernisation se résument comme suit :

- En 1987: sous l'initiative de la municipalité de Bilbao un premier projet intitulé « le Plan urbain général de Bilbao» (ou plan générale de l'organisation urbaine) est élaboré. Ce plan qui se limite dans un premier temps à la ville-centre, serai élargi par la suite aux tentes communes de l'agglomération pour servir ainsi de base au plan stratégique.
- En 1989 lancement du plan stratégique (Plan de revitalisation de l'espace urbain de Bilbao)⁶¹ : conçu à l'initiative de la Communauté autonome du Pays Basque. Ce document politique fixe la stratégie de développement à suivre pour les dix à quinze années à venir, pour un ensemble métropolitain. Ce plan stratégique se présente comme un plan-guide et une charte de fondation du projet urbain.
- En 1994, les grandes orientations du plan stratégique se déclinent sous forme d'une plan territorial qui définit le niveau d'infrastructures requis, la qualification des espaces publics, les principes d'aménagement dans la continuité urbaine de la métropole.

Et effet, avec l'élaboration du plan stratégique de 1989 l'écho du projet dépasse le périmètre de la ville et de la région pour devenir une affaire d'État. Ainsi, une équipe pluridisciplinaire formée essentiellement des universitaires est formée pour évaluer régulièrement la progression du Plan stratégique.

Les objectifs du plan stratégique :

Le Plan stratégique comporte huit objectifs prioritaires à savoir :

- Investissement dans les ressources humaines pour adapter la main d'œuvre aux nouveaux besoins (université, politique ambitieuse en matière de formation professionnelle,

⁶⁰ Bilbao, la culture comme projet de ville », Editions de La Villette, ouvrage bilingue Français-Espagnol, dirigé par Ariella Masboungi, 2002. P.46

⁶¹ Le plan stratégique est élaboré (Andersen Consulting) un grand cabinet de conseil en management et stratégie.

- création d'un pôle technologique). Le projet a misé en effet sur l'essor du tertiaire et du quaternaire (l'industrie du loisir et de la culture) et s'est donné pour ambition de positionner Bilbao en pôle de compétitivité;
- Faire une métropole de services dans une région d'industries modernes ;
 - Mobilité et accessibilité urbaine (port, aéroport, métro, chemin de fer, tramway) ;
 - Régénération environnementale (dépollution des sols et du fleuve, espaces verts);
 - Régénération urbaine avec la qualité comme principe (qualité de l'urbanisme et qualité architecturale) Pour attirer puis conserver les nouvelles industries et les compétences humaines adéquates;
 - Centralité culturelle pour valoriser la créativité et restaurer l'image de la ville et son attractivité;
 - Coordonner la gestion par les administrations publiques et le secteur privé ;
 - Action sociale.

Sur le plan institutionnel, le projet de Bilbao s'est appuyé sur la création de deux structures de développement spécifiques qui se complètent, voire se substituent parfois aux acteurs traditionnels.

- En 1991 : la création de Bilbao Metropoli 30, instance d'élaboration de la stratégie, d'animation, d'évaluation et de communication. une autorité morale regroupant des intérêts publics et privés sous forme associative, constituée de représentants de la société civile basque.
- En 1992 : la mise sur pied de la société Bilbao Ria 2000, organe politico-administratif constitué pour fédérer le gouvernement central et les pouvoirs locaux. qui devient le « maître d'ouvrage urbain délégué ».

3.1.4. Les grandes opérations portées par le projet :

Si le musée Guggenheim présente l'icône architecturale qui symbolise la régénération urbaine de Bilbao, il n'est en fait, qu'une petite opération ponctuelle dans un programme ambitieux déclinant un projet urbain, qui-lui aussi- s'adosse à une stratégie globale ou un projet de ville.

Cette volonté de changer l'image de la ville voire de l'agglomération du grand Bilbao à travers une nouvelle vitrine postindustrielle en mettant l'accent sur la qualité architecturale et les attractivités culturelles, s'est matérialisé par plusieurs actions diversifiées qu'on pourrait les catégoriser comme suit :⁶²

- L'assainissement de la « Ria » : conçue comme un préalable à toutes autres opérations, l'intervention concerne la dépollution de la rivière qui a subi longtemps les rejets de l'industrie lourde. Elle consiste en la création d'une station d'épuration pour collecter les eaux et les assainir avant de les restituer propres dans la Ria.

Les projets d'amélioration des infrastructures urbaines : concernent particulièrement des opérations de modernisation des transports et des axes de communication. Plusieurs opérations sont effectuées en ce sens :

- Déplacement et modernisation du port libérant des terrains en centre-ville.
- Constructions de nouvelles gares et une station intermodale.
- Extension et modernisation de l'aéroport.
- Réalisation d'un métro et des lignes de tramway accompagnés de bandes vertes.
- Construction des ponts, des passerelles et des promenades urbaines pour rejoindre les deux rives.

Pour toutes ces opérations, le recours aux architectes de renoms est clairement affiché pour soigner l'image de la nouvelle métropole.

- Interventions sur les quartiers anciens : l'opération consiste en la réhabilitation du patrimoine bâti dans la vieille ville (BILBAO LA VIEJA) dirigé par Bilbao Ria 2000, vise à gommer les barrières physiques que sociales qui enclavent ce quartier occupé par des populations marginales, à injecter des équipements de proximités et d'attirer d'autres catégories de population.
- La reconversion et l'aménagement des friches urbaines récupérés : l'opération combine plusieurs actions et intègre de nouvelles activités à caractère ludique, culturel, commercial et résidentiel. En ce sens, l'aménagement du site de l'Abandoïbarra est

⁶² En fait, plusieurs classifications sont possibles. Masboungi, dans son ouvrage «Bilbao, la culture comme projet de ville », Editions de La Villette, 2002», parle des Points, des lignes et des surfaces : Points pour les projets architecturaux iconiques (le Guggenheim, l'aéroport et les grands équipements). Lignes d'infrastructures de communication. Et les surfaces, enfin, avec le port, les opérations urbaines et les parcs.

CHO1 : LE PROJET URBAIN . . . UNE NOUVELLE FIGURE DE L'ACTION, UNE NOUVELLE LOGIQUE DE PRODUCTION

l'opération la plus emblématique, elle englobe le musée Guggenheim, le Palais des congrès et de la musique Euskalduna, l'aménagement de les espaces publics, l'extension du parc, des tours de bureaux, de logement...



Figure 7.L'évolution du quartier d'Abandoibarra. Avant et après le projet.
Source : Bilbao Ria2000.

3.1.5. Gouvernance et acteurs du projet urbain :

Le contexte espagnol se caractérise par le rôle prépondérant de l'Etat et des institutions publiques et les négociations menées entre l'échelle centrale et locale. Cependant, l'ampleur du projet qui s'étend sur le périmètre des trente communes de l'agglomération, l'importance et la multiplicité des opérations engagées et des acteurs concernés, ont rendu nécessaire l'implication de plusieurs échelles décisionnelles en matière politique, administrative, foncière et financière et imposé un travail de partenariat, de négociation et de coopération entre ces parties prenantes. En conséquence, le système d'acteurs de ce projet qui s'est caractérisé par une forte densité d'administrations publiques nationales et locales, s'est couronné par la mise en place voire l'institutionnalisation de dispositifs spécifiques pour fédérer et mettre en réseau l'ensemble des acteurs mobilisés et susciter la participation d'autres.

Le dispositif spécifique de la gouvernance du projet est composé de trois catégories principales :

Les acteurs institutionnels : représentés par les pouvoirs publics :

- L'Union européenne a fourni des aides financières pour enclencher certains projets en attendant d'autres financements. Mais, il impose aux collectivités locales une vision stratégique à grande échelle.
- L'Etat central espagnol fait de l'aménagement de l'aire métropolitaine de Bilbao une priorité, son ministre des travaux publics, des transports et de l'environnement déclare en 1991 que la modernisation de Bilbao est une affaire d'Etat. L'Etat a cédé les terrains qui lui appartenaient à la ville ; a apporté des aides financières directes, a construit des équipements tels que le port et l'aéroport⁶³ ; L'Etat est aussi actionnaire dans la société Bilbao Ria 2000.
- Le Gouvernement basque a participé activement aux procédures de planification (il a, entre autre, initié le plan stratégique et exercé le contrôle du Plan général).
- La Province de Biscaye a participé aux processus de planification (Plan stratégique, Plan territorial) et au contrôle juridique des plans généraux des communes. Comme elle a initié deux grands projets culturels (Guggenheim, Palais de la Musique) et a financé

⁶³ La négociation s'est procédée sous forme trocs fonciers, ou les propriétaires (les sociétés de chemins de fer et du port) cèdent les terrains et l'Etat finance leurs nouveaux projets.

partiellement quelques infrastructures (métro), des opérations de rénovation urbaine et de dépollution de la Ria.

- La municipalité de Bilbao ; malgré la limite de sa capacité à financière et sa dépendance des autres collectivités en termes de finance et de propriété foncière, elle a joué un rôle central dans le choix d'implantation des équipements sur le territoire. Elle a su orienter les actions sur les quartiers périphériques ou en difficulté.

Des structures originales pour gouverner de projet :

Outre les institutions traditionnelles présentées précédemment, la clef de réussite qui a fait du projet de Bilbao « la Mecque de l'urbanisme »⁶⁴ reste sans doute la création de deux structures au début des années 90 (Metropoli 30 et Bilbao ria 2000), pour échapper à la lourdeur des mécanismes administratifs et coordonner les actions et les décisions des divers acteurs :

1. Bilbao Metropoli 30 :

Association locale Créée en 1991 inscrite sous le numéro AS / B / 03012/1991 dans le registre des associations du Gouvernement basque⁶⁵, dans le cadre du plan stratégique, sur l'initiative des institutions locales (la municipalité de Bilbao, de la province de Biscaye et du gouvernement basque), l'indice (30) se réfère aux trente communes de l'aire métropolitaine de Bilbao. La structure Metropoli 30 ne réunit initialement que les acteurs publics associés au projet, par la suite elle s'est ouverte aux acteurs privés, comme elle a associé le plus en amont possible la société civile. Pour enfin regrouper une centaine d'acteurs d'associés (institutions publiques et privées, grandes entreprises, organismes à but non lucratif, banques, université autorités portuaires de Bilbao, consortium des eaux, foire internationale d'exposition ...) qui constituent ses forces vives. Dix ans après sa création, les partenaires privés représentaient deux tiers de son budget.

Son rôle est de mobiliser les acteurs publics et privés, de préparer les débats, des études et des stratégies de promotion et de marketing urbain, et constituée une sorte de structure de surveillance et d'évaluation du projet grâce à sa production régulière de bilans.

C'est une instance de réflexion stratégique qui – sans agir directement- elle oriente les actions de ses membres et nourrit le processus du projet et des plans stratégique au fur et à mesure de son avancement. Son rôle est de mobiliser les acteurs publics et privés, de préparer les

⁶⁴ Terme emprunté à Ariella masbounji.

⁶⁵ Traduite en français depuis site internet de l'association Bilbao Metropoli 30.

débats, des études et des stratégies de promotion et de marketing urbain. « Bilbao Metropoli-30 est convaincu que Bilbao et sa région métropolitaine doivent unir leurs forces dans une nouvelle impulsion pour la modernisation de manière à être en mesure de consolider et d'exploiter pleinement le changement stratégique dans la tendance qui a déjà été réalisé et, en même temps, projeter la métropole comme ville internationale de classe mondiale dans la nouvelle société de la connaissance ». ⁶⁶ Elle constitue une de structure de veille et d'évaluation du projet grâce à la production régulière de bilans. En outre, elle conduit directement les actions de :

- des campagnes de diffusion et de communication du plan stratégique de en direction de la population et vers l'extérieur.

- Conseille pour la maîtres d'ouvrage des projets. Elle attribue un label aux projets jugés cohérents avec la stratégie de rénovation. Ce label permet aux projets d'obtenir plus facilement des financements et leur confère une notoriété supérieure. L'association n'hésite pas à émettre publiquement des critiques sur les projets publics ou privés non conformes à la stratégie et fait pression pour obtenir des aménagements.

- Commande des études et évaluations pour mesurer les effets de la démarche et réalise un travail de comparaison avec d'autres projets majeurs en Europe et dans le Monde.

Pour ce faire, Metropoli 30 emploie une dizaine de permanents dont le profil est fortement marqué par des compétences en matière de communication et de marketing. ⁶⁷

2. Bilbao Ria 2000 :

Une société interinstitutionnelle de droit privé à capital entièrement public (partenariat public-public), son financement est partagé par moitiés entre, d'une part l'administration centrale et d'autre part, de la ville et de l'administration de la province. Elle a été créée en 1992 à l'initiative du ministère des travaux publics, afin de récupérer et de régénérer les zones dégradées et les zones industrielles en déclin de la métropole de Bilbao et pour résoudre le problème des relations entre l'Etat central et les institutions locales.

En effet, la création de Ria 2000 s'explique par plusieurs facteurs liés à la fragmentation des instances politiques et institutionnelles, des compétences financières et des propriétés foncières. A cet égard, cette structure vient comme solution pour instaurer une bonne gouvernance à

⁶⁶ José Antonio Garrido, président de Bilbao Metropoli-30, lors de la conférence de presse avant la présentation du document "Bilbao 2010: La stratégie". 4 Avril 2001 au Musée Guggenheim.

⁶⁷ Selon un rapport d'expertise (n° 096202) réalisé par Mission d'expertise économique et financière du Nord - Pas-de-Calais. Juillet 2009.

CHO1 : LE PROJET URBAIN . . . UNE NOUVELLE FIGURE DE L'ACTION, UNE NOUVELLE LOGIQUE DE PRODUCTION

l'échelle du projet, coopérer les actions et assembler les portefeuilles financiers.



Figure 8. Actionnaires de Bilbao Ria 2000. Source www.bilbaoria2000.org

Bilbao Ria 2000 réunit tous les acteurs concernés, y compris le port et les chemins de fer. Il s'agit donc dans un premier temps d'un partenariat « public-public », qui devient ensuite un partenariat « public-privé », une fois les acteurs publics alignés stratégiquement et politiquement. Son conseil d'administration compte des représentants au plus haut niveau, il comprend pour moitié des représentants de l'Etat espagnol et pour l'autre moitié ceux des représentants basques de la Communauté Autonome, de la province de Biscaye et des municipalités, présidé par le maire de Bilbao, son vice-président est le Secrétaire d'Etat aux infrastructures. La commission exécutive compte quatre membres (mairie, province, gouvernement basque et ministère) et agit en tant que petite équipe commando qui prépare les décisions en s'appuyant sur des experts externes. Les décisions y sont prises à l'unanimité, elles n'ont pas à être approuvées de nouveau par d'autres institutions, ce qui éviterait les blocages éventuels dus aux divergences d'intérêts sectoriels.

Sa forme, de société anonyme qui compte seulement une vingtaine de salariés, lui permet la souplesse dont manque l'administration, pour cela elle sous-traite les études, les projets et les travaux de réalisation.

Cette instance constitue la structure clé du projet, elle fonctionne comme une société d'aménagement ayant en charge la production du foncier, comme elle assure plusieurs autres fonctions d'ordre managérial :

- Une fonction stratégique liée à la dimension politique de son action, de programmation et de prise de décisions consensuelles.
- assurer la cohérence du projet à long terme par ces fonctions de régulation, d'arbitrage et de coordination.
- Planification et maîtrise de l'urbanisation.
- acquisition et transformation du foncier.
- Investissement et développement des projets.

Malgré les financements minimes, par rapport à l'investissement global, de l'UE et des institutions membres de Bilbao Ria 2000, son financement s'appuie sur les plus-values de la vente des terrains aménagés. L'apport public est surtout consisté en la mise à disposition de terrains stratégiques au cœur de la ville (le port a donné 115 000 m² dans la zone d'Abandoïbarra. Les chemins de fer ont cédé 75 000, puis 43 000 m²...). Cependant, l'objectif de la Ria 2000 est de maintenir l'équilibre financier et le réinvestissement et non pas la recherche de rentabilité économique, en ce sens, les plus-values des terrains luxueux d'Abandoïbarra sont investies pour réhabilité sur les quartiers anciens (Bilbao la vieille).

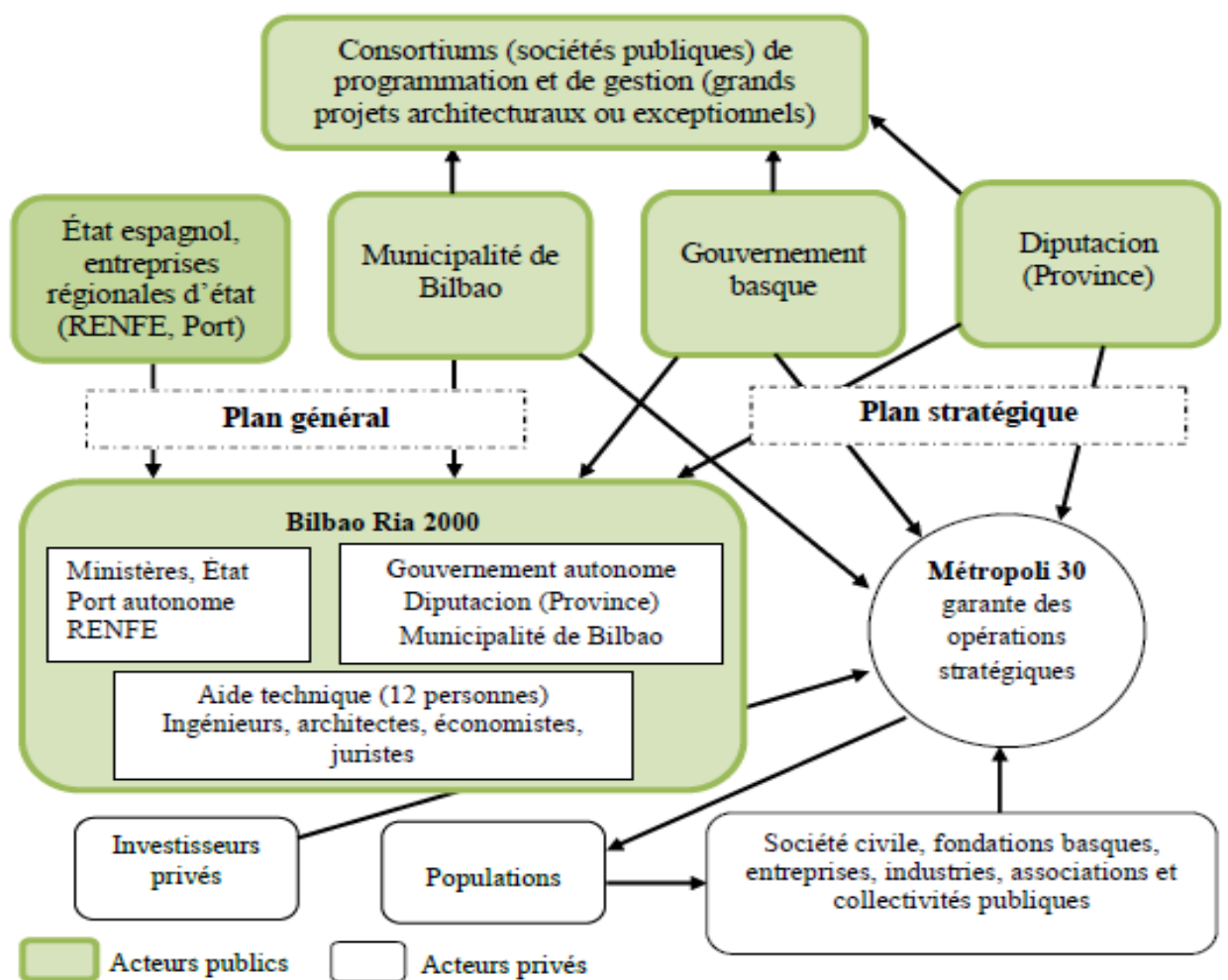


Figure 9. Acteurs de la maîtrise d'ouvrage urbain à Bilbao. Chimists, Godier et Tapie.

Les autres acteurs :

Les investisseurs privés.

La majorité des terrains récupérés était de propriété privée de l'Etat. A cet effet, les maîtres d'ouvrage et les investisseurs privés se sont pas associés dès la programmation des grandes opérations, mais interviennent dans un second temps, une fois le projet défini dans ses grands axes, même s'ils sont consultés dans le cadre de l'élaboration des différents plans.

A cet égard, Les investisseurs privés ont revendiqué que la structure Bilbao ria 2000 soit mixte, pour leur permettre d'être associé.

Les professionnels et les experts.

- l'université : représentée par un groupe pluridisciplinaire (géographes, sociologues, économistes) qui s'est chargé de concevoir avec d'autres professionnels le plan stratégique ainsi que son évaluation périodique.
- Andersen Consulting (bureau d'étude de Chicago), maître d'œuvre chargé de l'établissement et l'animation du plan stratégique.
- Ainsi que d'autres professionnels : services techniques collectivités locales; les architectes internationaux (Gehry, Calatrava, Hadid, Foster...) ; les architectes locaux pour l'évaluation des projets.

La population.

En fait, ni Ria 2000, ni Metropoli30 ne semblait proposer un modèle de concertation mais souvent plus proche de la communication.

A travers Metropoli 30, la population est informée par l'exposition de maquettes et la diffusion de nombreux documents sur le plan de modernisation de la métropole, outre les procédures de concertation sous forme d'information publique auprès de conseils de quartiers, le recueil des doléances à chaque opération. Mais, en amont du projet stratégique les citoyens ne sont pas associés de façon active et directe.

3.2. Régénération des docklands par la structure (LDDC)⁶⁸

3.2.1. L'aménagement urbain en Angleterre : du keynésianisme au néolibéralisme :

Avant 1980, la politique socio-économique et urbaine en Angleterre s'est appuyée sur les théories keynésiennes qui reposent sur les dépenses de l'état providence. C'est une époque qui s'est caractérisée par un interventionnisme de l'état et une tradition planificatrice (*planning*).

La première étape de l'histoire de la planification anglaise est marquée par la définition du *Town and Country Planning Act* en 1947, un document qui oblige les autorités locales à élaborer leurs plans d'aménagement (*development plans*) sur l'ensemble de leur territoire. Cet urbanisme de plan qui se limite aux seuls enjeux physique et spatiale marque le début d'une ère nouvelle qui s'accompagne d'un développement des compétences des autorités planificatrices en matière d'urbanisme.

Au début, Le *Town and Country Planning Act* se traduit par un seul et unique document. A partir de 1968, il se décline en deux documents; le *local plan* produit par la *local authority*, prend la forme d'un document écrit, accompagné de cartes montrant l'occupation des sols et le *structure plan* élaboré par les *county councils*, oriente les politiques *infra-régionales* en termes d'économie, d'environnement et de transports. Cette hiérarchie vise à distinguer les questions stratégiques des enjeux locaux.

Entre 1960 et 1970, les villes anglaises vont connaître plusieurs crises : fermeture des ports et des usines, chômage, inégalités sociales, paupérisation des centres et départ des populations vers les quartiers périphériques. Une crise qui a touché principalement les centres et les friches industrielles et portuaires délaissées, que ni les outils de planification traditionnelle, ni la précarité des moyen de l'état providence, ni encore les compétences des collectivités territoriales ne seront à la mesure d'y faire face. Alors, on commence à parler de la crise du modèle keynésien spatial à l'œuvre depuis la fin de seconde Guerre mondiale et des limites de la planification traditionnelle, et c'est là qu'ont trouvé les théories néolibérale une terre fertile pour s'exprimer comme alternative marquant une nouvelle ère post keynésienne vers la fin des années 1970.

⁶⁸ London docklands development corporation.

Au Royaume Uni, pour qualifier les périodes post keynésiennes les chercheurs anglo-saxons Jamie Peck et Adam Tickell⁶⁹ distinguent deux périodes à savoir :

- La période de « roll-back » entre 1979 et 1997 qui correspond au gouvernement Thatcher, au cours de laquelle on a procédé au démantèlement des institutions héritées du keynésianisme et à la marginalisation des autorités publiques locales.
- La période de « roll-out » qui correspond aux gouvernements Major et Blair dans laquelle l'Etat a repris les grandes orientations de la période précédente en introduisant de nouvelles politiques et de nouveaux instruments pour institutionnaliser les acquis de la première phase. avec cependant, une volonté d'associer les gouvernements locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines.

Les années Thatcher : (thatchérisme)

Nous nous intéressons particulièrement à cette période parce qu'elle marque une époque charnière dans la politique urbaine anglaise, entre le système de planification bureaucratique traditionnel et un nouveau système de production urbaine plus flexible.

L'instauration d'un gouvernement conservateur, avec l'arrivée au pouvoir de Mme. Thatcher et de Heseltine comme Secrétaire d'Etat à l'Environnement et leur doctrine néolibérale, entraîne un changement radical dans les systèmes de gouvernement des villes et des modalités de l'action publique. Il (Le Gouvernement) « met en place la centralisation des procédures, et impose des mécanismes de marché pour forcer l'adaptation des villes en crise aux nouvelles conditions de la compétition économique par la réduction des investissements publics et la mise à l'écart des autorités locales ». ⁷⁰

Pour le gouvernement Thatcher, le déclin des villes anglaises est le résultat conjugué de la planification traditionnelle, du développement commandé par le secteur public et de la lenteur et rigidité des dispositifs imposés par les collectivités locales. Donc, La nouvelle politique opérationnelle du gouvernement est de renoncer à toute planification, laisser faire le libre jeu du marché et borner l'action de la puissance publique à la satisfaction des intérêts privés.

⁶⁹ « Neoliberalizing space » article publié en anglais le 16 décembre 2002, éd. antipode.

⁷⁰ MOLIN Aude, Etude de la politique de la ville en Grande Bretagne et plus particulièrement en Angleterre, Délégation Interministérielle à la Ville, janvier 2003.p13

Pour ce faire, le gouvernement central adopte plusieurs initiatives, il procède à la réforme de l'administration et met en place de nouveaux outils pour contourner la planification.

Les réformes institutionnelles :

De vastes réformes de la structure administrative qui vise à limiter le pouvoir des collectivités locales sont entamées par Thatcher, suivi d'un double mouvement de privatisation et de centralisation.

Trois objectifs sont affichés :

- Réduire la bureaucratie. Le gouvernement central a décidé de diminuer les effectifs des collectivités locales jusqu'à arriver à -20 % entre 1979 et 1992. Le gouvernement a créé aussi des organisations paragonnementales pour piloter les projets et supplanter les collectivités locales en matière d'aménagement, les QUANGO's (Quasi autonomous non governmental organizations). Ces organismes accueillent des fonctionnaires et des personnes issus du secteur privé. Ils sont dirigés par un « manager » soumis à une obligation de résultats. Mais les QUANGO's fonctionnent avec de l'argent public.

- Limiter le pouvoir local par rapport au pouvoir central. C'est le parlement qui décide. 80 % des recettes fiscales proviennent de l'Etat. Les comtés urbains sont supprimés en 1985. C'est l'Etat qui va mener seul la politique urbaine jusque 1990.

- Engager un programme de privatisation des « services publics » urbains. Entre 1985 et 1992, la distribution d'électricité, de gaz et d'eau puis les chemins de fer ont été privatisés. Les subventions affectées aux logements sociaux, des associations (Housing associations) gèrent de manière concurrente le secteur du logement social. 40 % du parc public a été revendu à ses propriétaires. Le parc public passe de 30% à 15 % du parc de logement entre 1974 et 1994.⁷¹

Des outils pour contourner la planification :

La période de Thatcher présente également un point d'inflexion dans l'histoire de la planification en Grande-Bretagne. Le partenariat et l'esprit entrepreneurial dans la politique urbaine étaient des principes de base. Cependant, le gouvernement central d'obédience néolibérale se heurte aux collectivités locales majoritairement travaillistes, dont l'idéologie ne permit pas la négociation avec le privé.

⁷¹ Raynald BAVAY, peut-on être urbaniste et libéral ? Texte de la conférence animée le Vendredi 12 Décembre 1997, dans les locaux de l'Institut EURO 92.

Bien que le partenariat dans la politique urbaine en Angleterre a un passé relativement ancien, dans les années 1980, il perd de sa logique managériale pour intégrer une logique plus politique : il devient un instrument de transformation de l'État et de ses relations avec les pouvoirs locaux et la société civile.⁷²

Cette forme de négociation avec le privé dans la conduite de l'aménagement aboutie a des formes de pilotage flexible dont les outils permettent de déroger à la planification traditionnelle, à savoir : les « *entreprises zones* » (EZ), les « *simplified planning zones* » et les « *Urban Development Corporation* » (UDC).

Les zones franches ou *entreprises zones* :

Sont des zones de promotion destinées aux entreprises privées, autorisées à la demande des collectivités qui veulent régénérer certains territoires en voie d'abandon (ports et zones industrielles entre autres). Face au désengagement de l'état et pour encourager et attirer l'investissement des capitaux privés, les aménageurs seront dégagés de toute contrainte, ils bénéficieront d'une défiscalisation pendant 10 ans et d'une liberté totale en matière d'usage de sol ou aucune règle ni planification n'y est appliquée.

Les zones de planification simplifiée (*simplified planning zones*) :

Pour faciliter l'action du secteur privé en dehors des zones d'entreprise, les zones de planification simplifiée sont mises en place dans certains secteurs pour permettre une limitation de la planification urbaine.

Les Urban Development Corporation (UDC) :

Depuis leur arrivé au pouvoir, les conservateurs montrent leurs critiques au mode de planification et de production de la ville en vigueur depuis la première guerre mondiale en cherchant des alternatives innovantes compatibles avec leur croyance néolibérale, très tôt Michael Heseltine réclame : « Je veux un système qui soit efficace, rapide, et qui réponde aux besoins... cela implique...des attitudes très différentes de la part de nombre de ceux qui se sont habitués à un système dans lequel les retards sont trop souvent la norme, ... je crois que nous avons abouti à un système qui tente d'en faire trop. Nous avons abouti à une hiérarchie de

⁷² Bernard Jouve et Philip Booth (dir), Démocraties métropolitaines, Presses de l'Université du Québec, 2004.p.73

planifications, de planificateurs, de plans où l'on a perdu de vue les objectifs simples et dans laquelle les coûts effectifs et inévitables ont monté en flèche »⁷³

La quintessence de ces innovations introduites pendant les années 1980 reste sans aucun doute les « Urban Development Corporations ». Les UDCs sont des sociétés d'aménagement urbain et d'acquisition foncière mises en place par le gouvernement central et chargées de coordonner des projets de régénération urbaine sous l'égide du ministère de l'environnement (DOE)⁷⁴, instaurées par le « *local government planning and land acte* » de 1980.

Les UDCs concernent une zone délimitée dans la ville, dans laquelle, la ville perd toutes ses compétences au profit du DOE qui nomme un comité, responsable du bon développement de cette zone. Généralement, le comité est composé de directeurs de grandes sociétés immobilières, d'industriels locaux et de hauts fonctionnaires, la majorité restant au secteur privé. Elles agissent comme une autorité administrative en matière d'urbanisme, sur un territoire bien précis. Bénéficiant de dotations budgétaires annuelles provenant de l'État central, elles ont pour mission de favoriser l'investissement privé, à l'aide de subventions.⁷⁵

Sur un périmètre d'intervention bien définis par le niveau central, généralement un tissu urbain en déshérence l'UDC procède à l'acquisition du foncier et exerce sa propre planification indépendamment de celle des autorités locales, elles ont le droit d'acquérir des terrains et des sites industriels par l'expropriation pour cause d'utilité publique avant de vendre le terrains aux investisseurs privés qu'on leur laisse un maximum de prérogatives et de liberté . Le financement repose sur des mécanismes de subventions publiques dépendantes du volume d'investissements privés.

Les premiers UDCs mises en place furent Merseyside à Liverpool et les sites des docks à Londres en 1981 autour des friches portuaires, après 1990, le nombre s'élève au treize UDCs. Les réussites des UDC sont impressionnantes. Dans les 13 périmètres des UDC, 3 556 hectares de terrains dégradés ont été reconquis, dont 776 pour les Docklands. A Londres, 1,38 million de

⁷³ Michael Heseltine (ministre de l'environnement), York 1979.

⁷⁴ Department of the environment, ministère britannique de l'environnement chargé de l'urbanisme et de l'aménagement.

⁷⁵ Florence MENEZ, thèse de doctorat « Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours. Université Lumière Lyon 2. 2008. p18.

mètres carrés de plancher destinés à l'usage des bureaux a été réalisé, ainsi que plus de 20 000 logements supplémentaires.⁷⁶

Tableau 1 Les Urban Development Corporations de 1981 à 1998. Source : Imrie et Thomas, 1999, p. 13-27.

UDC	Année de création	Superficie (en ha)	Superficie à aménager en 1997 (en ha)	Subventions de l'État (en millions de livres)	Investissements du secteur privé
London Docklands	1981	2,150	776	1 860,3	6 505
Merseyside	1981	960	382	385,3	548
Black Country	1987	2,598	363	357,7	987
Cardiff Bay	1987	1,093	310	370,0	774
Teesside	1987	4,858	492	350,5	1 004
Trafford Park	1987	1,267	176	223,7	1 513
Tyne & Wear	1987	2,375	507	339,3	1 115
Bristol	1988/9	420	69	78,9	235
Sheffield	1988/9	900	247	101	686
Central Manchester	1988/9	187	35	82,2	373
Leeds	1988/9	540	68	55,7	357
Birmingham Heartlands	1992/3	1,000	115	39,7	217
Plymouth	1992/3	70	10	44,5	41
Total				3 918,8	14 320

3.2.2. La London docklands development corporation et la régénération des docklands de Londres :

L'opération de régénération urbaine des anciens docks de Londres entreprise en 1981 a fait l'objet d'un aménagement spécifique par la création d'une institution ad hoc par un acte du Parlement, il s'agissait de la London docklands development corporation (LDDC) la plus célèbre des UDCs mises en place par le gouvernement Thatcher. L'objectif était de transformer l'ancien

⁷⁶ MOLIN Aude, op.cit. p19

port de Londres⁷⁷ en un nouveau quartier de services qui abriterait le troisième centre d'affaires de la capitale sur une emprise équivalente au cinquième de Paris.

Historique du site des docklands:

Ce qu'on appelle communément depuis quelques décennies les docklands, ce sont les anciens docks et quais situés à l'Est de Londres entre les trois *boroughs* (communes) de Southwark, Tower Hamlets et Newham. Ce site aux bords de la Tamise (*Thames*)⁷⁸ qui s'étend sur une surface de 22 km², faisait anciennement partie du port de Londres, lieu du commerce maritime mondial au XIX^{ème} siècle, qui restait très animé jusqu'aux années 1970 par les transbordements des marchandises et les différentes cargaisons.

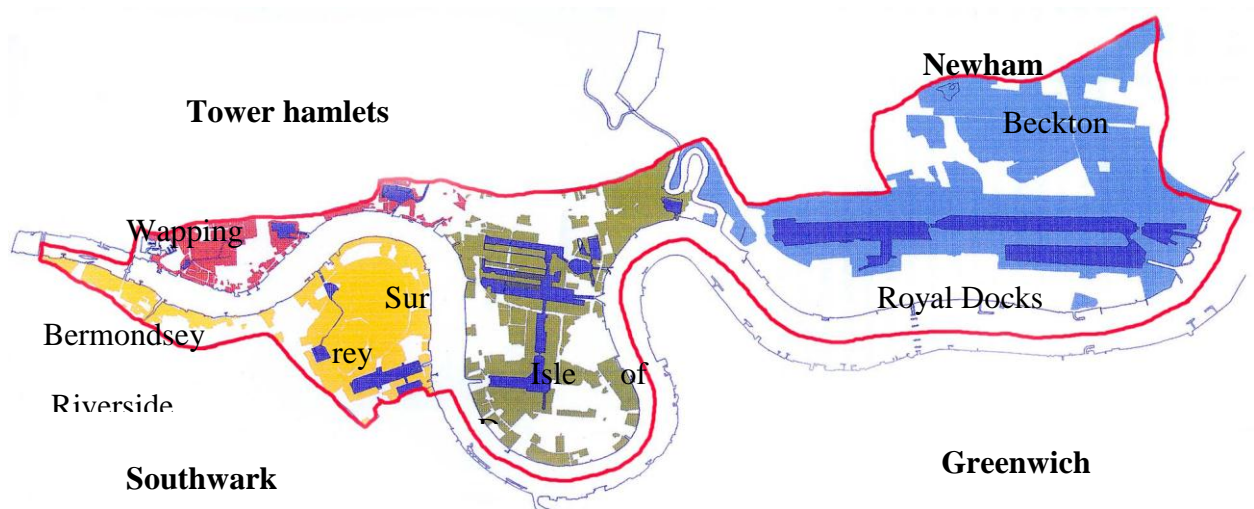


Figure 10. Périmètre des docklands. Source www.lddc-history.org.uk

Le site des docks était composé de quatre grandes zones à savoir (d'Ouest en Est) :

- Wapping (london docks, saint catharine docks...), Isle of dogs (west and east india docks, millwall dock,...), Surrey docks et les royal docks le plus proche de la mer.

À partir des années 1970, l'activité portuaire entre dans une grave crise. Le site avec ces entrepôts désaffectés et ces bassins abandonnés devenait une vaste friche délaissée. Avec la fermeture des derniers docks (*Royal Docks*) en 1981 les activités portuaires disparaissent définitivement et « Cette vaste zone devient une enclave en plein cœur de Londres, une zone que l'on contourne et que l'on évite, et dans laquelle plus aucun Londonien n'a de raison de se rendre. Sur 13 km d'ouest en est, le long de la Tamise, depuis *Tower Bridge* et *London Bridge* jusqu'au-delà de *Greenwich* et à la *Thames Flood Barrier*, 22 km² de terrains abandonnés

⁷⁷ Le premier port du commerce mondial au XIX^{ème} siècle.

⁷⁸ Nom du fleuve qui traverse Londres d'Ouest en Est.

constituent alors la plus grande friche d'Europe, une enclave déserte au cœur de la capitale britannique. »⁷⁹ Cette situation qui fait dire à Michael Heseltine, ministre de l'Équipement en 1981 en survolant les docks « Je survolais le quartier de l'East End à Londres... Les docks en pleine décrépitude, à l'abandon depuis longtemps ; leurs infrastructures, un tas de rouille et de briques, jadis au service d'une industrie florissante, des terrains à perte de vue, pollués, délaissés par une technologie moderne et un environnementalisme désormais à l'honneur. C'était un dépotoir – deux mille quatre cents hectares de terrains vagues totalement oubliés.»

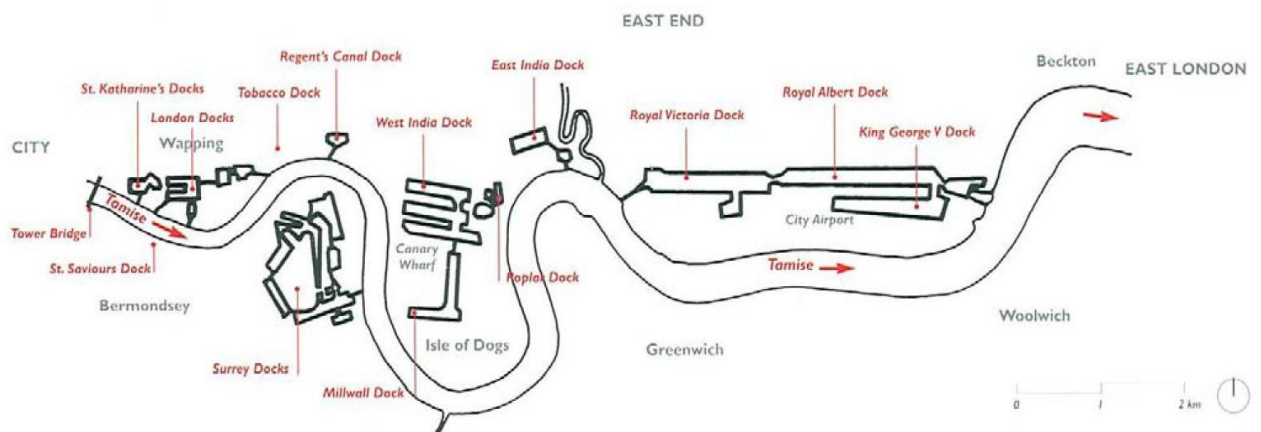


Figure 11 les docks de Londres. site internet de la LDDC

Après une opération d'aménagement spécifique sous l'égide de la LDDC, les Docklands sont devenus aujourd'hui « le troisième centre d'affaires de Londres, après la City et Westminster. Ils concentrent immeubles de bureaux, logements, centres de conférences, restaurants et boutiques. Alors qu'on y comptait à peine 40 400 habitants en 1981 et que la situation économique n'offrait plus que 27 200 emplois², aujourd'hui 80 000 personnes ont élu domicile dans ce cadre original, 2 400 entreprises se sont établies sur ce site et 72 000 personnes y travaillent tous les jours. »⁸⁰

Les expériences de planification antérieures:

Les premières tentatives de planification:

Depuis la fermeture des premiers docks (les *East India Docks*) en 1967, plusieurs réactions et tentatives ont été entreprises pour procéder à l'aménagement de cette zone en friche considérée comme la plus grande rénovation en Europe à cette époque. L'approche retenue est issue de la

⁷⁹ Perrine Michon, thèse de doctorat «Des docks aux Docklands, modalités morphologiques et politiques de la production d'un nouveau morceau de ville. Université Lyon 3. 2005. p8.

⁸⁰ Ibid. p8.

conception traditionnelle de la planification dont un ou plusieurs plans projettent et définissent l'avenir de la zone.

Le *Greater London Development Plan* de 1969 prévoit que les docks maintiennent les fonctions et restent opérationnels. En 1971 face à l'incapacité des collectivités et leurs services techniques à mener une étude de la zone, le gouvernement central a commandé des études d'évaluation stratégique des problèmes économiques et du potentiel de Quartiers des docks à un bureau d'études privé (*Travers Morgan*), et plusieurs scénarios sont proposés avec une combinaison des promenades publiques, de logements, de commerce et de l'industrie selon une approche fonctionnelle. Ces scénarios ne rencontrent l'aval et l'approbation ni de la population locale ni des autorités en charge du développement avec l'arrivée des travaillistes.⁸¹

Les travaillistes et le *Joint committee*:

Avec l'arrivée des travaillistes à la tête du gouvernement du grand Londres (*Greater London Council*)⁸² en 1973, une nouvelle approche est proposée pour aménager le sites des docks de Londres, un comité mixte « *Docklands Joint Committee* » avec la participation non seulement de l'Etat, du GLC et des collectivités concernés (Tower Hamlets, Newham, Southwark ...) mais aussi avec des représentants de *London Port Authority*, la population est aussi associée à travers le *Docklands Forum*. Le *DJC* fini par publier le « *London Docklands Strategic Plan* » en 1976.

Cependant, cette planification prépare le terrain pour les mutations qui s'opèrent au début des années 1980, sous la houlette de M. Thatcher

La « London docklands development corporation »:

Comme en a vu précédemment, avec la fondation des UDCs les conservateurs souhaitent modifier radicalement la politique de l'aménagement du territoire pour faciliter la régénération des friches industrielles et portuaires. Ces organismes sont conçus dans un cadre institutionnel mais dérèglementé, en excluant l'intermédiaire des collectivités et traitant directement avec le marché et les entreprises. Pour souligner le caractère entrepreneurial les UDCs sont dirigés par un président (*chairman*) désigné par le ministère et un directeur général (*chief executive*). En outre, on a substitué le nom *authority* par *corporation*.

L'échec des plans conçus antérieurement pour régénérer le site des docks de Londres, était la preuve du gouvernement central pour revendiquer des outils de contournement de la

⁸¹ Ibid. P187

⁸² Organisme qui fédère les 32 boroughs qui composent le Grand Londres.

planification et des procédures bureaucratiques comme l'affirme *Reg Ward* le directeur de la LDDC: « *I don't believe in the planning system. I'm opposed to land-use planning; quality does not flow from it.... We have no land use plan or grand design; our plans are essentially marketing images.* »⁸³

La LDDC est la seconde UDC constituée en vertu des dispositions légales de la loi *local government planning and land act* de 1980, comme organisme public d'aménagement à durée de vie déterminée (*limited life organisation*) généralement de 7 à 10 ans renouvelables selon une décision gouvernementale. Elle a vu le jour en juillet 1981 et a pris fin en mars 1998. Elle assumerait, en lieu et place des collectivités locales, les pouvoirs en matière d'urbanisme, d'action foncière et de développement économique dans un périmètre défini par le niveau central.

La commission constituée pour siéger au sein de la LDDC était composée de membres nommés et non pas élus, et le secteur privé était bien représenté. Des places étaient réservées à des élus locaux, mais la présidence était confiée à un membre qui venait du secteur économique et non pas à un conseiller municipal. « Les conseils des boroughs de Southwark et de Tower Hamlets, ainsi que les Voies navigables britanniques (*British Waterways Board*), et la *Royal Docks Management Authority Limited* ont accepté que leur soient transférées les compétences de la LDDC. Ce transfert a été notifié par un « *Order* » émis par le Parlement après le vote de résolution de chaque groupe parlementaire. »⁸⁴

Principes d'aménagement :⁸⁵

- Maintien de la plupart des surfaces aquatiques.
- Dépollution des bassins, consolidation des berges et création d'agréables espaces esthétiques et de loisirs
- Adjonction d'une composante végétale jusqu'alors inexistante.
- Conservation et valorisation de tous les éléments d'une archéologie industrialo-portuaire

⁸³ Reg Ward, directeur de la LDDC, *The Times*, 18 novembre 1986.

⁸⁴ Les investissements de transport collectif dans les métropoles européennes, Le cas des extensions à Londres. Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France. 2008, p.28

⁸⁵ www.lddc-history.org.uk

- Réhabilitation, réadaptation pour de nouveaux usages des entrepôts, construits durant le XIX^{ème} siècle
- Création de nouvelles dessertes de transports : recomposition du réseau viaire, création d'une ligne de métro légère, implantation d'un aéroport pour moyen-porteurs, liaison par bateaux-bus avec le centre de Londres.

Quelques principes de fonctionnement de la LDDC :

Prérogatives de la LDDC :

- Acquérir, gérer, viabiliser les terrains et propriétés ;
- Mener des projets de constructions et autres opérations ;
- Chercher à assurer l'approvisionnement en eau, électricité, gaz et autres services ;
- Entreprendre toutes les démarches qui permettent d'atteindre les objectifs de développement ;
- Plus généralement faire tout ce qui est nécessaire ou avantageux pour atteindre les objectifs de dynamisation du secteur.⁸⁶

En définitive, La LDDC est conçu dans le rôle de faciliter l'action des investisseurs privés et de leur préparer le foncier.

L'absence de plan en amont :

L'une des ruptures avec les méthodes traditionnelles d'aménagement et de développement est le renoncement de tout plan d'ensemble et de toute procédure planificatrice considérée comme la responsable d'une bureaucratie inutile et d'un gaspillage de temps et de l'argent. A *contrario*, La stratégie de la LDDC est de faire du marché le seul régulateur, ce qui est connu sous l'appellation de « stratégie du marché » ou « *market-led planning* » pour répondre au mieux et au plus vite aux besoins des acteurs privés, en les libérant notamment des contraintes réglementaires liées à l'affectation des sols et à la hauteur et la forme des constructions, chose qui ne se cache pas par les responsables de la LDDC comme le dévoile Reg Ward : « *I do not intend that we should have a rigid plan to which developers must conform.* »⁸⁷.

⁸⁶ Les investissements de transport collectif dans les métropoles européennes. Op.cit., p.29

⁸⁷ Reg Ward, op.cit.

Les seuls plans élaborés au début, étaient des schémas colorés qui divisent le site en quatre grandes zones différenciés et échelonnés. La nature et les formes qui émergent dans les Docklands résultent d'opportunités saisies et de négociations avec les promoteurs et les investisseurs, ces derniers élaborent les plans qui correspondent à leurs zones et qu'ils les soumettront à l'approbation de la LDDC qui délivre les permis de construire.

Financement de la LDDC :

Vu l'état des docklands aux débuts des années 1980, la LDDC s'est trouvée devant l'obligation de s'investir pour aménager les terrains et améliorer l'image des docks, afin d'attirer les investisseurs,

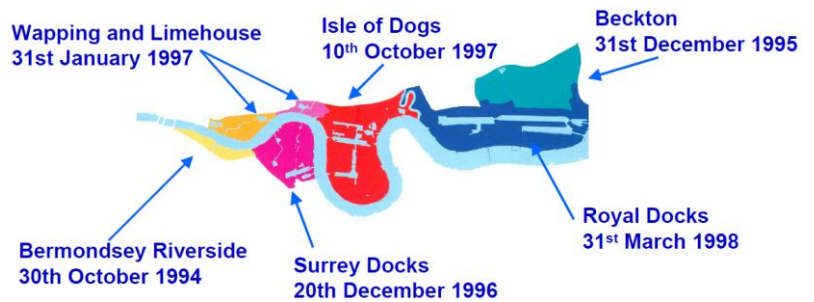


Figure 12 les zones d'interventions avec échéancier. www.lddc-history.org.uk

cette opération s'appelait « *prime the pump* » c'est-à-dire amorcer la pompe (L'argent public doit servir comme catalyseur à l'investissement privé). Des dépenses publiques sont investies via la LDDC (60M £ par an au départ et plus de 300M £ en 1990)⁸⁸, elles concernent notamment :

- Acquisition de foncier ;
- Dépollution et défrichage des terrains, démolition des bâtiments vétustes ;
- améliore les conditions d'accessibilité, par la restructuration du réseau viaire, création d'une ligne de métro légère (*Docklands Light Railway*) ...

Au total, le financement de la LDDC provient des déboursés du gouvernement central et des revenus de ventes des terrains aux promoteurs.

L'acquisition foncière :

Sur les 2 200 de terrains, la propriété privée représente 700 hectares dont il fallait les acquérir par l'achat ou/ et l'expropriation en utilisant l'argent public, pour préparer des terrains et les viabilités avant de les vendre aux investisseurs qui en assurera le développement. D'autre part, les terrains appartenant aux différents boroughs sont concédés à la LDDC par des procédures parlementaires, ce qui lui a permis d'acquérir de vastes surfaces.

Création d'une zone franche (entreprise zone) :

⁸⁸ Perrine Michon, op.cit. P208.

Le site des entrepôts de la *West India Company* à l'île aux chiens -195 ha de terres vacantes, soit environ 10% de la superficie totale des Docklands- est classé « zone franche » en 1982, afin d'octroyer certains allègements fiscaux aux entreprises et de faciliter leur implantation en réduisant les formalités administratives et de leur offrir des conditions dans lesquelles les profits maximisés et les risques sont minimisés. Et c'est dans ces conditions que les promoteurs canadiens Olympia and York décident de s'y installer et de construire leur complexe de bureaux et de commerces dont la tour emblématique de la *Canary Wharf* le plus haut bâtiment du royaume avec ces 50 étages et qui va devenir le symbole même de la régénération des docklands. En ce qui concerne cette zone les promoteurs ont privilégié une planification sur base d'un *masterplan*.

In fine, la LDDC est parvenue à faire des Docklands le troisième centre d'affaires de Londres après avoir été une zone de friches.

Sur la période 1981-1998, le bilan du LDDC est présenté dans le tableau suivant :⁸⁹



Figure 13 vue sur canary wharf

Tableau 2 bilan du LDDC 1981-1998.

Argent public investi	Argent privé investi	Terres en friches réaménagées et vendues	Equipements publics	Surface commerciale et industrielle construite
3,9 milliards £ (LDDC 48%, London Transport 25%, taxes prélevées sur les entreprises 27%)	8,7 milliards £	736 ha dont 426 ha vendus	41 établissements scolaires et de formation, 5 nouveaux centres de santé	232 ha

– 24 000 logements dont une partie importante de logement social

⁸⁹ Les investissements de transport collectif dans les métropoles européennes. Op.cit., p.30

CHO1 : LE PROJET URBAIN . . . UNE NOUVELLE FIGURE DE L'ACTION, UNE NOUVELLE LOGIQUE DE PRODUCTION

- 80 000 emplois (bruts) sur le secteur ainsi que 23 000 nouveaux emplois dans la City générés par le développement du secteur.

La moitié de l'argent public investi a servi au développement des infrastructures de transport

- 144 km de routes nouvelles ou améliorées, dont les Docklands Highways en 1993,
- 23 km de ligne de métro automatique DLR, Docklands Light Railways.

Conclusion:

A travers ce premier chapitre, nous avons essayé dans un premier temps, de situer la planification fonctionnelle et son mode de production dans leur contexte historique. Nous pouvons dire ainsi, que cet urbanisme est le produit d'un cycle civilisationnel et d'une pensée humaine dominante à une époque donnée, qui a su plus au moins, sur la plan organisationnel structurer un système d'action hiérarchique et technocratique soit-il, sûr dans ces démarches, mais en déphasage avec la réalité dans ces objectifs.

Avec l'appui des théories de la complexité et de la sociologie des organisations, le système classique de la production urbaine s'avère inopérant dans les conditions d'incertitude et de complexité d'aujourd'hui. Le projet urbain par sa démarche réflexive, récurrente et itérative semble être le plus adapté aux conditions actuelles.

L'élaboration des projets urbains tient compte d'une pluralité d'acteurs dans des positions d'indépendance et d'hiérarchie, fait appel à plusieurs disciplines et professions, intègre le citoyen dans la prise de décision, le suivi et l'évaluation et réunit les financements publics et privés dans une démarche collective, partenariale et négociée. Cependant, structurer cette action collective au plan organisationnel pour mettre en œuvre les projets nécessite un mode de pilotage et de management qui n'est pas facile à mettre en place. Le projet urbain rejoint ici les théories de gouvernance pour construire l'action collective.

Les modes de pilotage et de gouvernance de projets dépendent de plusieurs dispositifs internes spécifiques à chaque ville voire à chaque projet, toutefois une lecture transversale de ces modes fait ressortir quelques tendances globales à savoir :

- Utilisation des outils de pilotage flexibles et légers.
- Inscription dans des stratégies globales et négociés.
- Concertations et implication des acteurs concernés le plus en amont possible.
- Equipes de projet et de recherches pluridisciplinaires.
- Souplesse des opérations et des programmations.
- Structures partenariales et économies mixtes.
- Intégration de nouveaux outils et profils tels que : management, de marketing urbain, de médiations, diagnostics, pilotage...

Pour mieux appréhender les modes d'élaboration collective de projets et le pilotage de leur phase amont, nous métrons en lumière, dans le chapitre qui va suivre, un dispositif particulier qui présente des similitudes avec notre terrain d'investigation.

Chapitre 02

*La maitrise d'ouvrage urbaine. . . . Un
dispositif spécifique de conduite des projets urbains*

Sommaire.

CHAPITRE II. LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE, UN DISPOSITIF SPECIFIQUE DE CONDUITE DES PROJETS URBAINS :	64
INTRODUCTION :	64
1. LA MAITRISE D'OUVRAGE . . . DE L'ARCHITECTURE A LA VILLE :	65
1.1. <i>Apport du club ville-aménagement :</i>	65
1.2. <i>Maîtrise d'ouvrage et Maîtrise d'œuvre opérationnelles :</i>	67
1.2.1. Définitions usuelles :	67
1.2.2. Maitrise d'ouvrage déléguée et assistance à maîtrise d'ouvrage :	72
1.3. <i>Maîtrise d'ouvrage urbaine :</i>	74
1.3.1. Qu'est- ce- que la maîtrise d'ouvrage urbaine ?	74
1.3.2. Montée en puissance de la maitrise d'ouvrage urbaine:	76
1.3.3. L'aménageur, De l'urbanisme opérationnel au métier d'ensemblier :	65
1.4. <i>La maîtrise d'œuvre urbaine:</i>	65
1.5. <i>Les nouvelles relations entre MOA/MOE urbaine :</i>	67
2. LES DIFFERENTS MODELES ET CONFIGURATION DE LA M.O.U A TRAVERS QUELQUES EXEMPLES :	70
2.1 <i>SEM dédiée: île de Nantes</i>	70
2.1.1. Les acteurs du projet	70
2.1.2. Une volonté politique :	71
2.1.3. Un marché de définition :	73
2.1.4. Construction incrémentale d'une maitrise d'ouvrage urbaine:	75
2.2 <i>EPA : Euroméditerranée (EPAEM) à Marseille</i>	79
2.2.1. Le projet Euromed :	79
2.2.2. L'EPA de l'aménagement au management urbain :	82
2.2.3. Organisation et fonctionnement de l'EPAEM :	83
2.2.4. Mode de pilotage technique de l'EPAEM :	87
2.3 <i>Aménageur généraliste : Montpellier</i>	89
2.3.1. Le projet « grand cœur » :	90
2.3.2. Une mission de mise en œuvre du projet urbain	91
2.3.3. La SERM, un régulateur du marché immobilier	92
2.3.4. La SERM, un levier du développement économique	92
2.3.5. La mission « Grand-Cœur » : Un nouveau champ d'intervention en tissu urbain constitué.	94
2.3.6. Organisation et pilotage du projet :	95
CONCLUSION :	99

chapitre II. La maîtrise d'ouvrage urbaine, un dispositif spécifique de conduite des projets urbains :

Introduction :

Dans ce présent chapitre, nous parlerons des modes d'élaboration des projets, plus particulièrement de leur phase amont, en se concentrant sur la notion de « maîtrise d'ouvrage urbaine ». Évoquer cette notion émergente nous amène à canaliser la recherche systématiquement sur le contexte français. A défaut de disponibilité des ouvrages en la matière, cette partie s'appuie grandement sur les travaux de recherche capitalisés par de club ville aménagement.

Nous commençons, dans un premier temps, par exposer le glissement de la notion de « maîtrise d'ouvrage » du domaine de la construction à celui de l'urbanisme, on verra que le mot « urbain » n'est pas une question d'échelle, mais une profonde mutation des pratiques et des rapports entre acteurs.

Dans un second temps, nous partirons d'une conviction que cette notion, qui qualifie une fonction complexe établie empiriquement avant d'être capitaliser par le monde de la recherche, ne peut se comprendre sans le recours à une analyse plus au moins détaillée de quelques projets. C'est pourquoi nous avons opté pour une analyse des cas relativement représentatifs des différentes configurations de cette « maîtrise d'ouvrage urbaine » à savoir, les projets de :

- Montpellier, cas d'un aménageur généraliste ;
- Euroméditerranée à Marseille, cas d'une EPA ;
- île de Nantes, cas d'une SEM dédiée.

En définitive, ce chapitre poursuit deux objectifs clés :

- Capitaliser des connaissances sur la maîtrise d'ouvrage urbaine dans un contexte avec lequel notre champ d'investigation partage historiquement, non seulement la notion de « maîtrise d'ouvrage », mais également le rôle de l'état comme acteur principal de l'acte urbain ;
- Construire un cadre d'analyse systématique et des outils théoriques et conceptuels pour procéder à l'exploration du processus d'élaboration des projets dans notre contexte Algérien.

1. La maîtrise d'ouvrage . . . de l'architecture à la ville :

1.1. Apport du club ville-aménagement :

Le Club Ville Aménagement a été créé en 1993, par Jean-Paul BAÏETTO et Jean FRÉBAULT, alors respectivement directeur général de la SAEM Euralille et directeur de l'architecture et de l'urbanisme au Ministère de l'Équipement, sur une idée de François ASCHER. Dans un premier temps l'appellation « Club des maîtres d'ouvrage urbain » a été retenue, puis abandonnée en raison de l'imprécision de la notion de « maîtrise d'ouvrage urbaine » pour adopter la dénomination de « Club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes » qui est devenue récemment « club ville aménagement ».

Le Club forme une sorte de « think tank » qui rassemble au côté de l'Etat (représenté par l'administration du ministère chargé de l'urbanisme, la Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature, du Plan Urbanisme Construction Architecture et le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable), des aménageurs responsables de grandes opérations urbaines (des sociétés d'économie mixte (SEM), des établissements publics (EPA/EPF), des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), des sociétés privées et des directions de l'aménagement de communauté urbaine ou d'agglomération), ainsi que, sous forme de membres associés, des représentants de fédérations professionnelles et d'organismes privés partenaires des aménageurs. C'est une association de personnes morales représentées par leurs dirigeants. Le club repose entre autre sur le trépied - chercheurs, État et aménageurs - chacun trouvant un bénéfice à une démarche partagée.

Face aux mutations constatées du contexte de l'aménagement et de la production urbaine en général en France : la décentralisation, l'explosion des projets urbains pilotés par les élus, les nouvelles échelles du territoire et la génération de projets "métropolitains", l'irruption du privé dans la production urbaine, la reconquête de la ville existante, les préoccupations écologiques et les exigences du développement durable, la récession de l'immobilier et la stagnation de l'économie, l'évolution des modes de vie avec la montée de l'individualisme. L'objectif de ce groupe de réflexion était de prendre les mesures de ces mutations et de réfléchir à leurs conséquences sur les systèmes de production urbaine et les.

Pour ce faire, le club lance des recherches thématiques sur des questions liées aux structures d'aménagement et systèmes de production urbaine, qui aboutissent à des colloques ou ce qui les

appelle « les entretiens de l'aménagement »⁹⁰ toutes deux ou trois années ouverts à tous les acteurs qui sont concernés par l'évolution de l'aménagement urbain. Les réflexions seront par la suite capitalisées et publiées dans des ouvrages⁹¹ (livres et revues).

Devant la limite des résultats obtenus par les chercheurs⁹² sur les questions de mutation des méthodes de la fabrication des villes et l'évolution de l'aménagement, la démarche du club ville-aménagement est fondée sur un aller-retour permanent entre l'analyse conceptuelle et sa validation/confrontation à l'expérience du terrain. Cette méthode est permise grâce à la forte implication des maîtres d'ouvrages et des chercheurs qui ont travaillé ensemble avec la médiation de quelques « passeurs », il s'agissait donc d'une recherche-action dont le chercheur joue un rôle d'expert et le maître d'ouvrage est considéré non pas comme objet d'étude, mais comme personne avec laquelle on partage les éléments de projet.

La notion de maîtrise d'ouvrage urbaine en amont de l'opérationnel, apparue lors des deuxièmes entretiens de Montpellier en 99 (Avenir des structures d'aménagement) un peu comme un gros mot, dès lors le club lance un groupe de travail sur la thématique de l'évolution des structures d'aménagement en identifiant cette notion peu précise, qui mûrit lors du troisième entretien de Nantes en 2002 (Les nouvelles frontières de l'aménagement). Les entretiens de Lyon 2004 (Les aménageurs dans la maîtrise d'ouvrage urbaine) si ils ont permis d'apporter des éclairages sur le rôle des aménageurs et l'évolution du métier de l'aménagement dans un contexte marqué par l'élargissement ou le changement de nature des missions et la recomposition du système

⁹⁰ Parmi ces colloques on distingue :

- Le XXI^{ème} siècle en chantier, un tournant pour l'aménagement à Lille en 1997,
- Outils et méthodes : les aménageurs proposent à Montpellier en 1999,
- Les nouvelles frontières de l'aménagement à Nantes en 2002,
- Les aménageurs dans la maîtrise d'ouvrage urbaine à Lyon en 2004,
- Fabriquer la ville: nouvelles attentes, nouvelles cultures à Marseille en 2007,
- La solution, c'est la ville à Bordeaux en 2010,
- Le printemps des villes, villes en mouvement, ville pour tous » à Rennes en mars 2013.

⁹¹ On cite par exemple :

- La collection « Ville-Aménagement »
- L'aménageur urbain face à la crise de la ville, Ed.l'Aube, La Tour-d'Aigues, 1997, 254 p.,
- Actes des entretiens de l'aménagement – Club Ville Aménagement, Lille, 1997, 165 p.,
- Fabriquer la ville : outils et méthodes, Documentation française, 2001, 230 p.,
- Les nouveaux défis des aménageurs, URBANISME n°342 mai – juin 2005
- Fabriquer la ville : nouvelles attentes, nouvelles cultures, Traits urbains N°7 avril 2007
- Les axes de réflexions 2007-2009, URBANISME n°354 mai – juin 2007
- Crises et mutations : Quelle nouvelle donne pour la ville ? Traits urbains N°39 juin 2010
- Penser les mutations et les crises, URBANISME n°373 juillet – août 2010
- La ville, un enjeu global et transversal, Traits urbains N°62 juin 2013

⁹² Selon les déclarations de F.Ascher dans la revue urbanisme n°294, mai-juin 1997 p59

d'acteurs, ils étaient l'occasion pour mettre l'accent sur de nouveaux dispositifs de conduite des projets d'aménagement orchestrés par les collectivités, d'affiner l'analyse et de cerner les caractéristiques de cette fonction émergente de conduite et de management de projet connue sous l'expression « maîtrise ouvrage urbaine », qui se mettait en place d'une manière empirique, un peu partout, et se structurait sans concevoir un modèle type. Ce troisième colloque est précédé par un long travail qui associe les chercheurs et les maîtres d'ouvrage et aménageurs dans une recherche-action sur une dizaine de sites⁹³ à projets complexes et qui présentaient des caractères d'innovation en termes de conduite et d'organisation.

1.2. Maîtrise d'ouvrage et Maîtrise d'œuvre opérationnelles :

Le concept maîtrise d'ouvrage est lié au secteur du bâtiment, à l'acte de construire, comportant des règles de droit et une organisation engageant et orientant l'action de tout un ensemble d'acteurs. Elle se définit dans une relation asymétrique avec la maîtrise d'œuvre ; entre le concepteur et le décideur, entre celui qui fait l'action et celui qui la reçoit. En France, La plupart des maîtres d'ouvrage publics (notamment les collectivités locales) sont assujettis à la loi MOP du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

1.2.1. Définitions usuelles :

En terme Général, la maîtrise d'ouvrage (MOA) est l'entité porteuse du besoin, définissant l'objectif du projet, son calendrier et le budget consacré à ce projet. Le résultat attendu du projet est la réalisation d'un produit, appelé ouvrage. Le maître de l'ouvrage, en anglais (Project Owner), maîtrise l'idée de base du projet, et représente à ce titre les utilisateurs finaux à qui l'ouvrage est destiné. Dans la majorité des cas le maître d'ouvrage n'a pas en interne les compétences techniques liées à la conception et à la réalisation de l'ouvrage, c'est pourquoi, il a recours à une maîtrise d'œuvre.

De la maîtrise d'ouvrage :

Le maître de l'ouvrage d'une opération est le client. C'est la personne physique ou morale qui décide de réaliser l'opération, qui en fixe le programme, qui dispose du terrain, qui réunit le financement et qui paie, qui fixe le calendrier, qui choisit les professionnels chargés de la réalisation, qui signe les marchés et contrats d'étude et de travaux. Il a une fonction essentielle ; il

⁹³ Ile de Nantes, Boulogne-Billancourt, Euroméditerranée, Mantes-la-Jolie, Montpellier, Plaine de France, Lyon-Vaise, Lyon-confluence...

ne fait pas mais il fait faire. Il arbitre les conflits éventuels. On distingue parfois deux principales missions dans la maîtrise d'ouvrage : la direction d'investissement qui concerne la responsabilité financière et de programmation et la conduite d'opération qui est plus technique, concerne les phases d'étude et d'exécution du projet ; elle implique des relations directes avec les professionnels choisis et l'arbitrage des conflits éventuels ; elle implique de contrôler que les intervenants accomplissent bien leur mission, la détermination des droits à paiement, la réception des travaux à leur achèvement.

Généralement la maîtrise d'ouvrage est organisée en plusieurs phases :

- Le montage de l'opération ;
- Le programme ;
- La conception ;
- La réalisation ;
- la mise en service et la gestion.

Références juridiques et règlementaires :

En France :

En France La notion de maîtrise d'ouvrage existe depuis très longtemps, avec la loi du 03/01/67 concernant la responsabilité décennale de la construction, la norme AFNOR de 1972 et Le décret de 1973 sur les marchés publics d'ingénierie et d'architecture qui précise les relations entre les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre. Cependant, ce n'est qu'avec la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi « MOP », qu'un véritable statut de la maîtrise d'ouvrage fut défini. Le premier article de cette loi donne la qualité de maître d'ouvrage à :

- L'État et ses établissements publics.
- Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics d'aménagement de ville nouvelle créés en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes visés à l'article L. 166-1 du code des communes.
- Les organismes privés mentionnés à l'article L. 64 du code de la sécurité sociale, ainsi que leurs unions ou fédérations.

- Les organismes privés d'habitations à loyer modéré, mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les sociétés d'économie mixte, pour les logements à usage locatif aidés par l'État et réalisés par ces organismes et sociétés.

L'article 2 modifié par l'ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004 définit clairement le rôle et les responsabilités des maîtres de l'ouvrage : « Le maître de l'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principale de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. »

après avoir fait réaliser toutes les études d'opportunité et de faisabilité nécessaires, il doit notamment déterminer la localisation de l'ouvrage, définir son programme, arrêter son enveloppe financière, choisir le processus de réalisation et conclure avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit les contrats d'études et de travaux.⁹⁴

Dans le cas intervention simultanée de plusieurs maîtres d'ouvrage, l'ordonnance n° 2004-566 qui modifie la loi MOP, ouvre la possibilité de co-maîtrise d'ouvrage, « Lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme. »⁹⁵

Par ailleurs, lorsque plusieurs maîtres d'ouvrage souhaitent se regrouper sans opérer un transfert de maîtrise d'ouvrage au profit de l'un d'entre eux, le code des marchés publics a introduit depuis 2001, dans son article 8, la possibilité de mettre en place « un groupement de commandes ».

En Algérie :

Dans le code des marchés publics la qualité de maître d'ouvrage est donnée aux services contractants qui sont ⁹⁶ :

- L'Etat ;
- Les collectivités territoriales ;
- Les établissements publics à caractère administratif ;

⁹⁴ Loi MOP, modifié par l'ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004, article 2

⁹⁵ Idem article 2-II

⁹⁶ Décret présidentiel n° 15-247 du 2 Dhou El Hidja 1436 correspondant au 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public. Article 6

- Les établissements publics soumis à la législation régissant les activités commerciales, lorsque ceux-ci sont chargés de la réalisation d'une opération financée, totalement ou partiellement, sur concours temporaire ou définitif de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Le code des marchés publics algérien autorise la constitution d'un groupement de commandes, lorsque plusieurs maîtres d'ouvrage interviennent sur un même projet, en désignant l'un d'eux comme coordonnateur, tout en gardant la responsabilité de chacun des maîtres d'ouvrage sur la partie qui le concerne.⁹⁷

Le maître d'ouvrage est une personne physique ou morale qui prend la responsabilité pour elle-même de réaliser ou de transformer une construction sur un terrain dont elle est propriétaire ou dont elle a acquis les droits à construire.⁹⁸ Il peut recourir à un « maître d'ouvrage délégué », personne physique ou morale, dûment mandatée.⁹⁹

Toute construction neuve, modification de construction touchant aux gros œuvres, aux façades donnant sur l'espace public, ainsi que l'édification de murs de soutènement ou de murs de clôture en dur étant soumis au permis de construire, le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué doit faire appel à un architecte agréé dans les formes requises par les lois et règlements en vigueur.

Enfin, une loi sur la maîtrise d'ouvrage :¹⁰⁰

Est considéré maître de l'ouvrage l'Etat en qualité de personne morale de droit public initiant un projet ou programme, en vue de son Etude ou de sa réalisation, clairement défini et dont les objectifs, les moyens et le résultat attendu sont consacrés. Ces projets ou programmes, nouveaux ou relevant du programme en cours de réalisation, sont inscrits dans le cadre des programmes sectoriels centralisés ou déconcentrés.¹⁰¹

Le maître de l'ouvrage est le responsable de la faisabilité et de l'opportunité du projet ou programme ainsi que de la formulation fonctionnelle des besoins et de la définition des besoins des utilisateurs futurs du projet ou programme.¹⁰²

⁹⁷ Décret présidentiel n° 15-247. Article 36

⁹⁸ Décret législatif n° 94-07 du 18 mai 1994 relatif aux conditions de la production architecturale et à l'exercice de la profession d'architecte, article 7

⁹⁹ idem art 8.

¹⁰⁰ Décret exécutif n° 14-320 du 27 Muharram 1436 correspondant au 20 novembre 2014 relatif à la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'ouvrage déléguée.

¹⁰¹ Décret exécutif n° 14-320. Article 2

¹⁰² Idem article 4

De la maîtrise d'œuvre :

D'une manière Générale, la maîtrise d'œuvre (MOE) en anglais (Project Supervisor), est l'entité retenue par le maître d'ouvrage pour réaliser l'ouvrage, dans les conditions de délais, de qualité et de coût fixées par ce dernier conformément à un contrat. La maîtrise d'œuvre est donc responsable des choix techniques inhérents à la réalisation de l'ouvrage conformément aux exigences de la maîtrise d'ouvrage. Le maître d'œuvre (en anglais Project Supervisor) a ainsi la responsabilité dans le cadre de sa mission de désigner une personne physique chargée du bon déroulement du projet (on parle généralement de maîtrise du projet), il s'agit du chef de projet.

En France :

« La mission de maîtrise d'œuvre que le maître de l'ouvrage peut confier à une personne de droit privé ou à un groupement de personnes de droit privé doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme » du maître de l'ouvrage.¹⁰³

Le maître de l'ouvrage peut confier au maître d'œuvre tout ou partie des éléments de conception et d'assistance suivants :

- Les études d'esquisse ;
- Les études d'avant-projets ;
- Les études de projet ;
- L'assistance apportée au maître de l'ouvrage pour la passation du contrat de travaux ;
- Les études d'exécution ou l'examen de la conformité au projet et le visa de celles qui ont été faites par l'entrepreneur ;
- La direction de l'exécution du contrat de travaux ;
- L'ordonnancement, le pilotage et la coordination du chantier ;
- L'assistance apportée au maître de l'ouvrage lors des opérations de réception et pendant la période de garantie de parfait achèvement.

Le Contrat d'Etudes Prospectives de septembre 2001 consacré aux professions de la maîtrise d'œuvre définit cette fonction comme L'ensemble des activités destinées à étudier, concevoir, faire

¹⁰³ Loi MOP, article 7

réaliser un ouvrage ou un système d'ouvrages et à assister l'exploitant pour sa mise en fonctionnement.

En Algérie :

Dans l'arrêté interministériel portant modalités d'exercice et de rémunération de la maîtrise d'œuvre, cette dernière est définie comme « une fonction globale couvrant les missions de conception, d'études, d'assistance, de suivi et de contrôle de la réalisation de bâtiments quelles que soient leur nature et leur destination, à l'exclusion des bâtiments à usage industriel. Elle est exercée par le Maître d'œuvre sous son entière responsabilité dans le cadre d'engagements contractuels le liant au Maître de l'Ouvrage ». ¹⁰⁴

En son article 3 il précise que « Le Maître d'œuvre est une personne physique ou morale qui réunit les conditions de qualifications professionnelles, les compétences techniques et les moyens nécessaires à l'exécution des missions de maîtrise d'œuvre en bâtiment, pour le compte du Maître de l'Ouvrage, en s'engageant à l'égard de ce dernier sur la base d'un coût d'objectif, des délais et des normes de qualité.

Le Maître d'œuvre peut être notamment un architecte ou un bureau d'études spécialisé ou pluridisciplinaire, agréé conformément à la législation en vigueur ». ¹⁰⁵

1.2.2. Maîtrise d'ouvrage déléguée et assistance à maîtrise d'ouvrage :

La Délégation de la Maîtrise d'Ouvrage :

Le maître d'ouvrage délégué (MOD) est la personne ou l'entité à qui le maître d'ouvrage donne mandat d'exercer en son nom et pour son compte tout ou partie de ses responsabilités et prérogatives de maître d'ouvrage, il intervient en qualité de mandataire et non pas en qualité de simple conseiller de celui-ci. En lieu et place du maître de l'ouvrage, le délégué élabore et signe les différents contrats, il choisit les entreprises et les fournisseurs, il prépare et gère leurs marchés, il s'occupe de la gestion financière et administrative de l'opération.

Dans le décret exécutif sur la maîtrise d'ouvrage, le maître de l'ouvrage délègue est l'établissement ou l'organisme public au profit duquel le projet ou programme est délégué par le maître de l'ouvrage par voie de convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, chargé de l'exécution

¹⁰⁴ Arrête interministériel portant modalités d'exercice et de rémunération de la maîtrise d'œuvre en bâtiment, article 2

¹⁰⁵ Idem, article 3

et/ou de la réalisation de tout ou partie du projet ou programme (inscrits dans le cadre des programmes sectoriels centralisés ou déconcentrés) et ce, au nom et pour le compte du maître de l'ouvrage visé au même article. Est maître de l'ouvrage délégué, notamment : l'établissement public à caractère industriel et commercial ; l'établissement public à caractère scientifique et technologique ; le centre de recherche et de développement ; l'entreprise publique économique. Le maître de l'ouvrage délégué est désigné préalablement par une décision du maître de l'ouvrage.¹⁰⁶

Le maître de l'ouvrage délégué est mandaté par Le maître de l'ouvrage par voie de convention de transfert des compétences, afin d'accomplir ses missions comme maître d'ouvrage secondaire. À l'exception des compétences suivantes :

- L'identification et définition du projet ou programme ;
- la décision du lieu d'implantation et de localisation du projet ;
- la détermination du mode de financement y affère, ainsi que sa mise en place.¹⁰⁷

L'assistance à la maîtrise d'ouvrage :

Face au caractère de plus en plus complexe des projets et à la multiplication des domaines d'intervention de la maîtrise d'ouvrage, qui nécessitent parfois des compétences très pointues que le maître de l'ouvrage ne les possède pas forcément en interne de sa structure, il fait appel à une prestation d'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) qui intervient pour suppléer le manque de ces compétences administratives, financières et techniques.

L'assistant à maître d'ouvrage a un rôle de conseil et d'aide au maître d'ouvrage, il facilite la coordination de projet et lui permet de remplir pleinement ses obligations au titre de la gestion du projet, mais il ne prend pas de décision à sa place.

Le décret exécutif sur la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'ouvrage déléguée exprime dans l'article 16 que « Le maître de l'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué, le cas échéant, peut recourir, à l'occasion de la réalisation d'un projet ou programme complexe ou d'importance particulière, à une assistance générale à caractère, administratif, financier et technique... », en précisant que « ... La mission d'assistance technique exercée par une personne publique ou privée est incompatible avec toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle

¹⁰⁶ Décret exécutif n° 14-320. Article 3

¹⁰⁷ Idem article 6 et 9

technique portant sur le même projet ou programme... », comme il distingue clairement entre la mission de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'ouvrage déléguée.

En fait, ce décret récent vient combler un vide juridique quant à la mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage notamment lorsqu'il s'agit d'élaborer des projets d'aménagement urbain et de l'implication des chercheurs et professionnels le plus en amont à la définition des projets.

1.3. Maîtrise d'ouvrage urbaine :

1.3.1. Qu'est-ce que la maîtrise d'ouvrage urbaine ?

Si la maîtrise d'ouvrage est une notion juridique règlementée par la loi, la maîtrise d'ouvrage urbaine n'a pas de statut juridique, elle est une notion empirique, elle n'identifie pas un maître d'ouvrage, mais elle se confirme comme une attitude collective. Depuis plusieurs années elle se met en place, elle se structure pour mettre en œuvre des projets urbains dans un contexte marqué par une décentralisation déridée¹⁰⁸ et une multiplication des acteurs de la scène urbaine. Elle a suscité des débats et des recherches au sein de cercles de professionnels et de chercheurs, sans pour autant arriver à une définition stable et univoque.

Jean Frébault esquisse la définition suivante :

« la maîtrise d'ouvrage urbaine peut être définie comme l'ensemble des missions, portées par la collectivité publique, de pilotage stratégique et de management d'un projet urbain, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre. Elle est positionnée à l'amont de l'activité opérationnelle et constitue le cadre des interventions des différents acteurs du projet.

Piloter un projet urbain, c'est conduire un processus d'aménagement, partir d'une volonté politique, mobiliser un travail continu de conception urbaine, tenir un cap dans la durée, gérer l'interactivité qui fait évoluer le projet dans la concertation et les partenariats, organiser la coproduction, coordonner les opérateurs et les maîtres d'ouvrage opérationnels, fédérer l'ensemble des partenaires qui concourent au portage et à la mise en œuvre du projet tout en assumant les risques politiques et financiers. Le maître d'ouvrage urbaine est une sorte de chef d'orchestre ».¹⁰⁹

Donc cette fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine « se situe au cœur même du processus de développement et de transformation urbaine, au croisement des différentes étapes de la réflexion, de

¹⁰⁸ Il convient de signaler que nous parlons ici du contexte français.

¹⁰⁹ Jean Frébault, la maîtrise d'ouvrage urbaine, club ville-aménagement, éd. le moniteur 2006.p 16

l'élaboration et de la négociation, qui mènent de la décision initiale du lancement d'un projet urbain à sa réalisation »¹¹⁰

Dans son ouvrage *Les Contrats de maîtrise d'œuvre urbaine* (avril 2007), la mission interministérielle pour la qualité des constructions (MIQCP) donne une définition à la maîtrise d'ouvrage: «Pour conduire le projet urbain, la collectivité publique ayant compétence exerce la responsabilité de maîtrise d'ouvrage urbaine. La maîtrise d'ouvrage urbaine a pour mission de définir les objectifs du projet, d'organiser les partenariats souhaités, de mobiliser les ressources nécessaires, d'engager les études de programmation et de maîtrise d'œuvre urbaine, de mettre en place la coordination et les concertations nécessaires. »

Aujourd'hui, la maîtrise d'ouvrage urbaine est en fait un dispositif, une organisation souvent complexe, un réseau de relations et d'interactions entre les acteurs de la ville, une attitude collective...

« Chargée du pilotage et de la conduite des projets d'aménagement et située en amont de l'activité opérationnelle, la maîtrise d'ouvrage urbaine s'affirme aujourd'hui comme une fonction stratégique dans le processus de transformation urbaine et de mise en œuvre des projets urbains. »¹¹¹

Quelques définitions complémentaires et commentaires :

« La Maîtrise d'ouvrage urbaine c'est le portage politique organisé dans la perspective du passage à l'acte » *Olivier Piron*

« La Maîtrise d'ouvrage urbaine est le dispositif à travers lequel se prépare, se formule et se gère la commande urbaine, il comprend quatre dimensions : un contenu, un réseau d'acteurs, un emboîtement de fonctions et d'expertise et un système de répartition et de gestion des risques politiques et financiers ». *Alain Bourdin, directeur de l'institut français d'urbanisme*

« La maîtrise d'ouvrage, c'est l'organisation des multiples relations entre les trois principaux acteurs, qui forment le triptyque nécessaire à toute action urbaine : les élus et les services techniques, les aménageurs-opérateurs et l'ensemble des partenaires économiques et des habitants ». *Yves Nuri*

¹¹⁰ Idem.p.12

¹¹¹ Éric Bérard, « une nouvelle donne qui aiguillonne les aménageurs » in *la maîtrise d'ouvrage urbaine*, op.cit. p.6

« La maîtrise d'ouvrage occupe une mission de chef d'orchestre, capable de fédérer et de mobiliser les différents partenaires intervenant dans le projet » *Alain Rouillard. Directeur général EPA plaine de France*

« Porteuse de la légitimité exigée pour la réalisation du projet, la maîtrise d'ouvrage urbaine assume la responsabilité de la bonne fin et notamment le risque financier. De plus en plus fréquemment, cette fonction est collective y participent tous ceux qui engagent leurs responsabilités politique, institutionnelle et financière sur le projet » *Yves Janvier*

1.3.2. Montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage urbaine:

la MOA un intéressant mariage entre urbanisme et management de projet. En termes d'urbanisme, les préoccupations s'orientent de plus en plus sur les moyens de concrétiser la stratégie urbaine décidée par les politiques plutôt que sur la réalisation opérationnelle des projets. Le recentrage est très net vers les problématiques amont du management de projet. Une fonction nouvelle de pilotage est donc portée par les collectivités locales : la maîtrise d'ouvrage urbaine. Cette fonction se situe au cœur même du processus de développement et de transformation urbaine au croisement des différentes étapes de la réflexion, de l'élaboration au lancement et à la réalisation du projet urbain.

Cette évolution n'est pas le fruit du hasard mais le résultat d'un déplacement des enjeux traditionnels de l'aménagement.

- d'une logique de mise en œuvre opérationnelle (programme, plan masse...) à une logique de pilotage stratégique basée sur les finalités et les enjeux du projet
- de l'aménagement de nouveaux quartiers en sites vierges à l'aménagement de larges portions déjà urbanisées, donnant ainsi naissance à des projets plus ambitieux et complexes parfois au service d'une ambition métropolitaine (exemple : Lyon Confluence).
- d'une transformation physique de l'espace à la mobilisation simultanée de nombreux leviers au service d'une stratégie urbaine d'ensemble à l'échelle des projets (développement économique, mixité urbaine, diversité sociale, culture...)

L'objectif est de parvenir à un chaînage amont-aval entre quatre niveaux de responsabilités (Yves Janvier) :

1. l'élaboration de la politique urbaine : c'est, en amont, le niveau de la planification territoriale. Celui qui porte la vision d'avenir de la ville et définit la stratégie urbaine sur le long terme,

2. le portage politique des projets : ce second niveau correspond à la prise en charge politique et financière de projets urbains identifiés. Il prend la forme d'une instance politique spécifique, soit interne à la collectivité locale, soit d'un partenariat de portage dans lequel peuvent se retrouver la ville, l'Etat, d'autres collectivités territoriales, des grands propriétaires fonciers publics ou privés... Les supports de cet "assemblage" sont divers :

Depuis le comité de pilotage avec constitution d'un groupement de commande, le syndicat mixte, la SEM, le GIP, jusqu'à l'établissement public d'aménagement. C'est bien le lieu de la maîtrise d'ouvrage urbaine, le lieu des arbitrages sur les orientations et les contenus des projets urbains, celui des décisions;

3. le pilotage technique : il s'agit de mettre ce système en mouvement. Celui-ci recouvre les rôles d'impulsion, de traduction des objectifs, de coordination des acteurs, ainsi que la mission de définir et faire définir concrètement le projet. Ce pilotage comprend notamment l'organisation, sous le contrôle de l'Elu responsable, des indispensables instances de concertation et des modes d'information du public. A l'articulation du politique et du technique, cette fonction de conduite de projet constitue un enjeu essentiel pour la bonne marche des choses;

4. le niveau de réalisation : il recouvre l'ensemble des aménageurs ou des maîtres d'ouvrage publics et privés appelés, chacun pour leur part, à la mise en œuvre opérationnelle

Interactions, itérations, allers-retours doivent être envisagés entre chacun de ces niveaux en considérant que réflexion et action se nourrissent l'une de l'autre dans un rapport dialectique.

Ces évolutions ne sont pas sans relation avec la recomposition des rapports entre collectivités et aménageurs. L'auteur distingue quatre modèles de rapports aménageurs/collectivités. De « l'aménageur tout puissant » au modèle dit « intégré », les configurations locales sont diverses. Le rôle de l'aménageur évolue : de simple opérateur, il assume de plus en plus des missions d'ensemblier en charge de la gestion, de l'animation, de la coordination, de la participation à la conception, de la négociation avec les différents partenaires... L'élargissement des missions est horizontal (aménageur-développeur, portage foncier, gestion à l'aval...) mais aussi vertical. Il intervient à l'amont et à l'aval de l'action opérationnelle.

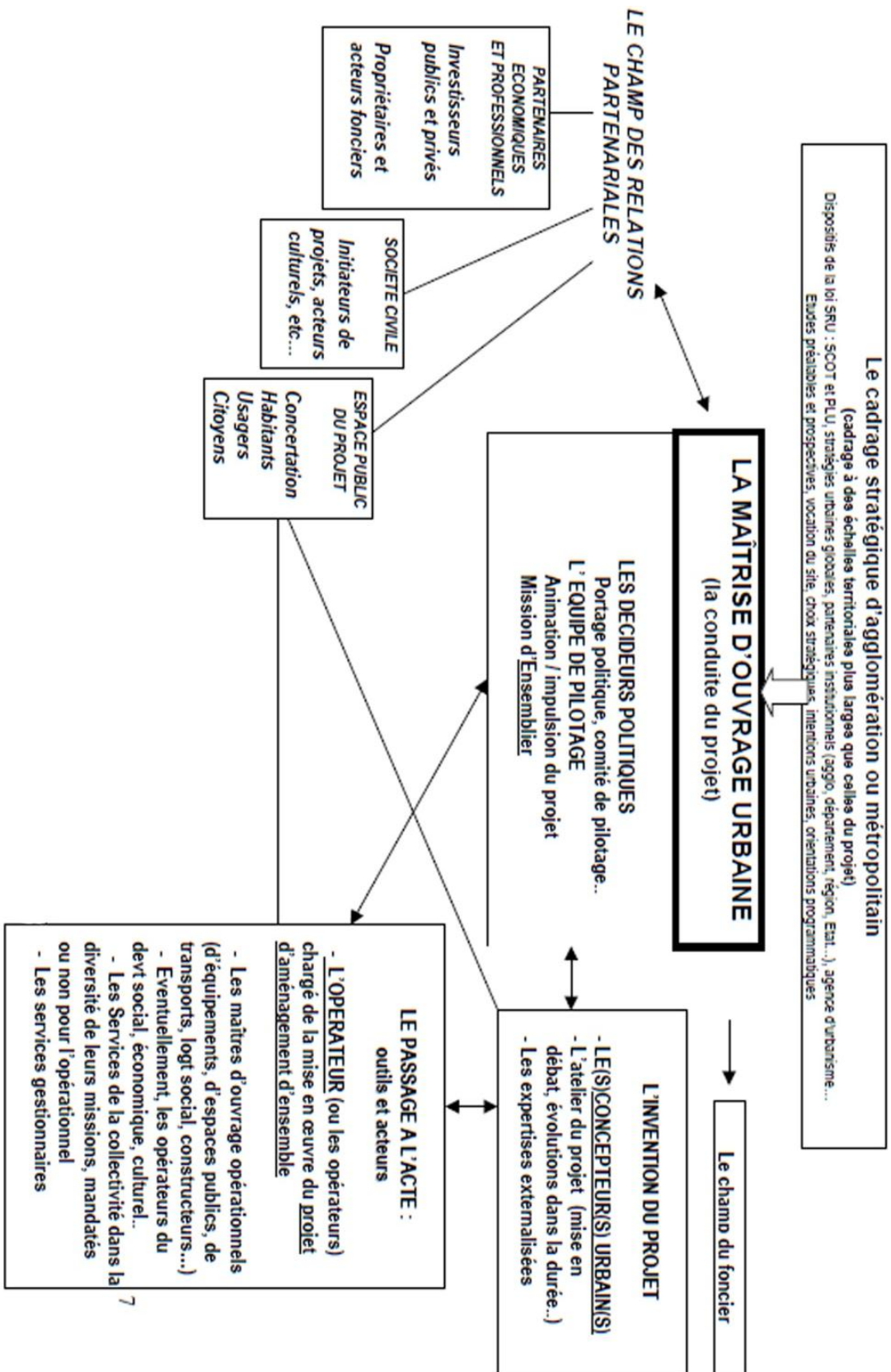


Figure 14. Schéma de principe de la MOU. Source Jean Frebault 2005

1.3.3. L'aménageur, De l'urbanisme opérationnel au métier d'ensemblier :

Traditionnellement, la compétence de l'aménageur était orientée vers la production d'équipement (objet), d'infrastructures et des terrains viabilisés. Ce positionnement classique d'opérateur, auparavant illustré par la mission de réalisation d'une ZAC, change de nature avec les opérations de renouvellement urbain. Ainsi, la mission fonctionnelle classique se double aujourd'hui de nouvelles ambitions autour de cette fonction de la maîtrise d'ouvrage urbaine. En fonction des contextes locaux, l'aménageur peut exercer plusieurs missions : de gestion, d'animation et de coordination, participation à la conception, concertation,...

La distinction initiale introduite par la Loi d'Orientation Foncière de 1967 entre urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel (ZAC) tend à s'atténuer. La maîtrise d'ouvrage urbaine entend combiner le portage politique et le pilotage technique. Les techniciens ne sont pas de simples exécutants, ils intériorisent les objectifs politiques. La MOA urbaine fait appel au mode projet et réclame à ce titre la mise en place de dispositifs particuliers.

Les aménageurs qu'ils soient des sociétés d'économies mixtes, des entreprises publiques d'aménagement ou de simples régies communales traditionnellement orientés vers la transformation foncière et les exigences opérationnelles. Sont appelés aujourd'hui, avec les nouvelles exigences communautaires, sociétales, économiques, et la gestion des risques, à élargir leurs champs de compétence vers des fonctions plus stratégiques et de management.

Les ensembliers, qu'ils prennent l'une ou l'autre de ces formes, ont un fonctionnement particulier en commando. Ce sont des structures légères qui pratiquent fortement l'externalisation. L'organisation matricielle favorise le travail d'équipe, la coopération entre les différentes cultures professionnelles. Les comités, les réunions internes sont systématiques. L'ensemblier, manifestation d'une convergence croissante de l'aménagement-urbanisme dans les différents pays d'Europe, apporte une réponse à la faiblesse des gouvernances locales.

1.4. La maîtrise d'œuvre urbaine:

Pour préparer cette contribution, La MIQCP a rencontré de nombreux professionnels de l'urbain qui ont chacun restitué leur expérience personnelle. Les pratiques montrent une diversité typologique des projets urbains, mais par contre, permettent d'observer des thématiques récurrentes en matière de missions confiées, y compris certains "éléments types" : ces constituants seront abordés dans les paragraphes suivants et intitulés "volets" dans le cadre de contrat proposé. La

“production” de dossiers, d'études, de dessins en constitue la partie “émergée”. Mais au-delà de la production de contenus (“un produit” projet urbain), la mission a une autre facette, plus impalpable, qui se rapporte au “process” d'élaboration du projet et qui, à beaucoup d'égards, constitue la vraie personnalité de la mission.

Certes, comme dit plus haut, le pilotage technique de l'opération doit être assuré par la maîtrise d'ouvrage (en fonction de sa maturité, de la dimension de l'enjeu, et des moyens internes), mais la maîtrise d'œuvre urbaine aura, de son côté, à proposer une démarche intellectuelle aboutissant à un projet partagé et des modes opératoires crédibles de mise en œuvre.

Ce rôle n'est que très rarement appréhendé, encore moins explicité en amont du contrat de maîtrise d'œuvre urbaine.

Pourtant la responsabilité de la maîtrise d'œuvre urbaine, en même temps que la clef de sa réussite, sont de créer une “maïeutique”, c'est à dire de proposer une méthode suscitant la réflexion et l'engagement de la collectivité et de ses partenaires. Ceci implique pour la maîtrise d'œuvre :

- de décrypter le contexte local, on pourrait même dire conduire une “psychanalyse” des intentions,
- de savoir se mouvoir parmi les logiques d'acteurs institutionnels ou individuels, les données économiques, les forces et aspirations sociales,
- de détecter et utiliser les facteurs de dynamisme ou au contraire savoir éviter les possibles écueils,
- de proposer des “métamorphoses capables” de l'espace, lesquelles, en même temps que l'apport personnel d'une vision, seront le support d'une réflexion collective :

le projet “donne des pistes”, il est le support au débat, il vise à fabriquer du consensus et à provoquer des arbitrages. La forme se met alors au service du contenu et aide à construire une pensée urbaine.

Le projet urbain, tout autant que préfiguration d'un futur, est mécanisme de transformation.

Ainsi, l'art de la maîtrise d'œuvre urbaine consiste à faire se rencontrer :

- des concepts “personnels et originaux” (faire œuvre de création)
- des logiques d'acteurs (le débat participatif, la concertation, la négociation,...)
- des logiques opérationnelles (le territoire, l'histoire, le temps, l'argent,...)

Traditionnellement, et faute de pouvoir être théorisés, ces aspects de la mission sont baptisés : conseils pour..., assistance à... Cette activité (du moins lorsqu'elle est effectuée par des professionnels d'expérience) mérite mieux que ces mots : au-delà de la nécessaire expertise, la maîtrise d'œuvre urbaine va jouer un rôle de "passeur" nécessitant écoute, pédagogie, disponibilité et patience.

1.5. Les nouvelles relations entre MOA/MOE urbaine :

La relation entre le MOA et le MOE s'inscrit dans un échange permanent. On note une grande diversité dans la mobilisation des concepteurs (urbanistes, architectes, paysagistes...) : on peut avoir pour un même projet trois concepteurs en AMO, on peut avoir un contrat d'exception signé pour 9 ans, on peut diviser la conception en plusieurs étapes... la problématique est très spécifique à chacun des projets. On a, grossièrement, deux modèles extrêmes : le concepteur démiurge qui instaure un dialogue qu'avec le Prince et, à l'opposée, le concepteur confiné à la seule production d'une image ponctuelle.

La mise en œuvre d'un dispositif de gestion de projet MOA/MOE doit suivre deux principes de base :

- avoir une mission longue sur un territoire conséquent. Une relation confiante est tissée entre partenaires, elle permet d'intégrer efficacement les évolutions du projet, c'est un gage de qualité urbaine. Si la mission est trop courte, le concepteur se focalise sur une image et il ne voudra pas en démordre.
- avoir une MOA forte basée sur un portage politique affirmé et un bon pilotage technique. La qualité de l'aménagement reste en effet du ressort de la MOA, de même que la stratégie d'agglomération.

On peut avoir ainsi un frottement organisé et permanent entre MOA et MOE, la construction du projet est itérative, le travail du concepteur nourrit le programme, modifie la réflexion du MOA. On est là dans une chaîne qui permet de produire la décision. Le concepteur a également un rôle à jouer dans la négociation avec les partenaires économiques, les investisseurs. Il leur offre rapidement un dessin, une visualisation du projet. L'image peut susciter l'adhésion au projet. Allant dans ce sens, la procédure des marchés de définition permettent de confier des missions à des concepteurs sans que l'on soit capable de fixer le contenu du projet.

François Grether, architecte-urbaniste, estime qu'il est inopportun de transférer les notions de MOA et de MOE à l'aménagement. En effet, à la différence de la production architecturale, il n'y a pas d'un côté le donneur d'ordre, et de l'autre, l'exécutant :

MOA et MOE = production architecturale, production d'objets, plannings linéaires, dessin/vente (automobile), fixation définitive du devenir de l'objet construit

Aménagement = projets collectifs, ouverts dans le temps, progressivité, vision d'avenir associée à une action immédiate, un projet qui ne ferme pas le jeu.

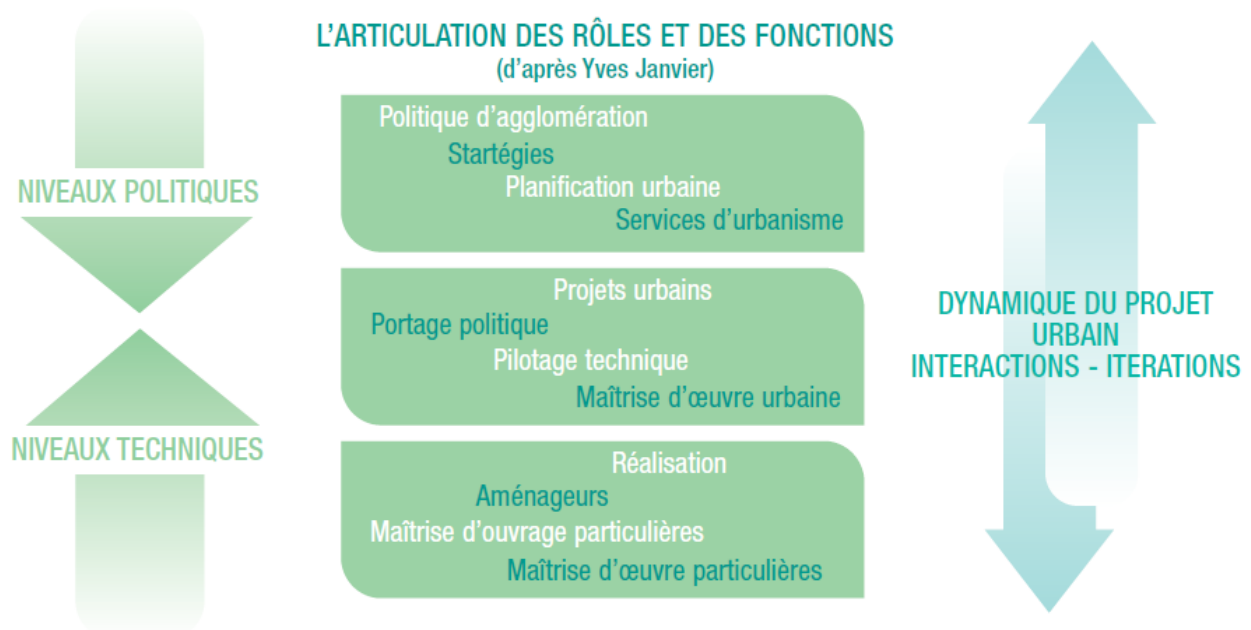


Figure 15 Yves janvier rapport entre maîtrise d'ouvrage et concepteurs

Le marché de définition :

La procédure dite « des marchés de définition » offre une solution pour ces cas particuliers en instaurant une relation différente et très en amont entre la maîtrise d'ouvrage, la programmation et la maîtrise d'œuvre.

Il s'agit de la passation à des équipes composées de programmeurs et de maîtres d'œuvre, de contrats sous forme de marchés d'études permettant, en **amont** des études de conception proprement dites, d'aider à la mise au point du programme et de préciser les performances à atteindre et les moyens à mettre en œuvre dans le cadre du projet envisagé. Ces études doivent également permettre d'estimer le niveau de prix, les modalités et le phasage des études de conception ultérieures.

Cette procédure permet, sans nouvelle mise en compétition, de confier à l'équipe qui a fait la meilleure proposition, le futur marché de maîtrise d'œuvre de l'opération.

La maîtrise d'ouvrage doit ici délaissier ses préjugés pour mieux assimiler des analyses inédites, associant fermeté et souplesse, directivité et écoute. L'attitude des jurys s'avérera déterminante pour lier stratégie et ouverture. Le programme peut, en effet, être remis en cause par la procédure. Le dialogue enrichit maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage. La première capte l'information tandis que la deuxième est éclairée par le pouvoir de révélation du projet et de son image. Ainsi émergent le souhaitable et le non souhaitable, certaines incohérences de la commande, élargissant la question première et parfois la déplaçant.

Il s'agit d'un processus continu de maturation et d'élaboration du projet, entre toutes les composantes de la maîtrise d'ouvrage partie prenantes dans l'opération, et trois équipes de professionnels choisies pour leurs compétences dans le domaine concerné. Elle permet de confier, après mise en concurrence – c'est la seule à le faire – la maîtrise d'œuvre d'un projet à celui qui a participé à la définition et à l'élaboration de la programmation de celui-ci.

Les trois phases des études de définition

La première est foncièrement ouverte. Elle réserve au maître d'ouvrage le droit de disposer librement des idées et concepts émis, en pleine connaissance des équipes. Cette disposition n'a évidemment de sens que dans une concertation réelle et fructueuse entre, d'un côté, les trois équipes et de l'autre, la maîtrise d'ouvrage et le groupe de pilotage. Là, est l'intérêt véritable de la procédure.

La deuxième phase verra le maître d'ouvrage élaborer avec son programmeur une synthèse de toute la réflexion programmatique qui précède. C'est un temps de recentrage et de validation, à l'issue duquel, sous certaines conditions, le maître d'ouvrage détient des droits d'auteur sur cette œuvre collective. Seul ce temps de synthèse permet de comparer et de juger efficacement des solutions proposées par la suite. Il apparaît également comme le stade le plus propice à la concertation, les options avancées étant suffisamment imagées pour être soumises au débat, tout n'étant pas encore figé. En tout cas, il serait déraisonnable d'engager la phase ultime sans avoir nettement validé les options possibles.

La troisième et dernière phase est celle de l'expression individuelle de chaque équipe. Celles-ci remettent au maître d'ouvrage une proposition dont elles détiennent la propriété intellectuelle. Ce sont les prémices d'un projet encore long à formuler.

2. Les différents modèles et configuration de la M.O.U à travers quelques exemples :

2.1 SEM dédiée: île de Nantes

2.1.1. Les acteurs du projet

- Portage politique : Nantes métropole et Ville de Nantes
- Maîtrise d'ouvrage : La Samoa (une SEM dédiée) Société d'aménagement de la métropole ouest-atlantique, société créée par la communauté urbaine de Nantes pour assurer le rôle de maître d'ouvrage du projet de l'île de Nantes.
- Maîtrise d'œuvre urbaine : L'Atelier de l'Île de Nantes (contrat pour 9 ans)



Figure 16. vue aérienne sur île de Nantes

L'île de Nantes est un territoire insulaire entre les deux bras de la Loire, fabriqué par la réunion d'une dizaine de petites îles par remblaiement, doté d'une situation géographique exceptionnelle au centre de l'agglomération nantaise et de la métropole Nantes-Saint Nazaire, elle s'étend sur une superficie de 350 hectares, accueillant 13000 habitants et 9000 emplois. Elle était une zone mixte

d'habitat et d'activités tertiaires dans sa partie Est et marquée principalement par ces activités industrielles et navales dans sa partie Ouest.



Figure 17 l'île de Nantes au centre de la métropole

À l'image de la désindustrialisation que connaît la France durant années 1970 et 1980, l'économie nantaise connaît de grands changements avec la tertiarisation et l'émergence de nouveaux leaders sociaux et économiques, En 1987, les derniers chantiers navals « Dubigeon » ferment, ce qui provoque une crise sociale et économique voire identitaire de ces lieux, laissant un vaste espace qualifié de no man's land bien qu'étant situé au cœur de la ville. Cette crise économique est doublée d'une longue crise politique d'instabilité municipale et de décomposition d'une structure du pouvoir local¹¹² qui se traduit par des manifestations réclamant le soutien de l'Etat,¹¹³ malgré la décentralisation adoptée au début des années 1980.

2.1.2. Une volonté politique :

La structuration de l'île de Nantes est l'affirmation d'une volonté politique et sa traduction par des outils inédits de conduite de projet urbain, le projet a été fortement conditionnée par l'évolution de la politique locale, l'arrivée en 1989 de Jean-Marc Ayrault, maire de Nantes, marque un tournant décisif dans l'histoire de la métropole, il a hérité une ville en phase de transformation avec la

¹¹² Les communes de l'agglomération nantaise n'optent pas pour un regroupement intercommunal sous une forme de communauté urbaine ou autre structure

¹¹³ En 1974, des manifestations de plus de 70 000 personnes

fermeture des chantiers navals, l'arrivée des services et l'installation de plusieurs écoles d'ingénieurs.¹¹⁴

Au début de son premier mandat (1989-1995) Ayrault a décidé de faire une pause pour apaiser les conflits concernant l'aménagement des friches urbaines et décanter les tensions accumulées autour du site, il consacre cette période à la stabilisation de son pouvoir politique, à restructurer les services municipaux et à entretenir de bons rapports avec les institutions, les communes périphériques et la région.¹¹⁵

En 1991 Ayrault confie aux architectes-urbanistes Dominique Perrault et François Grether une étude exploratoire du territoire de l'île de Nantes conçue avec l'objectif de « réunir et d'organiser les principes de références qui permettront d'orienter les débats et

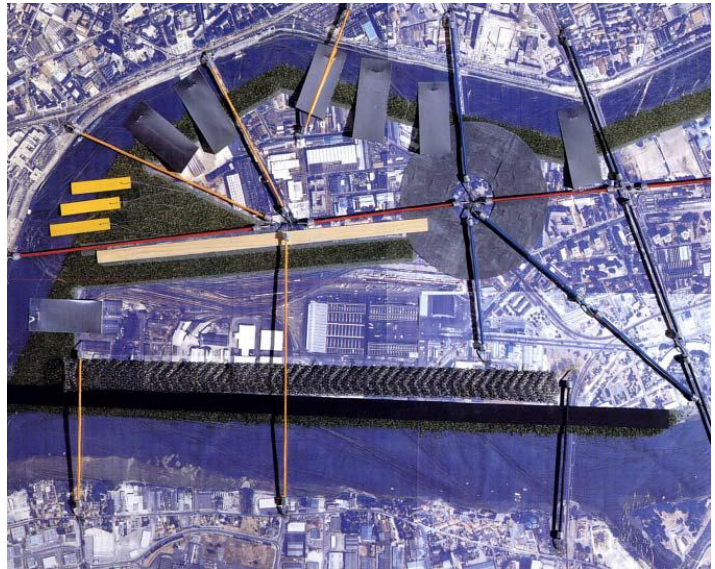


Figure 18 Images de la maquette Perrault et Grether (1992)

les réflexions que suscite un tel sujet. Cette approche prospective porte sur un territoire très important et sur des enjeux particulièrement significatifs pour la ville et son fleuve »¹¹⁶ dans une démarche concertée et partagée, si cette étude n'a pas débouché sur aucun dispositif opérationnel, elle a contribué à faire émerger quelques aspects comme : la reconnaissance de l'unité géographique autonome et l'identité urbaine de l'île; son rapport au fleuve et la nécessité de mettre en place une approche progressive et évolutive quant à l'aménagement du site. Elle a servi de base pour la définition d'une stratégie d'ensemble.

Au deuxième mandat (1995-2001), Jean-Marc Ayrault est consacré au renforcement de la structure intercommunale nantaise, il a contribué au remplacement du Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples de l'Agglomération Nantaise (SIMAN) qui est sans fiscalité propre, par le District, structure dotant de son propre impôt. Il se mobilise à définir un projet à l'échelle de l'agglomération, il participe à impulser l'élaboration du « projet 2005 » comme projet du territoire

¹¹⁴ L'Institut de Recherche et d'Enseignement Supérieur aux Techniques de l'Electronique, l'Ecole des Mines, l'Institut Catholique des Arts et Métiers et l'Institut des Sciences de l'Ingénieur en Thermique-Energétique et Matériaux

¹¹⁵ Création, par exemple, du district de l'agglomération qui regroupe plusieurs communes sous le même système fiscal.

¹¹⁶ Dominique Perrault et François Grether, Réaménagement de l'île Saint-Anne, Madrid, 1999

métropolitain, plaçant l'île de Nantes au centre de la stratégie territoriale. Projet qui aurait structuré le système de gouvernance et la coopération intercommunale.

Tout au long des années 1990, la politique du nouveau maire se caractérisait par un processus de rapprochement entre les différentes institutions (les commune, les deux villes qui forme la métropole et leurs CCI, l'ACEL, le port, le conseil général et régional...), la "méthode Ayrault"¹¹⁷ vise à construire un cadre cognitif, organisationnel et politique propice au lancement des grands projets de territoire. C'est dans ce contexte que le projet « l'île de Nantes » sera inscrit par les édiles de Nantes, en 1998, Jean-Marc Ayrault décide de lancer une étude de définition qui ne répond pas à un programme défini, bien que la procédure n'est pas validée en Europe pour des raisons de droit associées à la mise en concurrence des participants, pour enrichir la phase amont de l'élaboration des projets, avec la participation des professionnel à la définition d'une stratégie et une programmation progressive, dans une démarche partagée et négociée.

2.1.3. Un marché de définition :

L'étude d'aménagement de l'île a été précédée par la forme d'un marché de définition en 1998, trois équipes ont été sélectionnées :

- équipe BRUNO FORTIER/CROSNIER/BLOCH/HARDY
- équipe LABFAC/AUC/TETRA
- équipe Alexandre CHEMETOFF-jean louis BERTHOMIEU

Ces trois équipes ont présenté à trois reprises l'avancée de leurs travaux dans le cadre de grandes réunions publiques aux élus, aux techniciens de la Ville de Nantes et aux associations, l'approche de l'équipe CHEMETOFF-BERTHOMIEU a été retenue pour sa capacité à proposer un cadre de développement à long terme, dans le respect de l'histoire et patrimoine du site.

La maîtrise d'œuvre urbaine est constituée dans une structure ad hoc dénommée "atelier île de Nantes" chapeauté par l'architecte-urbaniste Alexandre Chemetoff, dans une démarche originale garante de la cohérence urbaine des projets et coordonnatrice entre les acteurs publics et privés par le biais des réunions hebdomadaires « les jeudis de Chemetoff »¹¹⁸.

Le marché est signé en septembre 2000 sur une période de 10 ans, il porte sur :

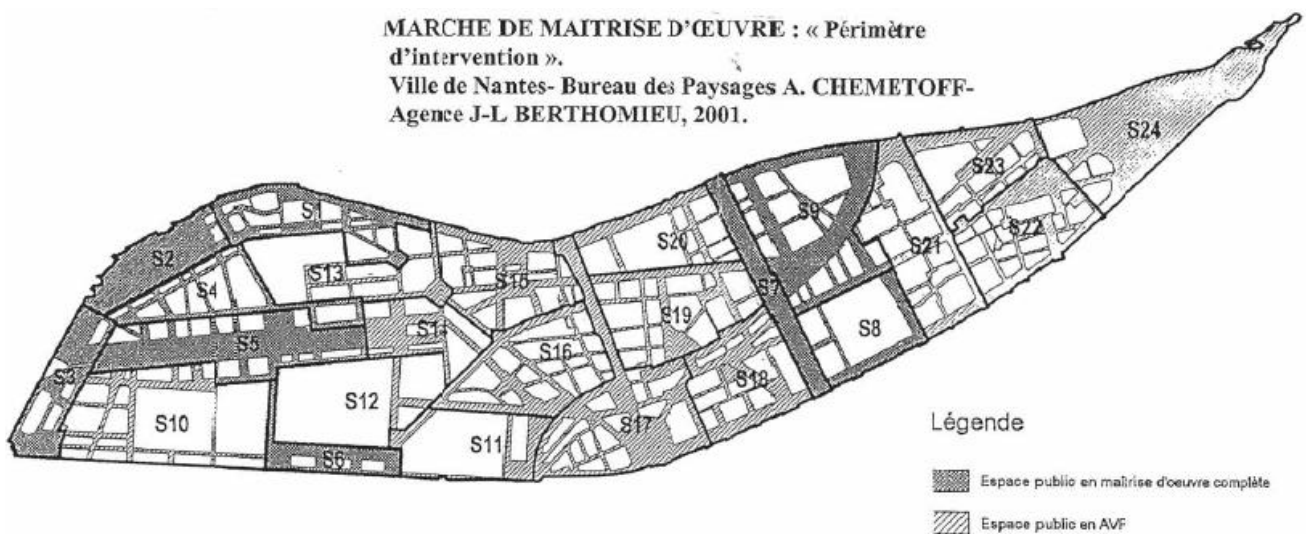
¹¹⁷ Terme emprunté à Gilles Pinson dans sa thèse de doctorat, Projets et pouvoirs dans les villes européennes, 2007

¹¹⁸ Jean Frebault (dir) la maîtrise d'ouvrage urbaine, p71

- l'élaboration des avant-projets de l'ensemble des espaces publics majeurs significatifs de l'île de Nantes ;
- la maîtrise d'œuvre de la réalisation d'espaces publics majeurs significatifs de l'île ;
- la conception générale du « plan-guide » des espaces publics de l'île dont l'objet est d'organiser la cohérence de la restructuration urbaine de cet espace central de l'agglomération nantaise;
- L'assistance à la maîtrise d'ouvrage sur les opérations à caractère privé;
- l'élaboration d'un cahier de recommandations architecturales.

Le plan-guide :

Le plan-guide imaginée par l'atelier ile de Nantes constitue une méthode originale et une façon innovante de "faire la ville" par un outil de travail flexible et évolutif permettant à tous les acteurs de partager le projet, il permet une lecture du territoire existant et une projection de l'avenir évolutif, il est actualisé en permanence par l'état réel du projet.



Le statut du plan-guide qui n'est pas inscrit dans un cadre juridique précis, il s'apparente mieux aux conditions d'incertitude que les plans traditionnels, il est prêt à accueillir les opportunités et à faire face aux aléas. En outre de son contenu, il est un support de négociation, de mise en coordination des différents acteurs et de construction de normes partagées dont on attend qu'elle assure la cohérence entre les interventions. La première version du plan-guide a été publiée dans un ouvrage intitulé « plan-guide en projet » porte essentiellement sur l'espace public. Dans cet ouvrage Chemetoff déclare qu'avec le plan guide « On ne peut pas montrer le projet mais seulement

présenter là où nous en sommes (...) Le plan peut apparaître abouti, il peut être publié mais il ne fait jamais que figurer une phase intermédiaire. Le plan est destiné à être un objet de débat. C'est un projet qui doit inviter à la participation, aux initiatives de ceux qui y sont et de ceux qui vont y venir ».

2.1.4. Construction incrémentale d'une maîtrise d'ouvrage urbaine:

Programmation innovante :

Vue la complexité du territoire de l'île de Nantes, l'ampleur de l'ambition métropolitaine du projet et les incertitudes quant aux montages foncier et financier et au foisonnement des acteurs qui perturbent toute vision stable du futur, le projet ne part pas d'une commande claire, ni d'un programme prédéfini, ni d'une maîtrise foncière non plus, mais l'étude de définition engagée permet une programmation progressive avec l'élaboration du plan guide. Au début l'étude porte sur l'espace public comme une entrée intelligente pour attirer les investisseurs, gagner la confiance des habitants et entre les partenaires, structurer les espaces pour les équipements et pouvoir programmer sur des friches et des espaces délimités plus en moins maîtrisables. Puis la programmation se précise au fur et à mesure que les négociations avancent avec les investisseurs immobiliers et les propriétaires fonciers. « De façon générale, la programmation des équipements ou de l'habitat dans l'agglomération nantaise se fait à travers des requêtes d'investisseurs, de promoteurs, ou par des projets... »¹¹⁹

Primauté au projet sur les aspects réglementaires :

Portage politique :

Le projet urbain est un acte politique et organisationnel avant d'être une réalité urbaine et un agencement d'espaces. Dans ce projet le portage politique est assuré essentiellement par le maire de Nantes (président de la communauté urbaine et président de la SAMOA), son adjoint à l'urbanisme, un groupe de projet composé des élus des communes et de la communauté urbaine qui se réunit régulièrement.

Dans le cas du projet « île de Nantes » si les collectivités publiques ont gardé le rôle stratégique et décisionnel, elles n'ont pas exclu le recours aux expertises et compétences extérieures.

¹¹⁹ Betty Jista, thèse de doctorat, « la maîtrise d'ouvrage urbaine des projets iconiques, 2007.P273

De la « mission ile de Nantes » à la SAMOA :

Sur le plan technique la maitrise d'ouvrage s'est structurée de manière progressive, en fonction de l'état d'avancement du projet.

Internalisation de la MOU « La mission ile de Nantes » :

Au début de la réflexion sur le projet de l'île de Nantes, la communauté urbaine de Nantes n'était pas encore constituée, c'est le district qui représente l'intercommunalité. Le secrétariat Permanent des Rives de Loire et de l'Ile de Nantes (SPRLIN) composé des techniciens du district et de la Ville sous le directeur général des services, constitue le noyau de la maitrise d'ouvrage urbaine du projet avec la ville, l'agence de l'urbanisme et l'agence de développement économique. Ce groupe technique a joué un rôle de pilotage de projet et de gestion stratégique, mais bien que son organisation soit transversale aux acteurs et aux secteurs, son caractère techniciste finit par impliquer des professionnels (maitres d'œuvre urbains) dans la définition stratégique et c'est ainsi que le marché de définition est lancé en 1998.

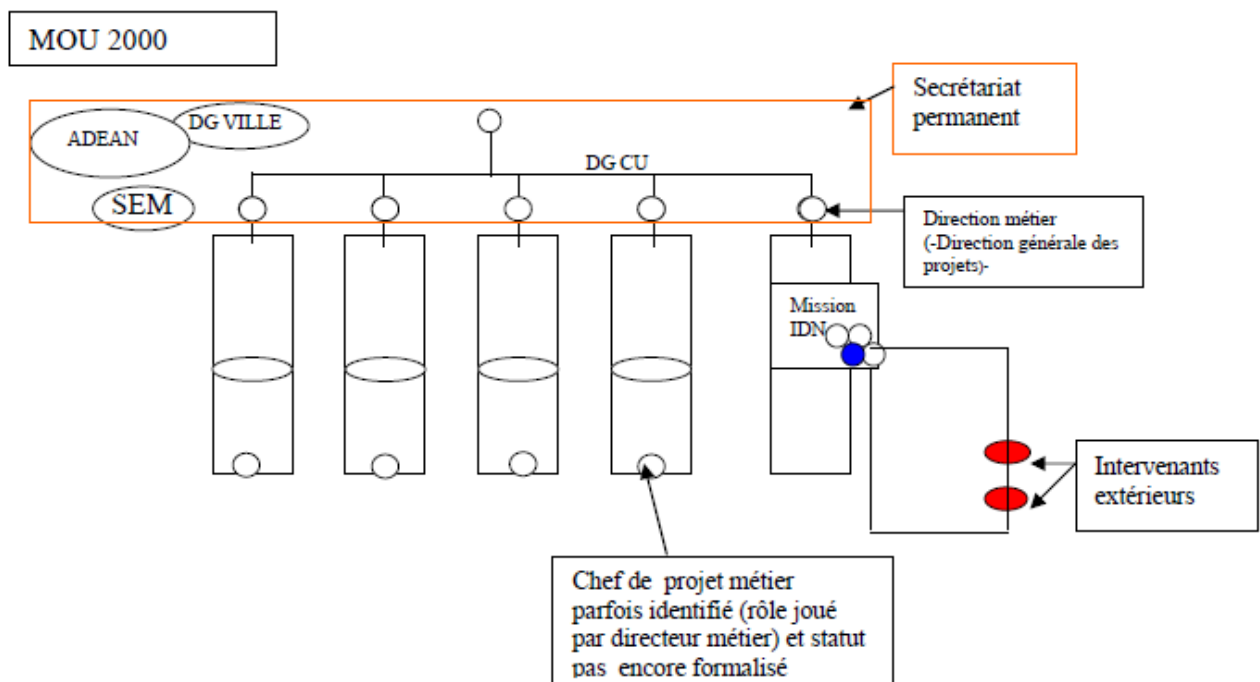


Figure 19 Figure 11 composition de la maitrise d'ouvrage urbaine (Betty Jista 2007)

Avec la création de la communauté urbaine en 2000 regroupant les 24 communes situées autour de Nantes, les compétences en matière d'urbanisme seront transférées à celle-ci et le projet sera piloté par la « mission Ile de Nantes» au sein la « direction générale des projets ».

le Secrétariat Permanent forme un groupe de 2000 agents¹²⁰, composé de directeurs généraux, du directeur général des services de la CU, de techniciens de la Ville de Nantes, des directeurs généraux adjoints des projets et de l'aménagement urbain, de la Mission "Ile de Nantes" de la Communauté Urbaine, des membres de l'AURAN et de l'ADEAN, tandis que la Mission "Ile de Nantes" est chargée de la coordination entre les différents services de la collectivité, le maître de l'œuvre et les différents acteurs, c'est une structure légère mais qui « s'appuie sur une structure de communauté urbaine forte et stratégique. Quel que soit le mode de faire ensuite –on n'en exclut aucun- il faut que la maîtrise d'ouvrage soit au cœur politique et technique de la Communauté urbaine. [...] c'est la collectivité publique qui décide en dernier recours. Mais le débat reste constitutif du projet"¹²¹

Pendant cette période, le contour de la maîtrise d'ouvrage demeure flou entre les deux composantes essentielles du SPRLIN et de la Mission et les liens entre eux sont difficilement identifiables.¹²²

Par ailleurs, l'ampleur de la structure de la communauté et son organisation verticale¹²³ qui ont rendu difficile le fonctionnement transversal, le faible pouvoir décisionnel de la mission -qui semble avoir juste un rôle d'animation et de coordination – et le besoin d'impliquer d'autres acteurs face à l'avancement du projet, on amener les leaders du projet à envisager une structure qui assurerait un fonctionnement efficace et qui permettrait un passage à l'action toute en gardant souplesse et réactivité. Alors il a été décidé d'externaliser la maîtrise d'ouvrage à une SEM.

Organisation externalisée « SAMOA » :

Comme nous l'avons vu précédemment, l'inefficacité de l'internalisation de la maîtrise d'ouvrage amène les décideurs, en 2003, au remplacement de la mission par la SAMOA (société d'aménagement de l'ouest atlantique), dédiée à la conduite et au pilotage du projet urbain. Une structure légère comprenant une douzaine de personnes¹²⁴, présidé par le maire de Nantes - président de la communauté urbaine - et dirigée par Laurent Théry, conçue comme une société d'économie mixte composée par des acteurs publics et des partenaires privés (Chambre de Commerce, Port Autonome, Casse de Dépôt et d'autres banques), elle assume la mission de

¹²⁰ Jean Frebault, Op. cit. p71

¹²¹ Intervention de Laurent Théry lors de l'Atelier Projet Urbain consacré à Nantes.

¹²² Betty Jista, Op. cit P163

¹²³ Malgré certaine transversalité en amont (directions générales)

¹²⁴ Jean Frebault, Op. cit. p70

maîtrise d’ouvrage urbaine, pour une durée de 20 ans, dans le cadre d’une convention publique d’aménagement signée avec Nantes Métropole.

Les membres éventuels du Conseil d’administration de la SAMOA contactés aux début de sa création sont : La Communauté Urbaine de Nantes ; la Ville de Nantes ; le Conseil Général de Loire-Atlantique ; la Communauté d’agglomération de St Nazaire (CAREN) ; des banques privées locales ; la Caisse des Dépôts et Consignations ; le Port Autonome de Nantes-St Nazaire (PAN) et à plus long terme la SNCF, RFF sous des formes qui n’étaient pas encore définies au moment de la création de la SEM.

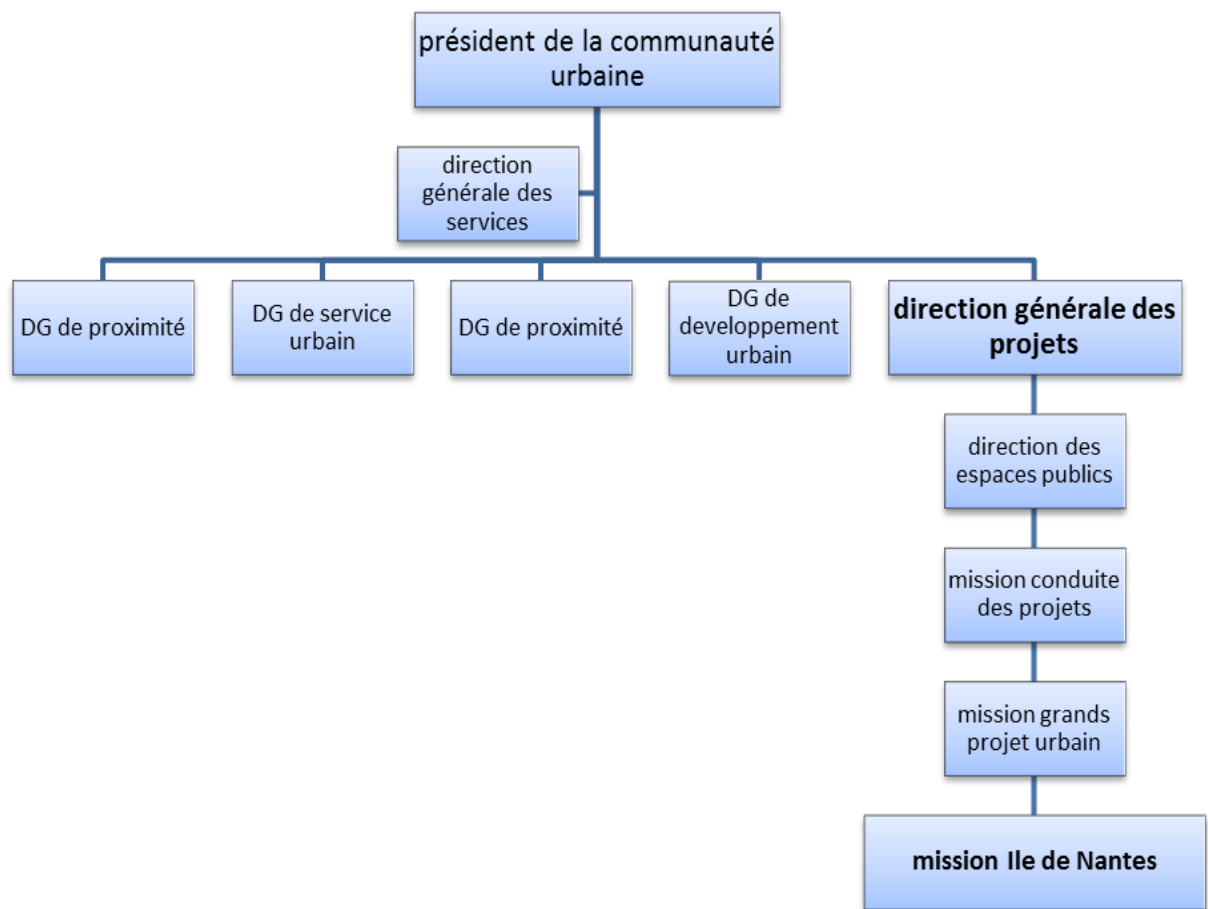


Figure 20 Organigramme de la CU de Nantes 2001 (reconstitué par l'auteur)

2.2 EPA : Euroméditerranée (EPAEM) à Marseille.



Figure 21. Vue sur le port. Source EPAEM

Lorsque l'ambition du projet de développement dépasse l'échelle de la commune et celle de l'intercommunalité pour mettre en jeu la solidarité nationale et européenne, le dispositif de maîtrise d'ouvrage urbaine se structure autour d'un EPA (établissement public d'aménagement) dont l'état est partie prenante.

Généralement les projets pilotés par les EPA s'affranchissent des documents d'urbanisme (PLU et SCOT) pour s'appuyer sur des documents stratégiques qui ne sont pas opposables, et qui s'approuvent entre les parties prenantes qui entrent en connivence. Le processus d'élaboration de ces documents entremêle la démarche descendante et son inverse qui part des projets ponctuels pour bâtir une stratégie globale.

2.2.1. Le projet Euromed :

Euroméditerranée ou *Euromed* est une grande opération d'aménagement et de développement urbain qui vise à faire de Marseille une métropole de rayonnement euro-méditerranéen. Elle englobe dans son périmètre de 310 hectares qui se situe au centre historique de la ville (entre 2^{ème} et 3^{ème} arrondissements), la zone du port et des quartiers arrière-portuaires, de la Joliette à la friche belle-de-mai (les quartiers de d'Arenc constitué d'habitat et d'anciens silos et usines, Saint Charles-Porte d'Aix et la rue de la République constitué par une percée haussmannienne). La caractéristique de ce projet est d'intervenir sur un territoire urbain bâti et habité par près de 30 000 personnes et un tissu hétérogène formé par un espace portuaire, des anciens silos et usines, des quartiers d'habitat

populaire et des artères historiques comme la rue delà république, des entrepôts et des friches délaissées. Ces espaces se distinguent également par leurs spécialisations fonctionnelles comme par leur statut juridique. Le défi pour ce site stratégique, était donc de réussir sa requalification économique sociale et urbaine.

L'opération est décrétée d'intérêt national (OIN), portée par l'état et les collectivités locales avec le soutien de l'union européenne. Elle vise à réaffirmer la vocation portuaire de la cité phocéenne, restaurer le cadre urbain, implanter des entreprises nouvelles, à attirer les investisseurs internationaux et à favoriser la mixité sociale.¹²⁵

Le pilotage de ce projet de développement économique et d'aménagement urbain complexe a été confié à l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPAEM) créée en 1995. L'EPAEM réunit l'État, le Conseil général des Bouches-du-Rhône, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole et la Ville de Marseille, comme il bénéficie du soutien de l'Union européenne.

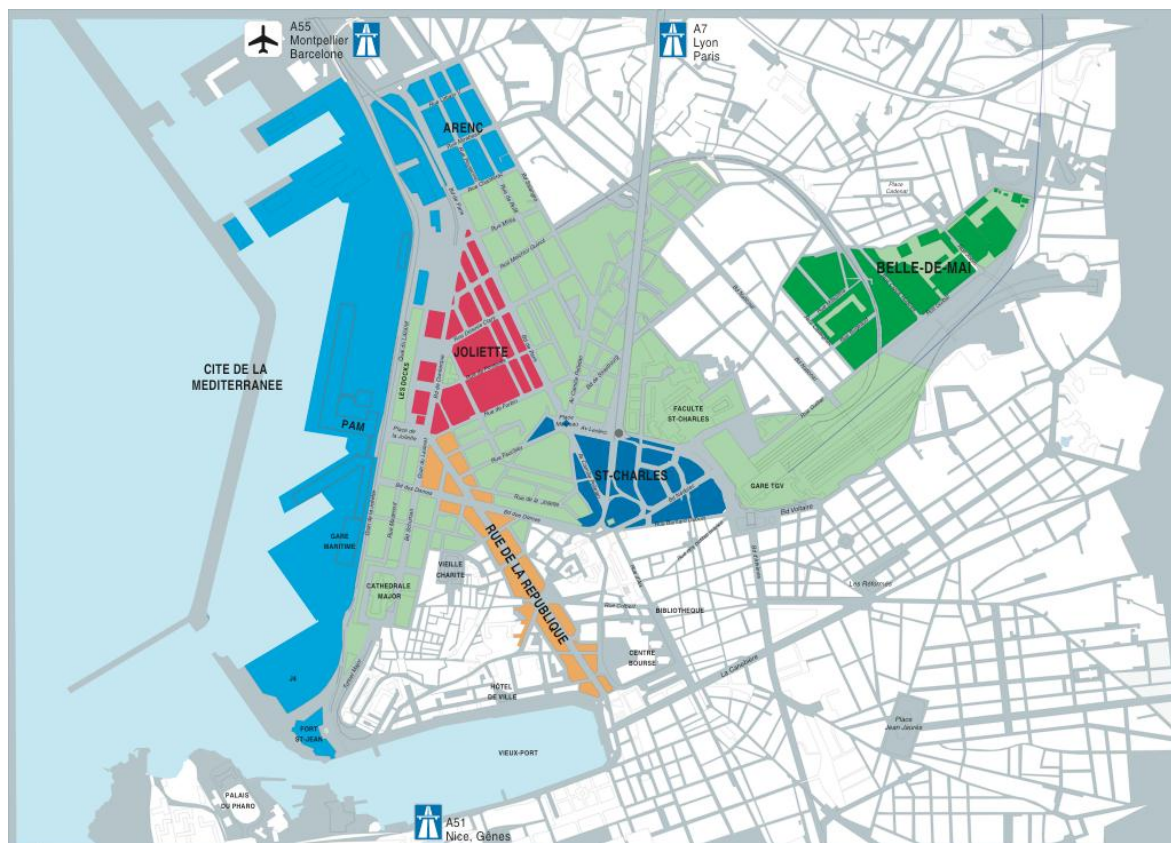


Figure 22. Plan des principaux quartiers d'Euroméditerranée. Source : EPAEM

¹²⁵ Alix Hoang et Thierry Vilmin in Jean Frébault op.cit. p 84

L'EPA qui joue traditionnellement, dans le contexte urbain français, le rôle d'aménageur, se trouve ici accordé des missions qui intègrent l'ensemble des problématiques sociales, économiques, Culturelles et urbanistique du développement urbain.

Quatre grandes missions sont assurées par l'EPA : ¹²⁶

- Qualité de vie : amélioration des logements et des espaces publics, équipements et services de proximité... ;
- Aménagement et urbanisme : plans et réalisations de grandes transformations urbaines ;
- Développement immobilier : programmation et montage d'opérations... ;
- Développement économique et emploi : études marketing à l'accueil d'entreprises et d'investisseurs...

Face à ce territoire très disparate, le projet s'affiche comme une multitude d'interventions diversifiées mais complémentaires. Pour intervenir d'une manière appropriée sur la totalité de ce site, L'EPAEM combine plusieurs modes opératoires et outils de développement, notamment les opérations de ZAC (trois ZAC ont été créées : la ZAC de la Joliette, la ZAC St-Charles et la ZAC Cité de la Méditerranée, dont l'EPAEM a la maîtrise foncière totale) et les opérations programmées de l'amélioration de l'habitat ou OPAH (deux opérations : la première concerne la rue de la République et l'autre englobe le reste du site). Ainsi que les autres modes d'élaboration de documents d'orientation tels que les schémas de référence architecturale et les schémas directeurs pour les espaces publics. Pour le projet Euromed, il n'y a pas de plan figé, mais une vision stratégique globale du projet permettant un jeu libre d'acteurs.

La zone d'aménagement concerté ZAC :

La ZAC est une opération d'aménagement et d'équipements publics à but d'intérêt Général. C'est une zone dans laquelle « une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement des terrains en vue de les céder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. »¹²⁷

Le dispositif de la ZAC implique les étapes suivantes :

- La concertation publique obligatoire et préalable aux travaux.
- L'acquisition des terrains, au besoin par expropriation ;

¹²⁶ www.euromediterranee.fr

¹²⁷ Art. L. 311-1 du code de l'urbanisme français.

- La réalisation de l'aménagement de la zone en lui fournissant les équipements publics nécessaires (eau potable, électricité, routes, logements, écoles, etc.) ;
- La cession des terrains après aménagement, à des utilisateurs publics ou privés.

L'élaboration de la ZAC passe par trois étapes :

Etape 1 : Etude préalable et concertation qui associe le public pendant toute la durée de l'élaboration du projet.

Etape 2 : La création de la ZAC, dont un dossier de création doit être réalisé et contient plusieurs documents (plans, périmètre, étude d'impact, mode de réalisation, programme).

Etape 3 : La réalisation qui se traduit par l'élaboration et l'approbation d'un dossier de réalisation.

2.2.2. L'EPA de l'aménagement au management urbain :

Une crise de gouvernance locale :

Comme toutes les villes portuaires de l'occident, Marseille a connue, depuis les années quarante, une crise de l'activité industrialo-portuaire, qui s'est répercutée sur la vie sociale et urbaine des marseillais. Plusieurs mesures ont été prises pour remédier à cette situation, par des projets diversifiés et disparates, disposant chacun de leur propre logique de développement et fonctionnement. Ces actions sans le résultat d'un contexte caractérisé par la fragmentation des pouvoirs et des responsabilités entre les différentes instances locales et par une difficulté à construire un projet stratégique à l'échelle de l'agglomération.

En effet, le vrai handicap réside dans la difficulté à faire émerger un consensus des différents acteurs sur un projet partagé, permettant d'établir des objectifs clairs, et de coordonner les différentes actions.

L'arrivée du TGV et l'installation des entreprises tertiaires dans les Docks à côté de la gare¹²⁸, ont fini par mettre les différentes collectivités locales et régionales d'accord sur la création d'un centre tertiaire euroméditerranéen. Par la suite, une mission est créée par le CIADT¹²⁹ pour étudier les conditions de faisabilité du projet. Cette mission a débouché sur la création de l'EPAEM après un rapport favorable. L'établissement public est donc jugé plus apte à permettre la transformation

¹²⁸ Docks sont achetés et reconvertis par des investisseurs privés, formant un quartier tertiaire à proximité de la gare.

¹²⁹ Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire.

de ce territoire, vu l'ampleur des investissements nécessitant l'intervention de l'Etat et plus particulièrement, pour palier à ce déficit de gouvernance locale et construire une maîtrise d'ouvrage urbaine susceptible de proposer une nouvelle dynamique de coopération entre les différents acteurs.

La mission de L'EPAEM est celle d'un manager ou d'un ensemblier -pour reprendre le terme français utilisé- capable de rassembler de fédérer les énergies différentes acteurs dans une démarche de projet urbaine. « ...nous jouons aussi un rôle de catalyseur de projet, car l'objectif d'Euroméditerranée n'est pas que spatial...en ce sens l'établissement public ambitionne d'être un accélérateur de métropole.»¹³⁰

Une mission d'ensemblier organisée autour de cinq fonctions

Ni simple transformateur foncier ni opérateur chargé de réaliser seulement un banal (pole d'affaire pied dans l'eau), l'établissement public Euroméditerranée assure cinq types de fonctions différentes.¹³¹

- **Une fonction stratégique**
- **Une fonction de coordination et de pilotage**
- **Une fonction d'ingénierie financière**
- **Une fonction opérationnelle**
- **Une fonction de promotion et de commercialisation**

2.2.3. Organisation et fonctionnement de l'EPAEM :

L'EPAEM un établissement public d'aménagement de caractère industriel et commercial, il est constitué par un décret d'Etat (Décret no 95-1102 du 13 octobre 1995) et placé sous la tutelle du Ministère de l'Equipement, pour une zone d'intervention et une durée variable. Cette structure représente en France une méthode de maîtrise d'ouvrage complexe qui réunit l'Etat et les collectivités régionales et locales. Le Code de l'urbanisme français régie les dispositions relatives à ce type d'établissement (notamment par les articles L321-1 à L321-9).

L'établissement public d'aménagement fonctionne comme un grand ensemblier, il effectue un chainage amont-aval de la définition stratégique à la l'exécution des projets. Son rôle est qu'il « permet, autour d'un projet, de dépasser les limites de structures institutionnelles classiques souvent

¹³⁰ François Jalinot, directeur de IEPAEM, propos recueillis par Alix Hoang, in Jean Frébault.2006.p92

¹³¹ Alix Hoang et Thierry Vilmin in Jean Frébault op.cit. pp 86-87

figées dans des rivalités politiques et des lourdeurs procédurales »¹³². ainsi, L'EPAEM élabore ces propres documents d'urbanismes qui sont plus dynamiques et flexible.

L'EPAEM se compose d'un directeur général nommé par arrêté ministériel du ministre chargé de l'urbanisme (François JALINOT est nommé en ce poste depuis 2004), et administré par un conseil d'administration de vingt membres (comprenant des représentants de l'Etat et des collectivités locales) et dirigé par un président qui doit être un élu local (généralement c'est le Maire de Marseille qui préside le conseil). Les fonctions de directeur général sont incompatibles avec celles de membre du conseil d'administration.

L'établissement public d'aménagement Euroméditerranée fonctionne suivant plusieurs logiques à savoir :

Le portage politique

Le directeur général de l'EPAEM est l'ordonnateur des dépenses et des recettes. Il gère l'établissement, le représente en justice, signe les contrats et les conventions, les actes d'aliénation, d'acquisitions ou de locations. Il recrute le personnel de l'établissement et a autorité sur lui. Il prépare et présente les orientations à moyen terme et le programme annuel d'intervention de l'établissement.

Le conseil d'administration est composé pour moitié d'élus et se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président qui fixe l'ordre du jour et dirige les débats. Il associe l'état et les collectivités locales :

- L'Etat est représenté par dix (10) membres, neuf (09) membres représentent les différents ministères¹³³ et un (01) un membre nommé par le premier ministre;
- Neuf (09) représentants des collectivités locales à savoir : le maire de Marseille (ou éventuellement son suppléant); le président du conseil régional de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur; le président du conseil général

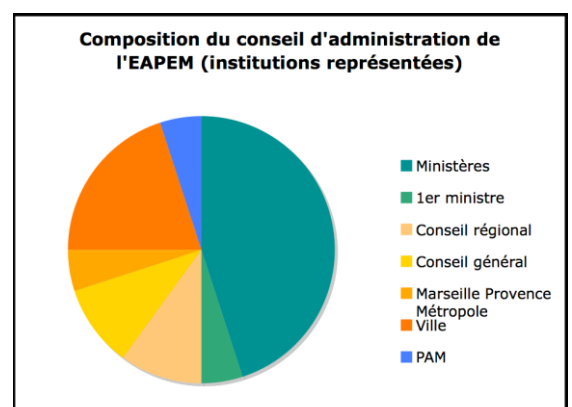


Figure 23. Conseil d'administration d'Euromed 2000-2006. Source Camille TIANO 2007.

¹³² Jean Frébault op.cit. p 52.

¹³³ Chargés de de l'urbanisme; des transports; de l'aménagement du territoire; de l'économie; du budget; des collectivités locales; de la ville; du logement et de l'industrie.

des Bouches-du-Rhône; trois représentants de la commune de Marseille élus; un représentant de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur; un représentant du département des Bouches-du-Rhône; un représentant de la communauté de communes de Marseille-Provence-Métropole;

- Un (01) représentant du Port autonome de Marseille(PAM) élu en son sein par le conseil d'administration du port.

Le conseil «vote le budget, autorise les emprunts et la conclusion des conventions passées avec les collectivités locales et les établissements publics intéressés (exemple : PAM ou port autonome de Marseille). Il approuve les orientations à moyen terme et le programme pluriannuel d'intervention de l'établissement. Dans la réalité, le portage politique d'Euroméditerranée reste encore à consolider. La communauté urbaine nouvellement créée ; aux prises avec des difficultés financières, n'a pas encore réussi à asseoir son leadership sur le projet. »¹³⁴

Une logique de projet

L'établissement public d'aménagement Euroméditerranée compte environ cinquante salariés au début des années 2000. Au début, ces agents sont repartis entre trois fonctions (fonction de développements qui englobe les relations commerciales avec les promoteurs, la relation avec les utilisateurs finaux, le développement social et urbain ; celle d'aménagement et celle d'administration générale). À cette organisation verticale se superpose une organisation par projet (Projet de Saint-Charles, Joliette, République, les autres quartiers existants) qui recouvrent les pôles de développement retenus.¹³⁵

Actuellement avec l'extension du périmètre d'intervention, les fonctions sont élargies à cinq directions organisées verticalement à savoir : la direction d'architecture d'urbanisme et de développement durable, la direction d'aménagement, la direction de développement, la direction de projet de territoire et la direction de communication et de concertation.

Les fonctions de l'aménagement et celle du développement superposent d'autres organisations par projet. Pour l'aménagement, il existe cinq directions par projet (qui recouvrent chacun des pôles de développement retenus) et deux organisations pour la maîtrise d'ouvrage opérationnelle et les opérations immobilières.

¹³⁴ Jean Frébault op.cit. p 89.

¹³⁵ Ibid. 88

Le dispositif financier

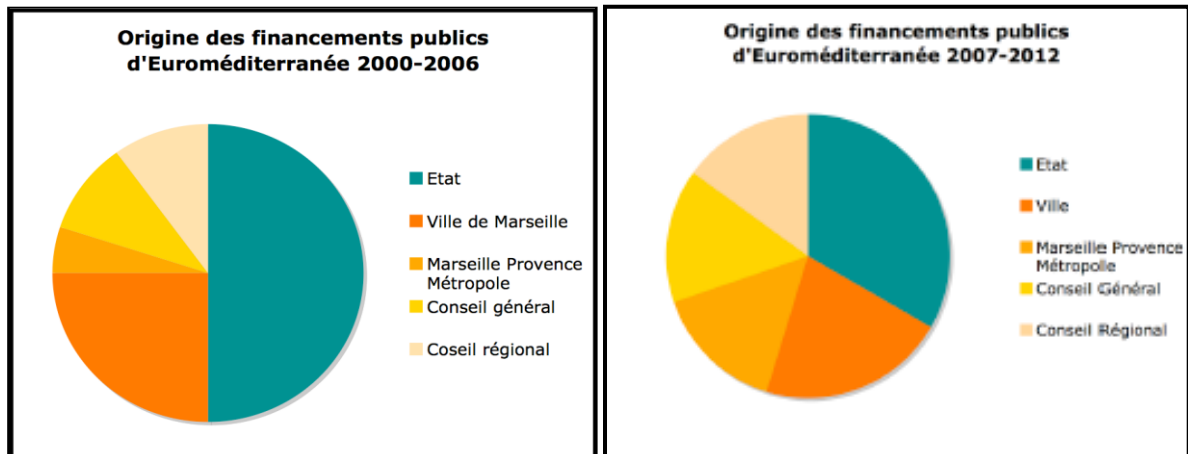


Figure 24. financements publics d'Euroméditerranée 2000-2006 et 2007-2012. Source Camille TIANO 2007.

Au début des années 1990, Marseille était l'une des communes les plus endettées. Vu l'ampleur des opérations et la fragilité des moyens financiers locaux, c'est l'Etat qui supporte la majorité des coûts par rapport aux autres acteurs publics composant l'EPAEM (la Ville, la Communauté Urbaine, la Région et le Département). La participation de l'Etat à l'opération garantit une contribution substantielle au financement des projets, ainsi la création d'un établissement public « est vécu comme un véritable filet de sécurité dans un contexte aussi incertain que celui de Marseille au début des années 1990 »¹³⁶. L'Union Européenne apporte également son soutien financier à travers le financement d'opérations spéciales et d'équipements publics (place de la joliette, Musée des Civilisations d'Europe et de Méditerranée...) et prospection d'entreprises et d'investisseurs à l'étranger.

Trois Protocoles financiers ont été signés entre l'Etat et les collectivités; pour la période 1995-2001, une dotation initiale de 260 millions d'euros a été adoptée entre l'état et les collectivités. Un nouveau protocole financier a été signé en 2000 (pour 2000-2006) portant une dotation de 369 millions d'euros jusqu'en 2006. Le troisième protocole (2006-2012) porte une dotation de 180 millions d'euros.

Le dispositif financier est fondé sur un protocole physique-financier pluriannuel (période de six ans). Il permet à l'EPAEM de réaliser les études, d'acheter les terrains, d'engager les travaux. Cet investissement public vise à attirer l'investissement privé. Le protocole définit l'ensemble des actions prévues pendant la période et répartit le financement total entre les partenaires.

¹³⁶ J. Dubois et M. Olive, « Euroméditerranée : négociations à tous les étages. Etat, promoteurs et propriétaires dans une ville en crise », in Les annales de la recherche urbaine, n° 97, décembre 2004, Paris, Ed. PUCA.

Une durée de vie limitée

Initialement l'activité de l'établissement public Euroméditerranée est prévue pour qu'elle cesse en 2010. Mais le succès du projet conduit à étendre le périmètre d'intervention à 170 hectares supplémentaires pour créer Euromed 2 et son horizon jusqu'en 2020. Le soutien économique et politique de l'état est son intervention directe est imaginée comme étant une parenthèse, en attendant que les collectivités locales prennent la relève.

2.2.4. Mode de pilotage technique de l'EPAEM :

Partenariat et négociation :

Le contexte du projet Euromed est caractérisé par une fragmentation des pouvoirs et des compétences des acteurs en présence, Chacun d'eux utilise ces cartes de jeu pour peser sur les décisions et les objectifs. Le périmètre du projet est marqué par la présence conjointe de plusieurs propriétaires, en peut citer à titre d'exemple : la ville pour les équipements de superstructure ; le conseil général pour la gare routière, les collèges... ; la SNCF et RFF¹³⁷ pour la gare TGV, le PAM¹³⁸ pour le port et les silos...

Certes, le pilotage des programmes qui prennent en compte les objectifs éventuellement divergents des acteurs est crucial, et interpelle les questions de la co-maitrise d'ouvrage, du management et de partenariat.

Le partenariat public-public :

C'est l'opération d'aménagement dans ce projet est classée OIN, cela ne signifie pas un retour de l'interventionnisme étatique des années antérieures, et ce malgré le financement important dépensé par l'Etat et les dérogations confiés à l'EPAEM.

Les collectivités locales étant méfiantes à l'égard de l'intervention de l'état, négocient et luttent pour préserver leurs compétences en matière de politique publique. En fait, la durée limitée de l'intervention de l'état à travers l'EPA (15 ans) nécessite l'association de l'échelon local et son accompagnement à structurer l'action collective locale. Donc, le partenariat avec les pouvoirs locaux est affirmé.

L'établissement public a été construit dans une logique partenariale, mais dans les faits, cela n'était pas sans peine, dans un contexte marqué par les rivalités politiques et administratives locales

¹³⁷ La société des chemins de fer et le réseau ferré de France.

¹³⁸ Port autonome de Marseille.

et l'absence d'une habitude de coopérations entre les services. D'où le double défi d'inculquer une nouvelle culture de projet entre les institutions d'un côté ; et de créer une action transversale entre celles-ci et les autres partenaires d'autre côté, pour concrétiser ce qu'a dit Alain Bourdin, que la logique de partenariat « ne modifie pas seulement les relations entre les acteurs, mais les acteurs eux-mêmes. »¹³⁹ Ainsi, l'EPAEM est contraint, dans son fonctionnement, de s'appuyer sur des procédures dont il n'a pas la maîtrise et qui débordent de son périmètre.

Le partenariat avec les propriétaires privés.

L'établissement public, dans son intervention, pas la maîtrise foncière de toutes les zones. Il se trouve contraint de composer avec les grands propriétaires fonciers comme le PAM et le RFF détiennent plusieurs hectares. Cela pose le problème d'expropriation de terrains et de partage plus-values induites par l'aménagement entre les propriétaires et la collectivité.

Prenant le cas du PAM par exemple, Les terrains du port et de l'espace des silos lui appartiennent¹⁴⁰, et échappent à la gestion des collectivités. Donc, pour introduire ces terrains dans l'aménagement d'Euromed, ils doivent, soit faire objet d'un déclassement pour être ensuite rétrocédés à l'EPAEM, soit aménagés en accord avec les services du port.

En effet, concilier entre l'EPAEM et le port c'est faire réunir les deux logiques divergentes, celles de l'image urbaine et de l'économie. Ce rapprochement n'était pas possible sans l'intermédiaire des images fortes et prometteuse de devenir du port après la valorisation de ces activités par l'ouverture à la ville et l'introduction du nouveau trafic (les croisières).

L'esplanade de l'avant-port Joliette jugé inutile, a été déclassée et cédée à l'EPAEM par le PAM. De même, le ce dernier a dégagé une bande large pour la circulation (l'axe littoral). Comme il a accepté l'aménagement de trois autres sites sans procéder au déclassement.

Le partenariat avec les autres opérateurs.

¹³⁹ Alain Bourdin, « L'émergence d'une nouvelle figure de l'aménageur », dans Club des maîtres d'ouvrages, L'aménageur urbain face à la crise de la ville, l'Aube, 1996, p. 49.

¹⁴⁰ Ces terrains sont classés au domaine public maritime.

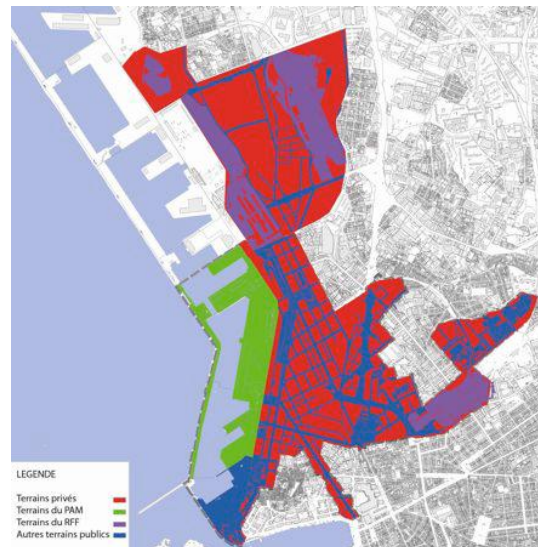


Figure 25. Propriété des terrains.
Source : atelier Euromed-Euralille, IUAR, 2008

n'a
qui
des

Vu la prospérité financière de l'EPAEM (compte tenu des subventions de l'Etat), il ne considère pas les promoteurs comme de vrais partenaires, mais il préfère traiter avec les investisseurs qui ont la maîtrise du programme, des projets et de financement. Par contre les promoteurs.

2.3 Aménageur généraliste : Montpellier

L'exemple de Montpellier illustre bien le modèle de maîtrise d'ouvrage urbaine, dont la collectivité locale s'appuie sur un aménageur préexistant pour une grande opération de renouvellement urbain appelée « Grand-Cœur » qui touche son centre et ses faubourgs et englobe 70000 habitants. Il s'agit de la société d'équipement de la région montpelliéraine (SERM). « La SERM relève du régime de l'économie mixte qui définit les Sem locales comme des sociétés anonymes de droit privé dont le capital associe des collectivités locales obligatoirement majoritaires à des partenaires économiques et des établissements financiers qu'elles choisissent. Ces considérations juridiques font des Sem des entreprises publiques/privées locales qui, dans l'esprit de la loi, mettent des techniques de gestion privée au service de missions d'intérêt général. »¹⁴¹



Figure 26. Le centre historique de Montpellier. Image Google.

Le cas de la SERM présente des particularités qui méritent d'être étudiées, car pour piloter des projets complexes, les collectivités préfèrent recourir à des structures dédiées (ad hoc), même si elles disposent en interne d'aménageurs généralistes. Pour le projet « grand-cœur » cet aménageur traditionnel est appelé à assurer la maîtrise d'ouvrage globale conjointement avec les élus et les services de la ville.

¹⁴¹ Nadia ARAB, op.cit. p. 308

Historiquement, pour la mise en œuvre de la politique d'urbanisme de la ville de Montpellier, la SERM constitue le bras armé des collectivités, elle est l'opérateur qui intervient pour fabriquer de la charge foncière dans un espace et temps limités. Au fil des ans, elle a largement diversifié ses champs d'intervention et se présente comme un ensemblier généraliste maîtrisant une large palette de compétences en amont et en aval de l'aménagement opérationnel, dans une relation de complicité avec le pouvoir politique et de complémentarité avec les services technique.

2.3.1. Le projet « grand cœur » :

L'opération Montpellier Grand-Cœur vise à redonner une attractivité au tissu ancien de Montpellier non seulement dans le centre historique (l'écusson) mais aussi dans les faubourgs soit un périmètre de 700ha comptant près de 70 000 habitants. Elle prévoit un ensemble d'actions de maîtrise d'ouvrage privée et publique visant à :

- réactiver et diversifier le marché du logement par la réhabilitation de logements insalubres ou obsolètes, par des constructions neuves ;
- revitaliser le commerce et l'artisanat, avec notamment le renforcement et l'adaptation de l'offre immobilière dans ce domaine ;
- répondre à la demande des habitants pour un cadre de vie de qualité, durable et attractif grâce à la création d'équipements de proximité, l'aménagement d'espaces publics et la mise en valeur du patrimoine.

La SERM élabore et met en place les procédures (Direction de l'Urbanisme Opérationnel DUP) et participe aux cotes de la ville à l'élaboration des zones de protection de patrimoine architecturale, urbain et paysager (ZPPAUP).

Elle est responsable de l'ensemble des démarches qui conjuguent des actions de renouvellement urbain et de réhabilitation, depuis les interventions foncières jusqu'à la commercialisation des biens à réhabiliter après

avoir obtenu les autorisations nécessaires (autorisation spéciale de travaux et permis de construire).



Figure 27. Périmètre du " grand cœur."
Source www.serm-montpellier.fr

Dans le cadre de la convention publique d'aménagements, la SERM opère une double approche :

- une stratégie complète en direction des nouveaux propriétaires investisseurs pour répondre aux besoins de requalification d'immeubles dégradés ou vacants : acquisition, programmation des travaux, commercialisation ;
- un accompagnement des propriétaires occupants ou bailleurs pour la requalification de leur patrimoine.

Concrètement, pour la conduite stratégique et financière du projet, la SERM intervient en tant qu'aménageur, animateur, coordonnateur des différents intervenants acteurs du marché immobilier (prospecteurs fonciers, agents immobiliers, promoteurs, commercialisateurs, architectes ...), acteur de protection du patrimoine, acteurs sociaux pour le relogement. Elle intervient également auprès des chambres de consulaires, et des agents économiques pour la dynamisation des commerces.

Le programme de la convention prévoit :

- La production de 1500 logements ;
- Des opérations de structuration commerces (intégration des activités aux RDC) ;
- La création de 150 places publiques et de stationnement.
- L'acquisition, la restructuration, la location et la vente de locaux commerciaux.
- En plus, des actions d'accompagnement.

2.3.2. Une mission de mise en œuvre du projet urbain

Depuis le début des années 1980, les élus locaux ont lancé un challenge de taille, celui de la métropolisation et de la compétitivité territoriale. Le fort portage politique des élus fini par fonder leur projet de ville qui vise à hausser Montpellier au rang de métropole majeure de l'arc méditerranéen, en jouant simultanément sur l'extension de la ville vers l'est et la mer et la reconquête du centre-ville. Ce projet s'appuie sur quelques axes stratégiques qui concernent : la construction d'équipements publics de niveau métropolitains; la création d'une technopole ; le développement du tertiaire supérieur (finances, enseignement, culture...).

Depuis lors, la société d'équipement de la région montpelliéraine reçoit la mission d'être le vecteur de ce projet et de mettre en œuvre, sous le contrôle direct de la collectivité, les orientations

définies par cette dernière. Elle réalise un grand nombre d'actions qui ont un effet régulateur global sur les activités et le logement dans l'agglomération.

2.3.3. La SERM, un régulateur du marché immobilier

Depuis les années 1970, la SERM a mis ces compétences de producteur du foncier -qui constitue cependant son activité principale- pour accompagner le développement urbain de l'agglomération en aménageant de nouveaux quartiers à vocation principale de logement (Antigone, Port Marianne, Saint-Charles...). Pendant cette période, Montpellier connaît une forte croissance démographique (de 1,2% à 1,5% par an), ce qui génère une demande croissante de logement (besoin de 4000 logements annuels). Sur ce total, un quart à un tiers des charges foncières sont produites par la société d'équipement dans ses opérations d'aménagement. Ce qui permet de réguler le marché foncier et de doter les collectivités d'une matière première précieuse pour infléchir le développement de leur territoire. Cette maîtrise très en amont du foncier rend favorable la réalisation des projets d'aménagement. Ainsi le faible coût initial du foncier acheté donne la possibilité d'offrir des terrains équipés à des prix abordables ce qui peut attirer les entreprises.

En effet, Montpellier est connue par sa politique de réserves foncières conçue comme préalable à tout projet de développement durant les années Frêche (maire de Montpellier). Pour l'acquisition des terrains, la ville procède soit par négociation avec les grands propriétaires publics (comme l'Eglise et l'Armée), soit en utilisant instruments autorisés par le droit de l'urbanisme (gel de secteurs via le POS, droit de préemption, ...).

Loin de se limiter au seul domaine de l'aménagement du foncier, La SERM est également responsable de la mise en place des grands équipements structurants de l'agglomération et en assume le plus souvent la maîtrise d'ouvrage. Elle a ainsi réalisé plusieurs équipements publics pour le compte de la Ville dans le cadre d'un mandat de maîtrise d'ouvrage (la piscine olympique d'Antigone, la bibliothèque municipale, le Palais des congrès, la médiathèque centrale, la patinoire Végapolis, la restructuration et l'extension du musée Fabre, le stade de rugby...). Comme elle a réalisé des bâtiments pour le compte d'entreprises privées (par délégation).

2.3.4. La SERM, un levier du développement économique

En outre les missions opérationnelles classiques confiées à la SERM, elle recouvre plusieurs autres métiers, comme la mission de développement, d'animation et de commercialisation comme elle intervient en tant qu'investisseur par subsidiarité.

La mission de développement : Le développement des activités économiques constitue en effet l'un des fers de lance de la politique urbaine et elle joue dans ce domaine un rôle décisif. Cette mission de développeur ne se borne pas à aménager les terrains nécessaires (elle a réalisé les principaux parcs d'activités de la technopole), mais contribue en aval aux orientations voulues par la collectivité. La stratégie mise en place par les élus axe le dynamisme économique sur le développement d'une technopole privilégiant quatre principaux domaines d'activités comme la médecine, l'agronomie, l'informatique et les télécommunications. Or pour attirer les investisseurs, il faut initier le processus, en offrant non seulement un environnement favorable (des équipements, des locaux à des prix abordables), mais aussi en suscitant et en épaulant les initiatives.¹⁴²

La mission d'animation : La Société d'équipement assume des missions d'animation, de prospection et de commercialisation en liaison avec la cellule économique de l'agglomération. Elle a ainsi construit une pépinière biotechnologique pour encourager les activités de recherche et à forte valeur ajoutée sur le parc Euromédecine. Elle oriente le choix des investisseurs et les accompagne dans leur projet d'implantation. Elle fait du potage, trouve des financements, met en œuvre une politique de loyers attractifs dans les locaux qu'elle gère directement (ateliers relais, pépinière d'entreprises). Si pour des raisons de politique de développement économique, il apparaît nécessaire de consentir à une entreprise un loyer ou un prix au-dessous du prix de revient, la communauté d'agglomération compense la déférence à la Société d'équipement.¹⁴³

La mission d'investisseur : Le marché du bureau d'investisseur est assez étroit à Montpellier, de l'ordre de 5000 à 10000 mètres carrés par an. Par ailleurs, peu de promoteurs ont, depuis la dernière crise immobilière, la volonté ou la capacité financière de prendre des risques importants. Aussi la Société d'équipement a-t-elle été conduite à développer une activité d'immobilier d'entreprise, en intervenant de manière subsidiaire pour réaliser ce que le secteur privé ne souhaitait pas, ou ne pouvait pas faire. Elle réalise des bureaux qui font le pari de la densité et de la structuration urbaine (avec une desserte par le tramway) alors que la tendance des investisseurs privés serait en faveur de parcs peu denses à l'américaine. Elle démarre des bureaux « en blanc » et les revend à des investisseurs dès qu'ils sont remplis. Elle s'associe également à des promoteurs locaux qui n'ont pas la masse critique suffisante pour prendre à eux seuls un programme tertiaire important dépassant la capacité annuelle d'absorption du marché. Elle réalise aussi des actions d'ingénierie financière pour aider des promoteurs ou soutenir un projet (en réalisant un portage temporaire ou en offrant au

¹⁴² Th. VILMIN. op.cit.p128.

¹⁴³ Ibid.

travers du bilan d'aménagement la garantie de la collectivité). Chaque année, la collectivité consacre ainsi une masse financière à l'immobilier d'entreprise, mais cet investissement est compensé par les retours de taxe professionnelle.¹⁴⁴

2.3.5. La mission « Grand-Cœur » : Un nouveau champ d'intervention en tissu urbain constitué.

Malgré l'importance des projets présentés précédemment, portant sur des opérations complexes et de grande échelle comme l'ensemble port Marianne et les actions de réhabilitation de l'ilot arquebuse, et qui s'appuyaient sur des outils opérationnels classiques de type ZAC avec une maîtrise totale du foncier et des acquisitions préalables. La mission confiée à la SERM reste jusqu'ici celle d'un opérateur qui agit en tant que maître du foncier.

Mais sur le projet Montpellier grand-cœur, sans qu'elle maîtrise la totalité ou même la majorité de foncière dans son périmètre d'intervention, la SERM pilote l'ensemble de l'opération, sa mission s'apparente ainsi à celle d'un ensemblier, « il s'agit là d'opération difficiles caractérisées par très peu de maîtrise foncière, beaucoup d'investissement publique avec peu de plus-values immédiates, une grande multiplicité d'actions à coordonner faisant appel à une large panoplie d'outils et de nombreux intervenants. On se trouve donc à la limite du champ de compétences de l'aménageur classique et de l'ensemblier urbain.»¹⁴⁵ L'opération a pour but de revitaliser et de redonner une attractivité au tissu ancien d'une partie du centre historique (l'écusson) et de ses faubourgs, par une série d'actions diversifiées de maîtrise d'ouvrage publiques et privées, certaines nécessiteront des acquisitions temporaires telles que la réalisation de 1 500 logements neufs et en réhabilitation à faire reprendre par des investisseurs privés, la remise sur la marché de locaux commerciaux vacants, l'animation d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat, la mise en œuvre de périmètres de restauration immobilière, de résorption d'habitat insalubre, la construction d'équipements et de places de stationnement résidentiel.

L'aménageur qui avait l'habitude d'intervenir sur des périmètres bien précis, par une procédure opérationnelle unique généralement celle d'une zone d'aménagement concertée, est appelé ici, vu l'hétérogénéité du périmètre, à combiner différentes procédures à savoir : zone d'aménagement concerté ZAC, opération programmée d'amélioration de l'habitat OPAH; zone de protection du patrimoine architectural et urbain, etc. en outre, des opérations ponctuelles qui pourront

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Éric Bérard, directeur de la SERM, propos recueillis par Alix Hoang, in Jean Frebault. Op.cit. p134.

éventuellement être créées à l'antérieur de ces périmètres (par exemple celle de l'hôpital Saint-Charles).

Le rôle de la SERM dans cette opération est défini dans une convention publique d'aménagement, signée en juillet 2003; portant sur la totalité du périmètre de 700 hectares et dont la durée a été fixée à dix ans. La convention précise que les études, les procédures, l'information et la communication seront suivis par l'aménageur en liaison étroite avec les services de la ville. L'équipe de la SERM, en charge de cette opération, forme avec les services de la ville la "mission Grand Cœur", comme elle a intégré, à l'occasion de ce projet, la direction de l'aménagement et de la programmation (DAP)¹⁴⁶. La convention prévoit également une quasi-délégation du droit de préemption urbain renforcé à l'aménageur : les péremptions sont effectuées par la ville mais sur proposition de l'aménageur et celui-ci mène les négociations avec les propriétaires.¹⁴⁷

En fait, dans le périmètre du projet se superpose plusieurs actions spécifiques qui ne relèvent pas tous des missions de l'aménageur, des travaux d'aménagement et d'équipements publics qui appartiennent à la ville ainsi qu'une grande opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) conduite par la direction de l'aménagement et de la programmation (DAP). Pour coordonner ces actions, la SERM été demandée de travailler en étroites relation avec ces dernières, elle apparait ainsi comme un prolongement direct des services de la ville, ce qui se manifeste concrètement par le nombre de réunions de coordination hebdomadaires.

2.3.6. Organisation et pilotage du projet :

Le portage politique :

Au projet du « grand cœur » ce sont les élus locaux, au premier lieu le maire, qui portent le projet et la stratégie globale de la ville. En fait, la ville connaît pendant longtemps une stabilité politique sous la gestion du maire « Georges Frêche ». Il a été élu pour cinq mandats entre 1977 et 2004, il est connu par son engagement et son leadership sur la ville, il est également le président de l'agglomération. L'urbanisme occupe une place prépondérante dans la politique de Frêche, son slogan était « Aménager la ville pour aménager la vie ». Depuis la décentralisation, et face au monopole de l'Etat sur les questions d'aménagement, le maire s'efforce de déployer son propre

¹⁴⁶ La DAP fait partie des services techniques, elle inclut des chargés de mission par secteur et des services transversaux pour les documents d'urbanismes.

¹⁴⁷ Th.VILMIN, op.cit. p130.

réseau local¹⁴⁸ par la structuration des compétences techniques locales. Ces efforts sont traduits par la mise en place d'un dispositif d'action qui centralise la décision dans les mains du pouvoir politique local. Il a parvenu à structurer la direction de l'aménagement et de la programmation (DAP) et de la direction de l'urbanisme opérationnel (DUP), comme il a impliqué des universitaires dans l'équipe municipale¹⁴⁹. À l'ère de G.Frêche, La SERM constitue un instrument central pour conduire le développement urbain du territoire, elle est une composante essentielle de son « système » et associée très en amont à l'élaboration des stratégies urbaines, elle a même participé au comité de pilotage qui a élaboré le SCOT.

la SERM constitue une structure intégrée au système d'action locale, Elle agit de manière complémentaire avec les services de la ville et les élus. Il convient ainsi de dire qu'elle assure la maîtrise d'ouvrage technique, et que le maire garde la maîtrise d'ouvrage politique.

Le pilotage politique du projet repose sur une instance qui se réunit d'une façon hebdomadaire (la conférence de direction) sous l'égide du maire. Elle englobe : les principaux élus, les différents directeurs de services (urbanisme, technique, travaux..), les organismes satellites (la SERM, l'office public d'aménagement et de construction OPAC, les transports de l'agglomération de Montpellier TAM, l'office du tourisme...). C'est là où se prennent les décisions, s'effectuent les arbitrages, la coordination et la synthèse des projets.

Fonctionnement de la SERM et son rôle dans pilotage technique:

La SERM a été créée en 1961 par l'ancienne municipalité, réunit les collectivités publiques de la métropole et les principaux acteurs du développement local. Elle associe des capitaux publics et privés, ses principaux actionnaires sont la Ville (41%) et la communauté d'agglomération (29%). Elle intervient pour le compte de la collectivité locale et fait partie de son organisme satellite, mais indépendante de la hiérarchie sectorielle de la Ville.

La SERM compte une soixantaine de personnes et gouverné par deux instances : le conseil d'administration présidé par la ville (en l'occurrence le maire) et détermine les orientations générales et prend les décisions; et la direction générale qui les met en œuvre. Cette dernière se compose principalement de trois directions : le service administratif et financier, service de gestion immobilière et le service aménagement organisé par secteur et par opération et qui représente deux

¹⁴⁸ Il a su construire ce qui est appelé communément le « système Frêche ».

¹⁴⁹ Nous citons à titre d'exemple « Du grand », l'ancien directeur du Laboratoire de Géographie Urbaine, a occupé le poste de délégué à l'urbanisme.

tiers de l'effectif, les chargés d'opération suivent celles-ci du début à la fin et dans tous leurs aspect, afin d'acquérir un professionnalisme dans toutes les phases de l'aménagement .cependant, le développement économique qui se trouve en contact avec les entreprises, est confié transversalement a un seul agent (le développeur).

L'intégration de la SERM en amont dans la définition des stratégies, a permis d'intégrer très tôt les préoccupations techniques et gestionnaires liées à l'environnement urbain. Il convient ici de dire qu'en pratique, il n'y a pas de limite claire entre les niveaux amont et aval, du moment où il y a rétroaction de l'opérationnel sur le stratégique dans le processus global du projet.

A l'occasion de ce projet, une structure de mission (la mission grand cœur) est créée pour assurer le pilotage technique, elle réunit la SERM et la direction d'aménagement et de programmation (DAP).

Au total, la SERM en outre son rôle transversal d'animation et de coordination, demeure la seule instance présente dans toutes les étapes du projet, assurant ainsi le continuum de l'action collective.

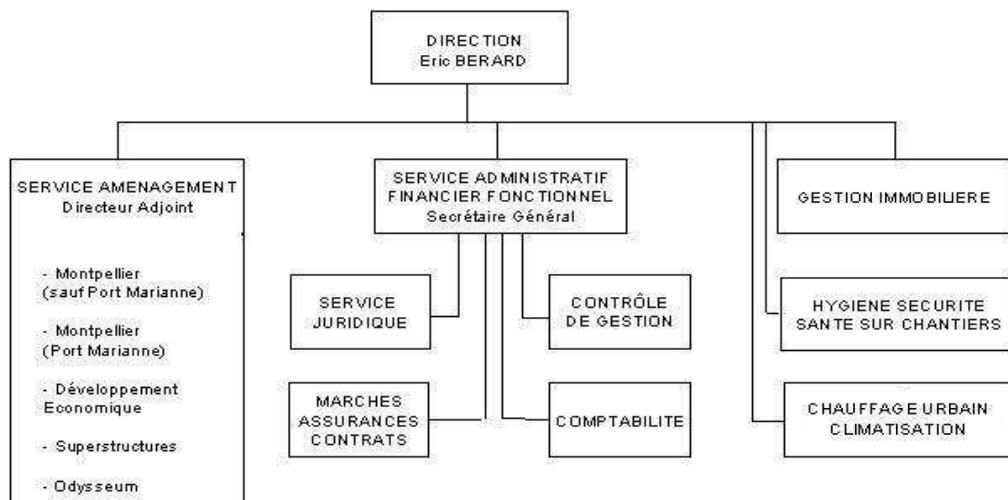


Figure 28. Organigramme de la SERM. www.serm-montpellier.fr

Rémunération de la SERM:

Avec le projet du « grand cœur », la SERM est appelé à s'adapter aux nouvelles exigences de la ville et de la fabrication urbaine. Elle a développé des compétences de management, de pilotage et de coordination aux côtés de ses fonctions classiques d'aménageur. En revanche, « les rémunérations de la SERM sont, de manière classique, uniquement liées aux opérations. Elle ne perçoit pas de subvention de fonctionnement pour sa participation globale à la gestion de la ville et

de l'agglomération (par exemple, pour sa participation aux travaux des SCOT ou à la politique économique en liaison avec la mission de développement économique de l'agglomération). »¹⁵⁰

Traditionnellement avec la mission de production du foncier, la SERM dégage des plus-values importantes sur les projets d'aménagement, ce qui lui a permis de générer les marges suffisantes pour pouvoir jouer son rôle d'investisseur. Mais, « pour les missions de restructuration en tissu urbain ancien, par nature déficitaires, le calcul doit être différent. Aussi la convention publique d'aménagement Montpellier Grand-Cœur prévoit-elle un double système de rémunération, sensiblement à parts égales. D'une part, la rémunération des missions opérationnelles (acquisitions, relogements, gestion immobilière, commercialisation, études et travaux) est faite en pourcentage des dépenses ; d'autre part, la rémunération des missions fonctionnelles (pilotage et coordination générale) est prévue selon un forfait annuel.»¹⁵¹

En somme, la société d'équipement de la région montpelliéraine a été l'élément central de la structure de maîtrise d'ouvrage urbaine du projet « grand cœur ». en outre son rôle traditionnel d'aménageur-opérateur, elle a développé des compétences de pilotage technique d'opération complexe sur un grand périmètre et sans appropriation foncière de celui-ci, elle a participé activement à la régulation d'un grand territoire dans le domaine des politiques de développement économique et des politiques du logement, comme elle a intervenu en aval, en tant qu'investisseur par subsidiarité avec l'action du secteur privé.

Cependant, face à la difficulté de l'appropriation foncière et des problèmes de financement de ces structures internes (in house), les conditions de mise en œuvre des grands projets urbains à long terme seront sans doute moins faciles à l'avenir.

¹⁵⁰ Th.VILMIN, op.cit. p132.

¹⁵¹ Ibid.

Conclusion :

L'un des objectifs de ce chapitre est de produire des connaissances sur des dispositifs de pilotage et de conduite des grands projets, spécifiques au modèle Français de l'aménagement dans un contexte de décentralisation et d'urbanisme négocié.

L'analyse des lois sur la maîtrise d'ouvrage fait apparaître une linéarité et une séquentialité claire entre les fonctions de programmations et de conception et leurs lieux et acteurs respectifs. Alors qu'avec la maîtrise d'ouvrage urbaine, ce rapport amont-aval est à redéfinir.

L'analyse des exemples dans la deuxième partie de ce chapitre, a mis en lumière une grande diversité des dispositifs de la maîtrise d'ouvrage urbaine (tableau1), liée au contexte local, à l'ampleur de l'ambition des projets, au poids et notoriété des élus et des collectivités, au degré de structuration des intercommunalités.

Tableau 3.racapitulatif des dispositifs des maitrises d'ouvrage.

	Points forts	Points faibles	Remarque
Mission transversale	Dynamise un projet « oublié »	Faible pouvoir	Pas de personnalité morale et juridique Pour petits projets
Aménageur généraliste	Peut investir dans foncier en attendant le privé	Il faut une bonne symbiose avec les services de la ville	Entreprise
SEM	Continuité et cohérence entre les projets	Statuts particuliers	SEM « dédiée » pr Projets exceptionnels
Etablissement public d'aménagement	Pas de PLU ni de SCOT	Portage politique dilué car échelle trop grande	Grands projet : état = partie prenante

La maîtrise d'ouvrage urbaine place l'aménageur traditionnellement connu dans l'urbanisme français - qu'il soit une EPA, une SEM ou une autre structure – au centre de dispositif de l'aménagement, il est appelé à jouer des rôles nouveaux tels que le management et la définition des stratégies.

Chapitre 03

***Gouvernance et maitrise d'ouvrage de projet en Algérie
(étude de cas)***

Sommaire.

CHAPITRE III. GOUVERNANCE ET MAITRISE D'OUVRAGE DE PROJET EN ALGERIE (ETUDE DE CAS): 117

INTRODUCTION: 117

1. SETIF, LES NOUVELLES TENDANCES D'AMENAGEMENT: 118

 1.1. *Les orientations de la planification* : 118

 1.1.1. Les déclinaisons du SNAT au SEPT : 118

 1.1.2. Les déclinaisons du SEPT au PAW : 119

 1.1.3. Le PAW de Sétif: 121

 1.1.4. Le PDAU de 1997 : crise de foncier ou crise des outils ? 122

 La révision de 2002: 124

 1.1.5. Le PDAU de 2010 : un plan Intercommunal sans intercommunalité. 126

 Les orientations d'Aménagement : 128

 Recommandations pour le plateau Ouest (Elbez – chouf Lekded) : 133

2. CONDUITE DE PROJET A TRAVERS L'AMENAGEMENT DU PLATEAU D'ELBEZ A SETIF ; DISPOSITIFS CONTINGENTS OU M.O.U EN GESTATION : 133

 2.5 *De nouveaux acteurs sur la scène urbaine* : 133

 2.6 *Un portage politique affirmé* : 135

 2.7 *Projet « La Colombe » : De la planification à la dérégulation* 135

 Le site du projet : 135

 Une commande spécifique : primauté au projet ; 136

 Les grandes lignes du projet : 136

 Construire un dispositif de pilotage : 140

 Politique urbaine globale (niveau stratégique) : 142

 Portage politique : 142

 L'agence foncière ; un maitre d'ouvrage délégué : 142

 Quel rôle pour l'équipe des universitaires : 144

 Les déboires de l'expérience de « la colombe »: 148

 2.4. *Aménagement du plateau ouest « Elbez- Chouf Lekdad » : un projet qui précède la règle* : 149

 Présentation du site : 150

 Le concours d'idées de 2007: un préalable pour générer « le projet » 154

 Pilotage politique : 155

 Les acteurs de la maitrise d'œuvre urbaine : 155

 La variante retenue : 156

 Plan d'occupation des sols 2009 : une réglementation incontournable ; 160

 La programmation urbaine: 161

 Un POS souple malgré lui : 162

 La mise en œuvre du POS : 164

 Révision du POS en 2015 : ouverture de l'aménagement au marché ? 168

CONCLUSION : 170

chapitre III. Gouvernance et maîtrise d'ouvrage de projet en Algérie (étude de cas):

Introduction:

Par l'exploration de la maîtrise d'ouvrage urbaine comme système d'action collective et dispositif de gouvernance de la production urbaine, nous aurons construit un référentiel d'action, un dispositif théorique et méthodologique pour analyser notre terrain d'investigation. Ainsi, nous serons en mesure de s'attaquer à notre lecture du réel.

Pour étudier notre terrain, nous avons procédé en deux temps.

Dans un premier temps, il s'agira de reproduire le récit du projet du plateau (Elbez-chouf lekdad) en présentant la genèse et le développement de l'opération et en le situant dans l'aménagement global de la ville de Sétif.

Dans un second temps, nous analyserons le processus d'élaboration de cette opération urbaine de l'intention initiale à la mise en œuvre. L'ampleur du projet et la multitude d'acteurs (maîtres d'ouvrages entre autre) qui interviennent dans le projet nous amène à procéder à une « décomposition » des actions pour comprendre les logiques des acteurs, puis à la recombinaison du système de l'action collective pour appréhender l'approche d'une façon globale.

Pour une meilleure intelligibilité des opérations, nous nous proposons de présenter à la fois le contexte et le déroulement des projets, la manière dont le jeu d'acteurs se sont développés et les problèmes soulevés entre les acteurs. Nous avons choisi de mener des enquêtes auprès des maîtres d'ouvrages et des acteurs concernés par ce projet.

1. Sétif, les nouvelles tendances d'aménagement:

1.1. Les orientations de la planification :

1.1.1. Les déclinaisons du SNAT au SEPT : ¹⁵²

Le Schéma National d'Aménagement du Territoire fait du développement des Hauts Plateaux un impératif de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Les lignes directrices du Schéma National d'Aménagement du Territoire constituent un cadre stratégique et une grille de lecture permettant de mettre en avant les problématiques spécifiques de développement des Hauts-Plateaux Est et d'inscrire les orientations de développement du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SEPT) dans un cadre national cohérent.

Quatre lignes directrices du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) structurent la stratégie générale d'aménagement et de développement durable.

Tableau 4. Lignes directrices du SNAT. Source : récapitulé par l'auteur à partir du PAW de Sétif 2012.

<p>Aller vers un territoire durable</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Assurer un développement compatible avec la capacité de charge ; environnementale des territoires ; -Protection et valorisation des écosystèmes ; -Mise en valeur des patrimoines naturels et culturels.
<p>Créer les dynamiques du rééquilibrage territorial</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Aller vers de nouveaux équilibres durables entre la zone littorale et les zones de l'intérieur ; -Assurer le rééquilibrage du système urbain.
<p>Assurer l'attractivité et la compétitivité des territoires</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Renforcer ou créer l'attractivité et la compétitivité des territoires algériens ; -Ouvrir à l'international les territoires.
<p>Mettre en œuvre l'équité territoriale</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Revitaliser les territoires ruraux ; -Renouvellement urbain ; -Rattrapage et mise à niveau des zones à handicap.

¹⁵² ANAT, PAW de Sétif 2012.

1.1.2. Les déclinaisons du SEPT au PAW :¹⁵³

La loi relative à l'aménagement et au développement durable du territoire désigne l'échelon régional comme étant le cadre cohérent d'une réflexion prospective à l'horizon 2025, et le cadre de programmation et de coordination des grandes infrastructures et des équipements structurants qui conditionnent la réalité du développement local. Neuf (09) régions programmes ont été instaurées par cette Loi. Ces régions programmes doivent se doter d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRAT) qui définit les orientations stratégiques du développement durable.

La wilaya de Sétif a été incluse dans l'aire d'étude du SRAT des hauts plateaux Est formé de six wilayas (Sétif, Bordj Bou Arreridj, Batna, Khenchela, Oum Bou agui, et Tébessa)

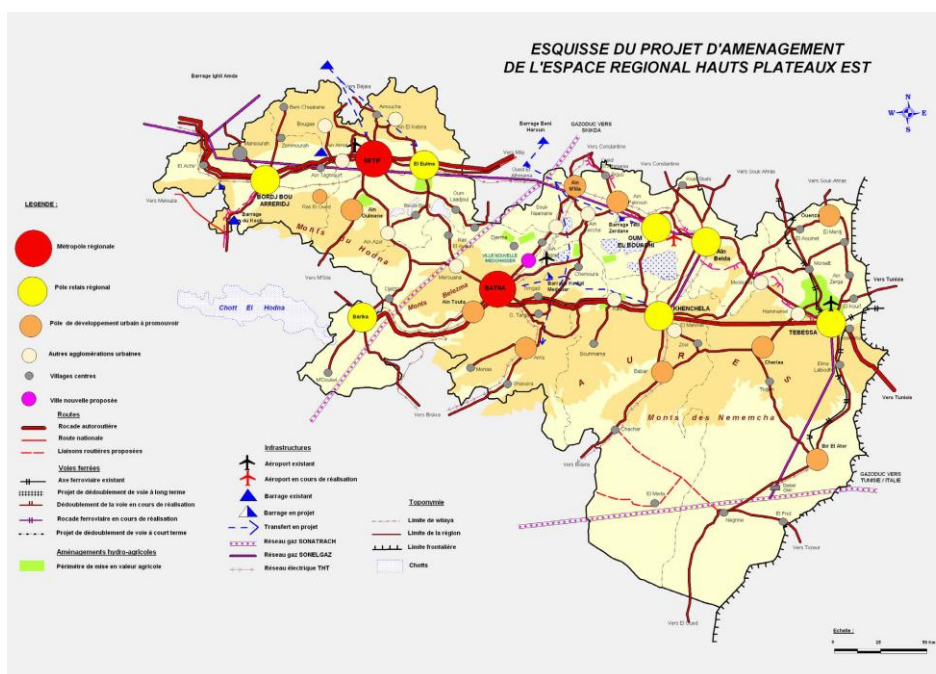


Figure 29. Sétif dans le schéma régional d'aménagement et de Développement du territoire (SRAT) hauts plateaux de l'Est.
Source: ANAT, 2012

Les axes stratégiques pour la wilaya de Sétif s'appuient sur les orientations des principes d'aménagement qui constituent en quelque sorte la déclinaison territoriale des lignes directrices du SNAT et des orientations du SEPT des Hauts Plateaux Est dont la wilaya de Sétif est partie prenante.

Cinq axes stratégiques prioritaires structurent la stratégie générale d'aménagement du territoire de la wilaya.

¹⁵³ *ibid.*

Tableau 5. Déclinaisons du SNAT. Source PAW de Sétif 2012, ANAT

Lignes directrices du SNAT	Orientations stratégiques	Déclinaisons SEPT	Déclinaisons PATW
1. Aller vers un territoire durable	1.1. Assurer un développement compatible avec la capacité de charge environnementale des territoires	1.1.1. Réhabilitation de la vocation céréalière de la région.	1. Valoriser le potentiel agro-pastoral de la wilaya ;
	1.2. Protection et valorisation des écosystèmes	1.1.2. Intégration rationnelle de la question des ressources hydriques (Transferts, renouvellement, usages).	2. Mener une gestion raisonnée et une valorisation optimale des ressources en eau ;
	1.3. Mise en valeur des patrimoines naturels et culturels	1.1.3. Préservation des zones sensibles ou fragiles (Biodiversité).	3. Assurer la protection et la gestion des milieux naturels (écosystèmes forestiers, zones humides).
2. Créer les Dynamiques du Rééquilibrage territorial	2.1. Aller vers de nouveaux équilibres durables entre la zone littorale et les zones de l'intérieur	2.1.1. Rétablissement de la fonction structurante des plaines centrales.	4. Gérer l'attractivité du territoire ;
	2.2. Assurer le rééquilibrage du système urbain	2.2.1. Rétablissement du rôle de diffusion du développement à partir des grandes villes ; 2.2.2. Insertion dynamique des zones rurales spécifiques (montagne et steppe).	5. Renforcer le maillage territorial ; 6. Réduire les disparités (cohésion interne du territoire, relations ville-campagne).
3. Assurer l'attractivité et la compétitivité des territoires	3.1. Renforcer ou créer l'attractivité et la compétitivité des territoires algériens	3.1.1. Se construire une attractivité autour de la vocation céréalière et des pôles industriels.	7. Ancrer la wilaya dans la dynamique interrégionale ;
	3.2. Ouvrir à l'international les territoires	3.2.1. Orienter les reports de population vers des centres urbains de taille moyenne.	8. Valoriser la position géographique de la wilaya au cœur des flux.
4. Mettre en œuvre l'équité territoriale	4.1. Renouvellement urbain	4.1.1. Requalification de l'architecture urbaine régionale ;	9. Contribuer à une meilleure insertion des espaces ruraux dans le développement de la wilaya ;
	4.2. Revitaliser les territoires ruraux	4.2.1. Eradication des inégalités et poches de pauvreté notamment en milieu rural.	10. Poursuivre l'effort de rattrapage en faveur des zones défavorisées.
5. La gouvernance territoriale dans le SNAT	5.1. Ingénierie territoriale : les instruments d'aide et d'incitation	5.1.1. Mise en évidence du niveau régional d'intervention (inter-wilaya) ;	11. Faire jouer les complémentarités inter-wilayas ;
		5.1.2. Revalorisation de l'échelon local de décision et d'action.	12. Revalorisation de l'échelon local de décision et d'action.

1.1.3. Le PAW de Sétif:

Le Plan d'Aménagement du Territoire de la wilaya de Sétif constitue un document de référence et un outil de planification permettant de répondre aux défis spécifiques qui sont posés à la wilaya en matière d'aménagement du territoire. Il définit la stratégie globale d'aménagement à l'horizon 2030 et assure la cohérence des différentes démarches sectorielles et spatiales.

Le PAW n'est seulement qu'un cadre de référence pour les différents schémas, il n'a donc pas vocation à se décliner en un programme d'actions.

Suivant le PAW de 2012, le diagnostic a mis en évidence la présence de cinq (05) grandes unités qui constituent une échelle pertinente pour orienter les stratégies de développement et d'aménagement, au plus près des réalités locales :

L'unité d'aménagement de Sétif ;
L'unité d'aménagement d'El Eulma ;
L'unité d'aménagement d'Ain Oulmène ;
L'unité d'aménagement de Bougâa ;
L'unité d'aménagement d'Ain El Kebira.



Figure 30. Les unités

Ces cinq (05) unités d'aménagement définissent des espaces présentant chacun des problématiques, des spécificités et des enjeux communs, permettant d'envisager le rééquilibrage territorial à partir de leurs caractéristiques et leurs complémentarités.

Le PAW de Sétif recommande de:

- Elargir la sphère du développement urbain actuel à travers la création d'un réseau urbain qui permet à d'autres centres de jouer un rôle d'animation, de commande et de relais au niveau local et régional,
- Ralentir la croissance urbaine de Sétif afin de maîtriser sa gestion et diminuer la prolifération de l'urbanisation qui menace les terres agricoles,
- Classer les fonctions du réseau urbain en définissant le rôle, la fonction et l'aire d'influence de chaque centre afin de les rendre complémentaires.

Ainsi, les futures structures urbaines doivent satisfaire : ¹⁵⁴

- A la consolidation du rôle de Sétif comme centre d'organisation au niveau local et régional.
- A l'organisation des aires d'influence autour de ce pôle. (cf. Figure 4)
- A la création d'autres centres que ces aires d'influence afin de limiter les flux migratoires vers la ville.

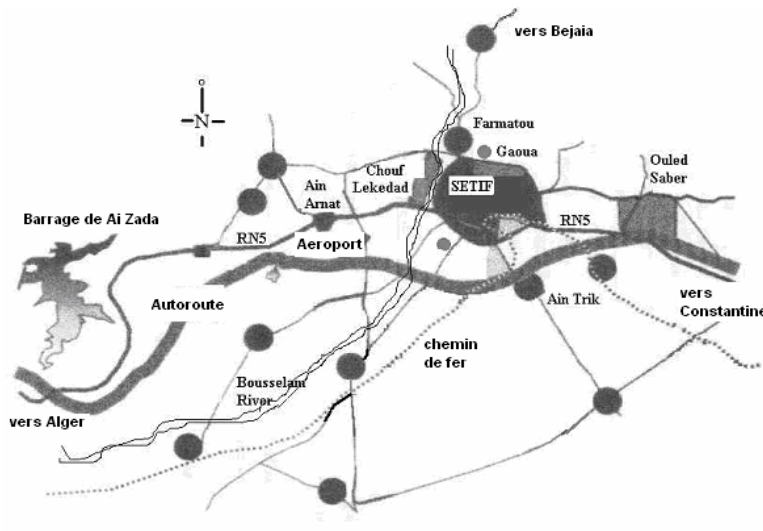


Figure 31 Développement de Sétif et ses Territoires environnants.

Source: Madani, 2012

1.1.4. Le PDAU de 1997 : crise de foncier ou crise des outils ?

Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme de la ville de Sétif est initié en mars 1992 et ne sera approuvé qu'en février 1997 (à la date de son approbation, l'échéance du court terme du PDAU est consommée). 5ans après son approbation (en 2002) il aura fait objet d'une révision.

Pour le futur développement de la ville, il dérive les orientations suivantes:

- Prise en considération de la forme urbaine existante, d'une part, et d'autre part les activités industrielles et agricoles dans les communes limitrophes.
- Revalorisation et protection du potentiel agricole situé au sud-est et au nord du territoire de la commune de Sétif,

¹⁵⁴ MADANI Said, Thèse de doctorat «Mutations urbaines récentes des villes intermédiaires en Algérie: Cas de Sétif», Université FERHAT Abbas, 2012/ p.106

- Amélioration et extension de la structure variée permettant une meilleure relation entre les différents usages,
- Maîtrise et organisation de la structure des agglomérations périphériques de: Farmatou, EL'Hassi, Ain Trick et Ain Sfiha.
- Renforcement de la structure actuelle par l'amélioration du tissu existant et l'intégration des sites d'extension,
- L'élaboration d'un plan de transport et de circulation pour améliorer les interactions et les relations entre les différentes composantes du territoire.

Dans des conjonctures de la promulgation et de la mise en œuvre du Circulaire présidentielle n°20 de 1995 relative à la protection des terres agricoles et l'inviolabilité des espaces verts, la première version du PDAU (1997) a opté pour une limitation de l'urbanisation sans aucune préoccupation des besoins réels en foncier à urbanisé. Seulement 300 ha au site de Gaoua se prêtent à accueillir les futures croissances sur un terrain accidenté de nature juridique privé à 95% et dont le POS prévoit de l'habitat individuel et un terrain de 110 ha à Elbez pour accueillir le pôle universitaire deux (02).

En fait, la période d'élaboration du PDAU coïncide avec de larges consommations du portefeuille foncier urbanisable, à l'intérieur de la ville, par les fameuses opérations de lotissements et de coopératives immobilières entamées après la libération du marché. Ce qui a fait que le PDAU s'est trouvé devant le fait accompli, dont il servira d'un outil de régularisation.

Entre l'impératif de recollement des actions achevées et le désir affiché de préserver les terres agricoles, les acteurs locaux du PDAU ont été forcés de recourir à des poches vides à l'intérieur des tissus existants et de procéder à des actions de densification. Nous citons à ce titre : « Une série d'interventions sur le tissu urbain existant ont été recensés d'une manière dirigiste et inattendue. On citera à titre d'exemple, les opérations de la densification de la ZHUN par les différents programmes de logements sociaux dans le cadre du plan d'urgence de 1997 qui a fait passer les capacités d'accueil de la ZHUN d'un nombre de 9327 à 12065 logements. Opération qui se fera au détriment des équipements de proximité programmés et non réalisés et empiètera considérablement l'espace public.»¹⁵⁵

¹⁵⁵ CHORFI Khaled "processus de requalification de la ZHUN cas de Sétif" 2001.

La révision de 2002:

Avec le programme du plan de soutien à la relance économique (PSRE) de 2001 et la promulgation du décret exécutif n° 2003-208 du 16 septembre 2003 qui définit les nouvelles conditions et les modalités de reprise des terres agricoles nécessaire à la réalisation des nouveaux programmes, le PDAU de Sétif, à l'instar de tous les PDAU des villes algériennes, a été révisé pour intégrer des réserves foncières nécessaires au développement.

Le PDAU prévoit une population de 402500 habitants vers 2023; soit environ le double des nombres des habitants de cette époque. Cette nouvelle population aura besoin de 37511 logements nécessitant 1246 hectares.

Cette surface sera consommée dans le futur comme suit :

- Le plateau de Chouf Lekedad - EL-Bez (sur le terrain de la bidon ville) ;
- Le site d'Ouled Saber ;
- et le site de Gaoua avec ces 300 hectares prévus antérieurement.

Ainsi, des terrains seront récupérés à l'intérieur des quartiers anciens de la ville par:

- Le renouvellement du quartier de la gare et des docks,
- La résorption de l'habitat insalubre,
- La reconquête de l'espace du marché Andréoli.

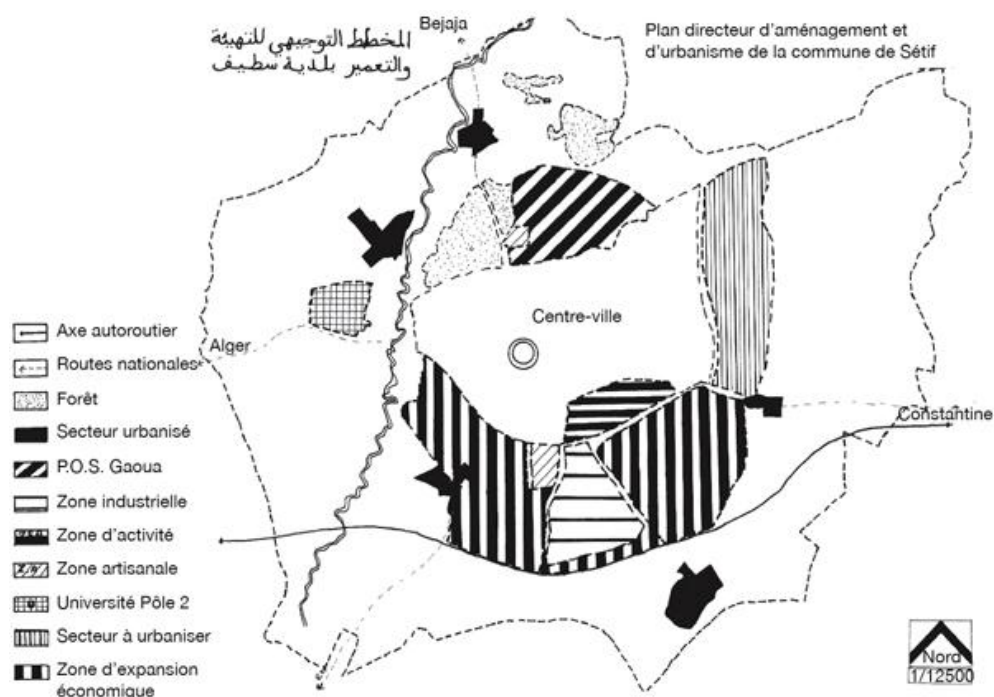


Figure 32. revision du PDAU de 1997. (PDAU version 2002)

Principes d'aménagement:

Le PDAU a adopté un développement linéaire sur l'axe Est-Ouest (Ain Arnat - EL-Eulma) pour orienter tout développement urbain futur.

Pour ce faire, le schéma opte pour le renforcement des réseaux de communication (routiers et ferroviaires) susceptible de :

- assurer une accessibilité et une mobilité indispensables à l'essor économique,
- Une complémentarité des centres urbains qui constituent le pôle régional (les deux aires de planification avec le centre)
- Faire de Sétif un pôle régional de services de haut niveau et d'affaires.

Pour les centres secondaires, il propose la création de vastes ensembles d'habitat du côté EST (Chouf Lekedad et le plateau d'El-Bez) et OUEST (Ouled Saber).

L'aménagement proposé combine deux formes d'urbanisation :

La première forme : consiste à renforcer le tracé existant par l'aménagement de la périphérie Ouest de Chouf Lekedad et le plateau d'El-Bez, la création de vastes ensembles d'habitat.

La deuxième forme : reporte la croissance urbaine de la ville sur les deux villes satellites situées sur l'axe Est-OUEST à savoir :(Ouled Saber - Ain Arnat),

Deux approches adoptées pour cette aménagement, l'une territoriale et l'autre urbaine :

1 – L'approche territoriale : vise à structurer la couronne périurbaine. Pour constituer un ensemble urbain cohérent, cette approche propose:

- Le renforcement du système de liaisons où la ville de Sétif est reliée à ses deux zones de report par la RN5 qui constitue la limite Sud.
- L'aménagement de la vallée de Oued Bousselem et le bois Zenadia par l'implantation de structures légères de loisirs, de détente et de sport.

2 - l'approche urbaine : vise le renouvellement urbain du centre historique de Sétif d'un côté, de l'autre la restructuration des noyaux existants de Chouf Lekedad - plateau d'El-Bez et Ouled Saber afin de recevoir le report de croissance urbaine de la ville de Sétif.

1.1.5. Le PDAU de 2010 : un plan Intercommunal sans intercommunalité.

Le périmètre du PDAU de 2010 englobe la commune de SETIF et les communes constituant sa première couronne (El Ouricia – Ain Abessa – Ain Arnet – Mezloug – Guedjel – Béni Fouda - Ouled Saber)¹⁵⁶. Le rapport d'orientation précise que les communes sont prises en tant que telles ayant leurs propres limites administratives, une autonomie financière et une personnalité morale propre à chacune. Cette intercommunalité est comprise dans son sens le plus étroit, sur le plan spatial elle ne doit pas constituer une fusion ou une association d'un seul tenant, ainsi que sur le plan de gouvernance, elle ne doit pas aboutir à une interdépendance gestionnaire ou un transfert de certains pouvoirs de décisions.

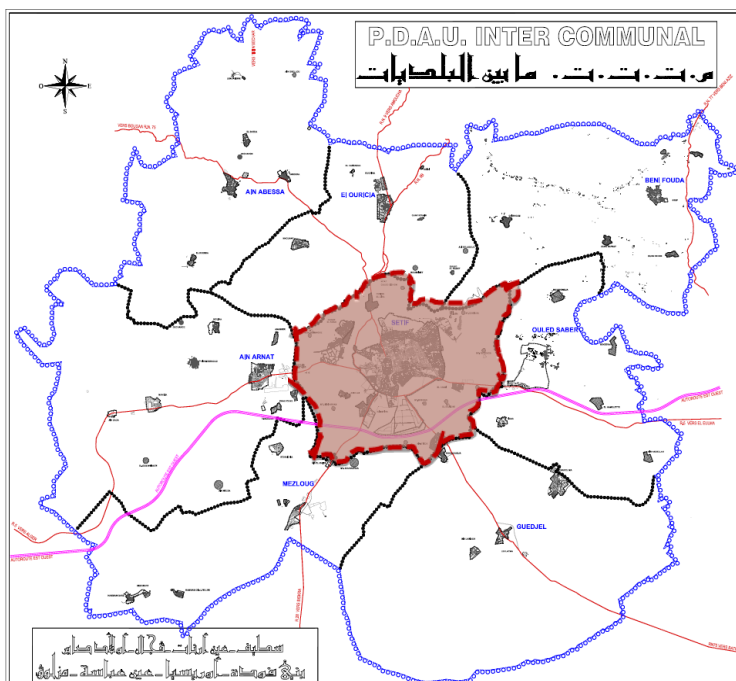


Figure 33. Commune de Sétif et les sept communes. Source : Projet PDAU 2010

L'enjeu était donc le report de surplus de populations vers les communes limitrophes, après l'épuisement des réserves foncières périphériques prévus dans le moyen terme. La phase diagnostic montre que la rareté du foncier urbain dans la ville de Sétif fait que la localisation de projets de développement futurs se fera dans les communes limitrophes ou une partie du portefeuille foncier sera réservée pour les besoins du long terme de Sétif. A ce titre, l'accroissement démographique se chiffre tout au long des 03 termes à :

1. Court terme 41323 Habitants presque à partager en 02 parties égales entre Sétif unique et les 07 autres communes).

¹⁵⁶ Ce qui est désigné par l'« unité d'aménagement de Sétif » dans le PATW.

2. Moyen terme 36683 Habitants au moyen terme la commune de Sétif continue à pouvoir absorber son accroissement démographique propre en investissant les dernières potentialités foncières de la commune sur la proche banlieue à savoir :

- Partie EST de la ville : EL HASSI
- Partie OUEST de la ville : CHOUF EL KEDDAD
- Partie Sud de la ville : AIN SFIHA

Ce choix est principalement justifié par ;

- la disponibilité des terrains permettant l'aménagement, existence de voies de communications facilitant la liaison directe, de faible potentialité agricole.

- Cette périphérie (banlieue) qui se trouve fragilisée dispose d'importantes réserves foncières qu'il faut les récupérer et les rentabilisées. En même temps, elle doit bénéficier d'un important programme : d'habitat, équipements et implantation d'activités économiques pour se régénérer.

Mais une problématique s'impose avant toute action qui vise à faire la ville sur la ville .Il faut réunir les conditions pour intervenir sur ce qui est existant, un réaménagement est nécessaire pour assurer la cohérence urbaine.

3. Long terme : Les 07 communes limitrophes seront aussi appelées à accueillir les surplus de population de la ville. Elles devront inclure dans leurs prévisions une assiette foncière pour la spatialisation future. La commune d'OULED SABER, située à l'EST de la ville pourrait être éventuellement être retenue pour satisfaire les besoins de la population. Une commune de périphérie immédiate qui sera reliée à la ville de Sétif.

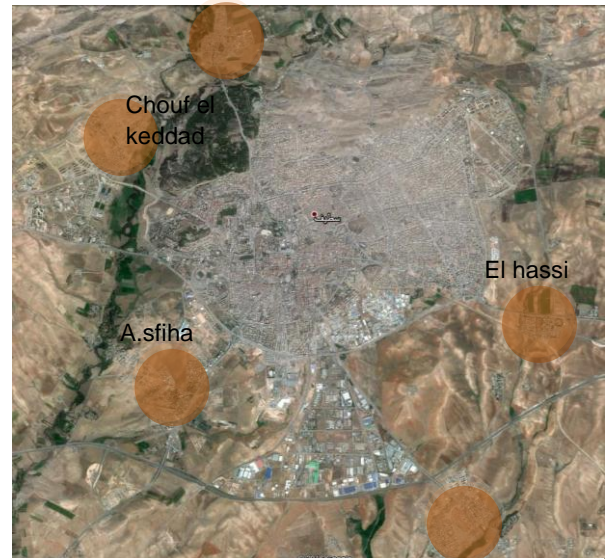


Figure 34. Les centres secondaires de Sétif.

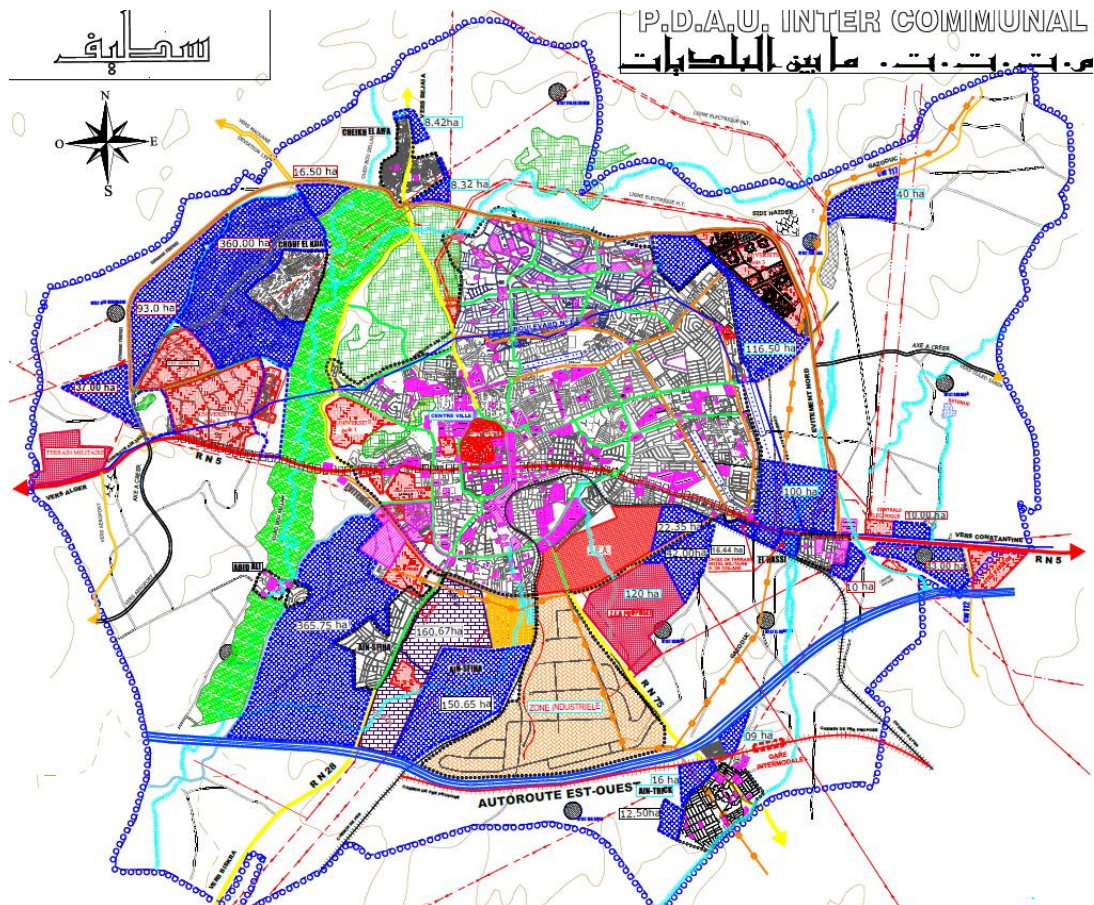


Figure 35. Découpage en pos. PDAU intercommunal 2010

La ville de Sétif continue de présenter la croissance démographique la plus forte avec un taux avoisinant 2%. La part de l'agglomération est de 95% pour permettre son desserrement. Le plan d'aménagement préconise un ensemble d'actions pour inverser cette tendance. L'agglomération verra sa part diminuer au profit du reste de l'espace intercommunal.

Les orientations d'Aménagement :

Le PDAU affiche clairement l'enjeu principal du développement : Faire de Sétif une métropole à caractère régional, une capitale économique, pour affirmer sa place dans le développement régional et national en exploitant l'ensemble des opportunités existantes.

Le diagnostic a mis en évidence une série d'enjeux concernant la spatialisation des besoins futurs. Face à des inégalités entre les différents territoires et le déficit des réserves foncières du pôle principal de Sétif, l'espace intercommunal a été abordé selon une approche systémique qui touche à toutes les échelles des communes concernées et l'intervention se fera sur le plan sectoriel selon les priorités.

Développement spatial des centres:

Le déficit enregistré en matière de logements, équipements, nécessite des assiettes foncières s'élevant à 4081 hectares, ces besoins sont répartis spatialement dans les centres urbains comme suit :

- 1014 hectares pour la méga zone industrielle d'Ouled Saber avec son extension.
- 70 hectares pour la zone industrielle de Lehlatma (Guedjel).
- 15 hectares pour le marché hebdomadaire proposé à Guedjel.
- 240 ha pour la Z.E.T Megres à Ain Abessa.
- 242 ha pour le parc d'attraction d'Ain Abessa.
- 140 ha pour la zone mixte de Sétif.
- 2360 hectares pour l'extension urbaine.

Une Stratégie à deux variantes:

La répartition spatiale des 2360 hectares destinés à l'extension urbaine est proposée selon deux variantes à savoir :

Variante d'aménagement n°1 :

Orientation des surplus en besoins de la ville de Sétif qui sont estimés à 490 ha vers la commune d'Ouled Saber qui offre des opportunités foncières considérables impliquant ainsi une reconsidération du secteur d'urbanisation future (SUF) de cette commune pour atteindre 612 ha soit 26 % de l'assiette foncière urbaine du périmètre d'étude.

Une stratégie foncière au service de la limitation de l'étalement urbain et impacts sur le paysage.

Par la sollicitation de la commune d'Ouled Saber qui se situe aux abords immédiats de la ville centre nous pourrions entrevoir une inflexion de la dynamique de peuplement de Sétif avec l'émergence d'un embryon d'une ville nouvelle.

Les seules disponibilités de Sétif devront être utilisées de manière ciblée afin de garder une marge de manoeuvre sur le développement en toutes circonstances. Elles seront réservées aux équipements à caractère régional : des équipements structurants.

Les besoins fonciers futurs de Sétif et orientés vers Ouled Saber seront réservés à la réalisation de programmes d'habitat et équipements sociaux : Affectation dominante du sol.¹⁵⁷

Les autres pôles urbains périphériques seront développés d'une manière qu'ils puissent devenir plus attractifs et fonctionnels. Ils maintiendront le foncier proposé par leur P.D.A.U respectifs.

Tableau 6 Besoin en logements dans la commune de Sétif Source : Projet PDAU 2010

Dispersion	Court Terme			Moyen Terme			Long Terme		
	Besoins en logts	Densité brute	Besoins foncier	Besoins en logts	Densité brute	Besoins foncier	Besoins en logts	Densité brute	Besoins foncier
Chef Lieu	12722	40	318	8939	40	223	14248	40	356
Agglo Sec.	497	20	25	469	20	24	748	20	37
Commune	13219	-	343	94	-	247	14996	-	394

Le principe d'aménagement de la 1ere variante :

Le principe d'aménagement de cette variante est basé sur :

- Le secteur d'urbanisation futur (S.U.F) est orienté vers la commune d'Ouled Saber ou sera localisé le déficit en matière de foncier de la commune de Sétif qui s'élève à 489.21 hectares. La surface dégagée au niveau de la commune d'Ouled Saber est de 611 hectares au lieu de 122 hectares.

- Le maintien de la surface dégagée dans les communes suivantes :

Ain Arnat, El Ouricia, Guedjel, Beni Fouda, Mezloug et Ain Abassa.

Commune	Foncier nécessaire	Répartition spatiale	%
Sétif	1343.68 ha	854.47 ha	36.2 %
Ain Arnat	252.46 ha	252.46 ha	10.69 %
Guedjel	128 ha	128 ha	5.42 %

¹⁵⁷ PDAU 2010, chapitre 6 : Proposition d'aménagement et recommandations.

Mezloug	216.8 ha	216.8 ha	9.18 %
Ouled Saber	122 ha	611.67 ha	25.96 %
Ouricia	154 ha	154 ha	6.52 %
Beni Fouda	44 ha	44 ha	1.86 %
Ain Abessa	98.6 ha	98.6 ha	4.17 %
Total	2360 ha	2360 ha	100 %

Tableau 7 répartition du foncier Projet PDAU intercommunal de Sétif variante 1

Source : Projet PDAU 2010

Variante d'aménagement n°2 :

Pour combler le déficit futur de la ville de Sétif estimé à 489,21 ha, L'option adopté est la distribution des besoins vers les centres urbains qui offrent des assiettes foncières, on revoyant vers la hausse les estimations des assiettes foncières de ces centres :

1 – La proche banlieue de Sétif (Sfiha) : 176 km. Elle constitue une sortie d'appendice, un prolongement du côté Sud. Cette banlieue pourra être retenue pour accueillir les surplus de Sétif, disposant de terrains libres.

2 – La commune d'Ouled Saber : 96,69 km.

3 – Les communes semi-urbaines situées dans la partie Sud du périmètre d'étude : Mezloug et Guedjel qui pourront éventuellement réserver des surfaces supplémentaires de 196,69 ha et 20 ha.

Les autres communes quant à elles ne peuvent prétendre à une nouvelle extension urbaine que celles prévues par leur P.D.A.U respectifs, disposant des terres à haute potentialité agricole à valoriser.

Les critères de choix porté sur les communes semi urbaines situées dans la partie Sud du périmètre:

- Leur proximité du pôle principal
- La Platitude des terrains qui permettent l'urbanisation
- Un territoire traversé par la voie ferrée
- Un solide maillage du territoire par des axes de liaison importants pour l'accessibilité.

Le choix porté sur la commune de Mezloug par la disposition de deux gares ferroviaires qui sont considérées comme une véritable opportunité pour renforcer la compétitivité, un appui et un relai du côté Sud de Sétif .En d'autre termes redonner une nouvelle dimension et une nouvelle image de ce pôle. L'extension urbaine se fera du côté Est derrière la forêt. L'intégration de cette dernière à l'espace urbain pour en faire un parc de loisir.

Quant à la commune de Guedjel, elle offre un site favorable à l'extension urbaine de l'agglomération, il est situé à proximité de la voie d'évitement nouvellement créée.

Le principe d'aménagement de la 2eme variante :

Cette deuxième variante s'articule autour de :

1- le maintien du foncier proposé dans les communes suivantes:

Ain Arnat, Ain Abessa, , Ouricia et Beni Fouda.

2-le déficit foncier de Sétif (environ 490 hectares) qui représente le secteur d'urbanisation futur sera réparti sur trois communes comme suit :

- 202.74 hectare à Sétif, le foncier proposé à Sétif est de 1057.21 hectares
- 196.69 hectares à Mezloug.
- 20 hectares à Guedjel.
- 96.69 hectares à Ouled Saber

Tableau 8 Répartition du foncier dans le projet PDAU intercommunal de Sétif variante 2

Commune	Foncier nécessaire	Répartition spatiale	%
Sétif	1343.68 ha	1057.21 ha	44.79 %
Ain Arnat	252.46 ha	252.46 ha	10.69 %
Guedjel	128 ha	148 ha	6.27 %
Mezloug	216.8 ha	386.94 ha	16.44 %
Ouled Saber	122 ha	218.69 ha	9.26 %
Ouricia	154 ha	154 ha	6.52 %
Beni Fouda	44 ha	44 ha	1.86 %

Ain Abessa	98.6 ha	98.6 ha	4.17 %
Total	2360 ha	2360 ha	100 %

Source : Projet PDAU 2010

Recommandations pour le plateau Ouest (Elbez – chouf Lekded) :

Pour le plateau ouest le PDAU intercommunal de 2010 recommande :

- La résorption de l’habitat précaire. Chouf Lekded 375 habitations, 73 Ha
- Réviser le P.O.S Chouf Lekded déjà établis et cela afin de récupérer ou bien réaffecter les terrains utilisés irrationnellement.
- Respect de l’environnement et maintenir la vallée de oued boussellam comme poumon de la ville séparant l'ancienne ville de la futur extension ouest ce qui facilitera la gestion de la ville.
- La sensibilisation des citoyens par le biais de stratégies d’implication et de participation pour la création d’une image positive de la ville.
- Requalifier et intégrer la vallée de BOUSSELAM au paysage général de la ville, cette coulée verte constitue une trace paysagère suffisamment puissante pour enrichir et varier la structure urbaine pour peu qu'on lui donne une résonance par la création d'aires de jeux – de promenades- de terrains de sports, par des traitements spécifiques.

2. Conduite de projet à travers l’aménagement du plateau d’Elbez à Sétif ; dispositifs contingents ou M.O.U en gestation :

2.1 De nouveaux acteurs sur la scène urbaine :

Durant les années 2005-2006, des ateliers de réflexion sur l’habitat et l’urbanisme en Algérie sont initiées par les hauts fonctionnaires de l’Etat. L’objectif était de mener des recherches sur des alternatives nouvelles à l’urbanisme et aux modèles de planification existantes¹⁵⁸. Quatre ateliers sont désignés dont le troisième est confié à la ville de Sétif sous la houlette du wali¹⁵⁹. Ce dernier a fait recours à des équipes de chercheurs universitaires. Le travail de ces chercheurs est porté essentiellement sur le « projet urbain » ou la démarche de projet comme alternatives aux manières classiques de faire et de pensée l’urbanisme.

¹⁵⁸ Suivant les dires des chercheurs interviewés.

¹⁵⁹ Noureddine BEDOUI 2005-2009

Les documents élaborés sont transféré au ministère, et les réflexions sont couronnées par les fameuses assises d'urbanisme. Mais, à l'échelle locale ces manières de faire novatrices ont suscité l'admiration du wali qui voulait voir ces pensées se matérialiser dans les faits.

Parallèlement et pendant longtemps, les enseignants de l'institut d'architecture avaient orienté les projets de fin d'études de leurs étudiants sur les problématiques réelles du développement local du territoire de la ville de Sétif. Ce qui leur a permis d'être en avance sur les autres acteurs de la ville concernant les questions urbaines et d'acquérir une connaissance parfaite des problèmes et des atouts de la ville. Depuis lors, l'équipe des chercheurs était présente auprès des décideurs pour apporter leur savoir et expertise comme consultants de la ville.

C'était là l'occasion pour présenter leur vision du développement de la ville à travers les projets de fin d'études (projet de campus universitaire, d'un CHU et d'un centre de formation sportive...). Des projets dont la majorité sont inscrits, en phase d'études ou de réalisation.

Lors d'une sortie sur le terrain d'Elbez pour examiner les travaux en cours et voir de près les propositions des consultants. L'équipe était composée du wali, des membres de l'exécutif et



Figure 36. Image satellite montrant l'installation des premiers projets.

du groupe de l'université. Sur le site du campus, seulement la faculté des sciences de gestion était construite, surplombant le lieu. En bas, sur un terrain fertile entouré des arbres (dans le périmètre de campus) on a entamé les fondations de projet d'un centre de gériatrie et d'un CAC¹⁶⁰, alors que le groupe de chercheurs avait proposé une pépinière en extension de l'institut de biologie, et un CHU en face de la faculté de médecine sur les hauteurs d'Elbez. En déplaçant sur le site de CHU, le wali prend la décision d'y transplanter le projet malgré l'avancement des travaux. C'était un premier gage de confiance entre le groupe des universitaires et les décideurs qui fait entrer un acteur nouveau et privilégié sur la scène urbaine.

¹⁶⁰ Centre anti-cancéreux.

2.2 Un portage politique affirmé :

Le portage politique est centré sur la personne du wali. En outre son poste de représentant de l'Etat, il reste l'acteur majeur des questions de l'aménagement, il est le chef de l'exécutif de la wilaya et jouit ainsi d'un grand pouvoir de décision.

Face à l'absence des élus porteurs de projets stratégiques et des visions claires sur leur territoire et à la précarité des moyens financiers des communes par rapport aux directions sectorielles déconcentrées mises sous la tutelle du wali, le rôle des édiles locaux reste très périphérique et la commune quant à elle se trouve subordonnée à la wilaya quant à l'aménagement.

Ces prérogatives font que le wali agit comme : l'initiateur des projets par son pouvoir décisionnel, le maître d'ouvrage qui délègue ces compétences aux différentes directions, il constitue ainsi la seule institution intersectorielle.

Force est de constater dans les projets analysés, la volonté politique très affichée du wali non seulement de piloter ces projets, mais également de concevoir, sur l'aspect organisationnel et procédural, une nouvelle manière de faire souple et transversale autour d'une équipe pluridisciplinaire.

2.3 Projet « La Colombe » : De la planification à la dérégulation

Le site du projet :

Terrain de 180 hectares caractérisé par un relief relativement plat, doté d'une situation exceptionnelle à l'entrée « Est » de la ville de Sétif, le site du projet d'aménagement de « la colombe » constitue un enjeu stratégique.

Il est traversé dans sa partie Sud par la R.N 5 et limité:

- Au Sud par la voie ferrée.
- Au Nord par l'université II (el hidhab).
- A l'Est par la rocade et Oued En Nachef.
- A l'Ouest par la Z.H.U.N.



Figure 37. Situation du projet "la colombe"

Une commande spécifique : primauté au projet ;

A partir de 2006, nouveau wali de Sétif¹⁶¹, fixe comme objectif de faire de la ville un pôle attractif et moderne, et d'affirmer sa position à l'échelle régional et national.

Dans l'impératif d'aboutir à des actions visibles dans un délai court (celui du mandat du wali), de profiter du plan complémentaire de soutien à la croissance (PCSC 2005-2009) et en l'absence des plans qui couvre les zones d'extensions et la période longue que pourrait prendre l'élaboration d'un nouveau plan d'aménagement; le wali s'est adressé aux chercheurs universitaires qui ont déjà fait leurs preuves.

C'est dans ce contexte, que la genèse du projet est partie d'une commande du Wali aux universitaires, « l'équipe a été consultée pour penser à une alternative d'urbanisme de plan, autre que celui de l'urbanisme d'extension urbaine classique de type ZHUN. C'est-à-dire dessiner un concept d'aménagement d'un quartier à l'entrée Est de Sétif et non pas proposer une simple procédure opérationnelle d'une habituelle extension urbaine. L'objectif étant d'opter pour une nouvelle culture urbaine explicitement exprimée par les autorités locales. C'est une identité (une image) qui est alors demandée. »¹⁶²

La commande telle qu'elle a été formulée par ces initiateurs, présente une double opportunité :

- sur le plan organisationnel, elle permet d'adopter une nouvelle pratique urbanistique rompant avec les modes de faire classiques.
- Sur la plan conceptuel, elle permet de valoriser le territoire de l'entrée Est de la ville de Sétif et d'offrir ainsi une image d'une ville moderne et attractive.

Les grandes lignes du projet :

La méthode utilisée pour l'élaboration du projet présente un caractère original. Elle se veut progressive et consensuelle.

En fait, le travail présenté par les universitaire ne vise pas à fixer un programme ni un plan, mais de faire plutôt un document de référence qui permet d'énoncer l'ensemble des objectifs et principes à partir d'un diagnostic. «Il ne s'agit pas d'un projet mais d'une étude préalable à des

¹⁶¹ Nouredine BEDOUI.

¹⁶² Selon un rapport de présentation du projet « la colombe » établi par le groupe de chercheur en 2008.

projets ou plutôt c'est un projet préliminaire s'ouvrant sur des choix concrets.¹⁶³ La démarche consiste à définir de manière collective et négociée une trame à partir de laquelle l'ensemble des acteurs peut positionner ses interventions. Donc, ce document doit construire un référentiel commun et favoriser l'appropriation collective du projet, il est indispensable pour enclencher le processus du projet, comme il sert d'un support de négociation. C'est un point de départ et non pas d'arrivée.

Selon les documents¹⁶⁴ que nous avons pu récupérer sur le projet, ce dernier s'appuie sur une vision stratégique plus large qui place la ville dans son aire d'influence régionale.

Le diagnostic élaboré a fait ressortir les atouts suivants (sur la grande échelle) :

- Sétif un pôle majeur à dimension régionale : direction et autres établissements publics régionaux sont implantés.

- Un positionnement avantageux de plaque tournante, un carrefour incontournable pour les dessertes, les échanges entre Nord/Sud, l'Est/Ouest, un pôle de transit des personnes et des marchandises échangées.

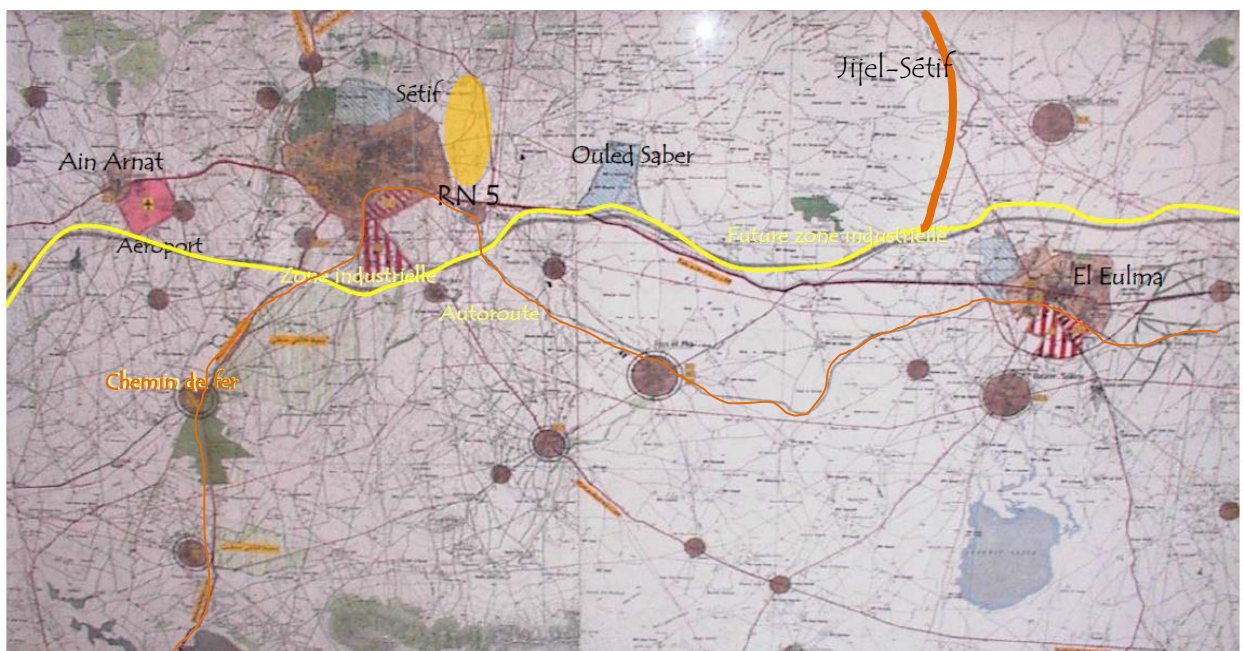


Figure 38. ville de Sétif et son territoire immédiat.

Refait par l'auteur sur un support du groupe consultant.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Un document descriptif du projet organisé en trois phases (diagnostic et concepts, programme et alternatives, et projet d'aménagement)

- Un important réseau de communication : ce sont les vecteurs principaux des échanges économiques : le territoire est traversé par plusieurs routes nationales : RN5, RN9, RN74, RN75, RN78, RN77. Plusieurs CW qui peuvent devenir des RN.

- Le dédoublement de la voie ferrée Est/Ouest.

- L'achèvement de l'autoroute Est/Ouest avec tous les équipements et ouvrages d'art qui s'en suivent. Elle traverse le territoire sur une distance de 75kms.

- Un aéroport (A.Arnat) de desserte : nationale et internationale à 10 km de la ville.

- Pénétrante qui relie le port de Djendjen (Jijel) et Sétif (avec la création d'un port sec entre setif et el eulma).

- Une voie ferrée Sud/Nord (Batna, Nord de Sétif)

- Une voie express Sud/Nord en parallèle de la voie ferrée.

- Trois pôles universitaires dont la recherche peut s'ouvrir sur les entreprises économiques,

- Une cité financière (banques publiques et commerciales, assurances..).

- Une méga zone de 700 ha qui se localiserait sur l'axe de Sétif/El Eulma.

L'étude est partie de ce diagnostic qui a permis de fournir des éléments d'appropriation sur le territoire, à partir desquelles l'ensemble des acteurs a pu s'accorder pour définir les principaux objectifs :

- Proposer un quartier de tertiaire supérieur.

- Formaliser un entrée de ville avec une identité forte.

- Créer une forme urbaine générant des équipements et des fonctions représentatifs du dynamisme et de l'attractivité actuelle et future de la ville.

- Etre attentif au fonctionnement urbain vis-à-vis des quartiers et infrastructures existants.

- rompre avec l'urbanisme de planification et proposer un projet urbain mieux adapté aux ambitions affichées.

Un pôle attractif et moderne :

Selon ces acteurs, le projet se veut stratégique. Il permet à la ville de renforcer son dynamisme économique et d'étaler son rayonnement au-delà de son territoire d'influence traditionnel, en d'autres termes créer de la richesse et rehausser l'image et le rang de Sétif.

L'objectif était de doter la ville d'un véritable centre urbain à l'entrée Est en mettant l'accent sur l'attractivité et la modernité. Pour ce faire, l'équation de régénération s'appuie sur un triptyque de (image, investissement, développement).

Programme et composition urbaine :

La situation exceptionnelle du site a poussé l'équipe de conception et de programmation à approcher l'aménagement de ce territoire dans un cadre de problématique d'entrée de ville et offrant ainsi l'opportunité de pouvoir corriger l'image de cette périphérie de la ville.

Après un travail négocié, les partenaires s'accordent sur un projet qui offre une nouvelle centralité composée de mixité de fonctions urbaines. « Le défi est de créer une vie de quartier, un nouveau quartier qui ne soit pas comme les autres. Par une recherche d'abord d'une mixité urbaine et sociale, dans le respect des principes du développement durable. Il ne s'agit pas de créer un centre d'affaires ni de banaliser le lieu, mais de développer un habitat accessible, un quartier comme lieu de travail avec des fonctions métropolitaines en particulier économiques touchant un tertiaire supérieur, puis une multipolarité touchant des activités de recherche, d'enseignement universitaire, des équipements culturels et sportifs dont la vocation s'étend au-delà même de la ville de Sétif. »¹⁶⁵

La programmation-conception s'est fait en utilisant une "maquette -concept" qui évolue en parallèle avec la maturation du projet. Avec l'avancement d'un travail itératif, le projet imagine une conception hétérogène et multipolaire qui s'articule autour de grands espaces public matérialisé par : le forum, le grand cours et le parc.

Cinq pôles aménagements sont imaginés avec une mixité de l'habitat et d'une fonction dominante:

- Pôle d'échange et de commerce 15%: qui doit contribuer à l'amélioration du paysage urbain de l'entrée de la ville, à la promotion et à la valorisation des extensions périphériques Nord et Nord-Est. Il est un lieu d'échange et de commerce.

- Pôle Tertiaire supérieur 40% : composé essentiellement d'immeubles de bureaux, de sièges de sociétés et de banques. Le cœur du pôle « Est » qui constitue le futur quartier des affaires, sera le point de convergence des investisseurs et industriels de toute la région des hauts plateaux« Est ».

¹⁶⁵ Document descriptif du projet « la colombe » phase2.

- Pôle de culture et d'animation 20% : Il va contribuer d'une manière dynamique à l'enrichissement et à la diversité des activités visant à renforcer la centralité du projet, un des objectifs exprimés dans les premières intentions.

- Pôle de détente et de loisir 15%: il est un élément majeur dans la composition urbaine, il assure l'articulation entre les quartiers résidentiels, le pôle universitaire et le pôle du tertiaire supérieur.

- Pôle d'intégration de l'université 10%: pour intégrer l'université II dans la dynamique urbaine et éviter son isolement, le pôle d'intégration compte regrouper toutes les fonctions susceptibles de faire le lien entre les différentes entités composant le site.

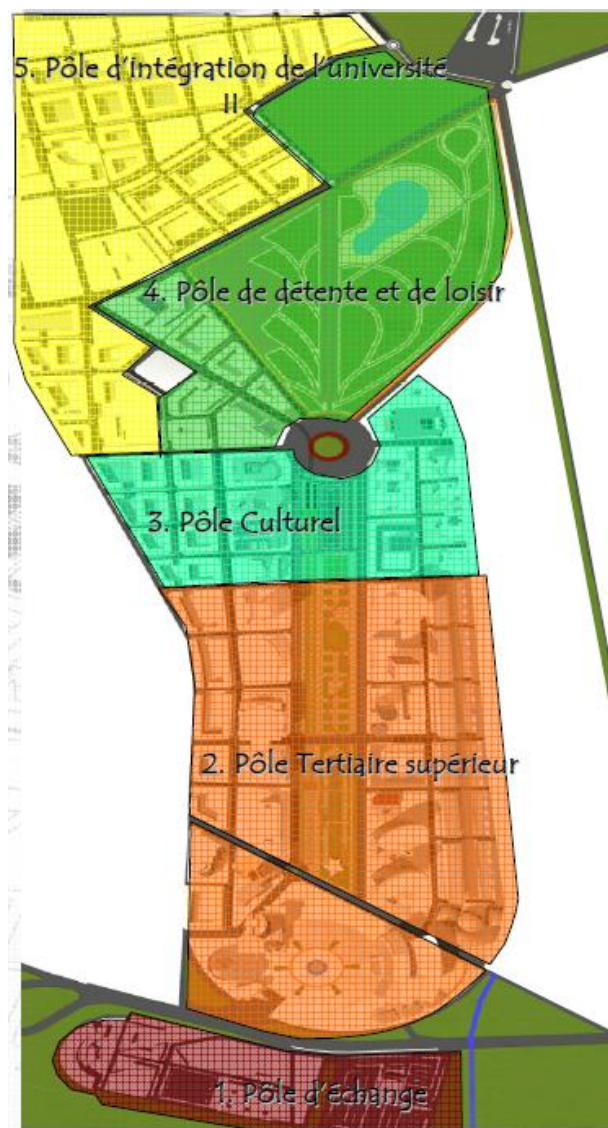


Figure 39. Les pôles d'aménagements.
Source groupe des universitaires consultants.



Figure 40. Images du projet réalisées par l'équipe des universitaires.

Construire un dispositif de pilotage :**Politique urbaine globale (niveau stratégique) :**

Dans les cas étudiés, la ville ne dispose pas d'un vrai « projet de ville » qui permettrait de définir une stratégie globale, encore moins une vision d'avenir partagée par tous les acteurs. Le seul document en cette matière reste le PATW dont les critiques ne manquent pas. Cependant, l'équipe des consultants a essayé, à l'occasion de ces projets, de faire un diagnostic susceptible d'aider les experts impliqués à dégager des objectifs et les décideurs à décider en connaissance des causes.

Portage politique :

L'instance de portage politique s'est construite d'une façon interne autour du wali. Le maire (P.APC) à son tour (qui était un chercheur universitaire) a présenté son plein engagement et a utilisé sa notoriété au sein de l'élite pour impulser le projet, mais son rôle reste très périphérique. Cependant, cette nouvelle manière de conduire les opérations urbaine a suscité quelques réticences des administrations, qui ne voulaient pas prendre le « risque » de s'impliquer dans un projet incertain, dont le programme et les acteurs ne sont pas connus dès le départ. Comme ils s'inquiétaient du rôle et des prérogatives des chercheurs dans la conduite de ce projet.

Selon l'équipe de chercheurs interviewés, des réunions périodiques sont tenues au niveau du siège de la wilaya entre ces derniers et le wali, avec la présence des élus et de toutes les administrations concernées.

L'agence foncière ; un maitre d'ouvrage délégué :

Au début de maturation du projet « la colombe », l'agence foncière était présente dans les réunions, mais sans être vraiment une instance maitresse, elle est consultée dans les questions relevant de son domaine de compétence.

Avec l'avancement et le dégrossissement du programme, des réunions sont tenues pour envisager le passage à l'acte. Plusieurs points sont soulevés, à savoir :

- Désignation d'une structure d'aménagement (aménageur) qui possède le savoir-faire et les compétences (juridiques, financières...) nécessaires ;
- Trouver une forme juridique pour rémunérer l'équipe des chercheurs ;
- Recherche de l'adhésion des investisseurs...

En l'absence d'une structure d'aménagement (aménageur)¹⁶⁶ ou une agence à créer à l'occasion de ce projet, et qui pourrait centraliser les portefeuilles des différents intervenants, le choix était entre la direction de l'urbanisme et l'agence foncière. Cette dernière est retenue pour les raisons suivantes :

1. Premièrement : difficulté d'adoption de la DUC :

- La direction de l'urbanisme peut rémunérer cette prestation en vertu du chapitre (711) à condition que cette prestation soit une étude de POS ou d'un PDAU, ainsi les prestations doivent être agréées. (Alors que ce n'est pas le cas.)
- La DUC même si elle est mise sous la tutelle du wali à l'échelle locale, elle dépend d'un échelon supérieur centralisé (ministère de l'habitat et de la construction) et que la nature des projets programmés dans cette opération émane d'une ambition locale et ne sont pas la déclinaison des programmes sectoriels.
- Difficulté d'acquiescer le foncier sans le passage par un outil réglementaire.

2. Deuxièmement : les avantages de l'agence foncière :

- C'est le wali qui préside le conseil d'administration de l'agence, et elle ne dépend pas d'un secteur centralisé.
- L'agence peut procéder à l'acquisition du foncier par concession, en envisageant le projet comme grande promotion immobilière.
- L'agence possède la compétence de transformation foncière. C'est-à-dire, la viabilisation des terrains puis la vente à des maîtres d'ouvrages opérationnels (acteurs potentiels).

Mission de l'agence foncière :

L'agence foncière est un EPIC¹⁶⁷ a été créé conformément aux dispositions du décret exécutif n° 03-408 du 05 novembre 2003 modifiant et complétant les dispositions du décret exécutif n° 90-405 du 22 décembre 1990 fixant les règles de création et d'organisation des agences locales de gestion et de régulation foncières urbaines.

L'agence foncière est placée sous la tutelle du wali. Elle est administrée et gérée par un conseil d'administration et de gestion et dirigée par un directeur.

¹⁶⁶ Nous nous permettons d'utiliser le terme, bien qu'il ne soit pas d'usage dans la pratique urbaine en Algérie.

¹⁶⁷ Établissement public à caractère industriel et commercial.

Le conseil d'administration et de gestion de l'agence foncière comprend :

Le Wali ou son représentant, président, le président de l'assemblée populaire de wilaya ou son représentant, le directeur chargé de l'administration locale, le directeur chargé de la réglementation et des affaires générales, le directeur chargé des domaines, le directeur chargé des services agricoles, l'inspecteur de l'environnement, le directeur chargé de la planification et de l'aménagement du territoire, le directeur chargé du logement et des équipements publics, le directeur chargé de l'urbanisme, le directeur chargé du tourisme, le directeur chargé de la concurrence et des prix, le représentant de l'agence nationale du développement des investissements.

Les missions de l'Agence :

Le champ de compétence d'une Agence Foncière s'étend à l'ensemble des communes de la wilaya. Elle est chargée de :

- L'exercice de la fonction d'aménageur et de promoteur foncier pour le compte des collectivités locales et de l'Etat,
- L'acquisition pour le compte de la collectivité locale de tout immeuble et de tout droit immobilier destinés à l'urbanisation et de l'aliénation des dits immeubles et droits suivant les clauses définies par un cahier des charges,
- De la mise en œuvre d'opérations de régulation foncière conformément à la réglementation en vigueur,
- L'assistance dans la limite de ses moyens des organes des collectivités locales dans la préparation, l'élaboration et la mise en œuvre des instruments d'urbanisme et d'aménagement,
- La promotion des lotissements et des zones de toute nature d'activité en conformité des instruments d'urbanisme et d'aménagement arrêtés,
- L'initiation des opérations d'acquisition et d'aliénation d'immeubles et de droit immobiliers pour son propre compte.

Quel rôle pour l'équipe des universitaires :

La nature de la commande exprimée par le wali révèle une nouvelle manière de fabriquer la ville. Elle indique le passage d'un urbanisme quantitatif à un urbanisme qualitatif. Dans ce projet, on ne dispose pas d'un programme préétabli que les administrations traditionnelles

maitrisent son élaboration par une succession de phases de diagnostic et de quantification de besoins. Mais d'un objectif qui nécessite une interprétation d'un expert avec son savoir et son savoir-faire.

Des lors, cette commande spécifique ne peut plus être confié à un maître d'œuvre opérationnel (bureau d'études) qui a l'habitude de répondre à un programme précis. Mais, les qualités recherchées sont davantage orientées vers la capacité d'accompagner le projet de sa définition stratégique jusqu'à sa mise en œuvre opérationnel passant par une programmation successive, une capacité d'écoute et d'aide à la préparation de la décision.

C'est dans ces conditions que les décideurs ont affecté ce projet à une équipe de chercheurs universitaires (cinq architectes urbanistes) dont la tâche combine entre l'élaboration d'un contenu, la conduite d'un processus et la coordination des acteurs suivant une approche multiscalaire.

Définition d'une stratégie:

Le premier rôle qui échoit au groupe de chercheurs (le niveau le plus en amont) est la traduction de la commande lancée et souhaitée par le politique, qui exprime clairement qu'il veut « un projet fort en image »¹⁶⁸, un projet exceptionnel, attractif et moderne.

Pour ce faire, le groupe « a essayé de construire une hypothèse...basée sur des résultats d'autres études socioéconomiques antérieures, d'où la récolte et la vérification des données et résultats antérieures. Cette phase est matérialisée par une validation des résultats pertinents et définition des objectifs à atteindre avec le projet.»¹⁶⁹ Cette première étape du projet s'est déroulée en échange permanent entre le groupe et les collectivités locales en présence des différents organismes qui gèrent la ville.

En somme, ce premier rôle consiste à créer une sorte de « maïeutique» pour clarifier les objectifs, définir les référentiels et surtout « engendrer le projet » à partir d'une commande clairement affichée.

Les premières interprétations de la commande ont été formulées dans une proposition de générer la croissance et créer la richesse à travers le renforcement de l'attractivité de la ville de Sétif.¹⁷⁰

¹⁶⁸ K. chorf, le projet en urbanisme, des jalons pour l'avenir, cas de Sétif. Oum el bouagui.2008

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Ibid.

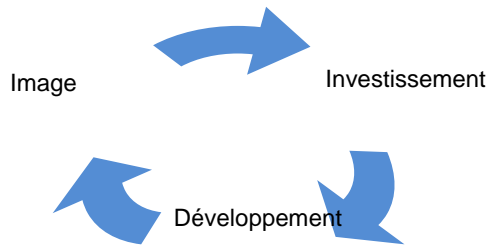


Figure 41. Spirale de croissance. Source k.chorfi 2008

La programmation urbaine :

Dans ce projet, la méthode utilisée pour la programmation urbaine est aussi originale. Elle se veut progressive, participative (entre les acteurs concernés) et consensuelle. Pour arriver à un programme partagé par tous, la démarche suivit et celle d'une étude ou d'un marché de définition qui permet d'avancer à la fois sur la conception et le programme, à travers des « tests plannings »¹⁷¹ préparés groupe de chercheurs pour être discuter entres les acteurs. Le groupe a organisé « une sorte de démarche, celle d'une hypothèse construite qui voit le projet s'élaborer progressivement d'une arène de discussion publique à une structure de conception spécialisée avant de revenir dans l'arène publique »¹⁷². pour ce faire, le groupe a utilisé plusieurs techniques de présentation pour arriver à une conception-programmation appropriée¹⁷³:

- L'utilisation des techniques verbo-visuels : « dans l'approche de conception du projet la colombe, la transition au projet du point de vue procédure est passé de dessin de plan à un " dessin " de projet. Ce dernier maitrise comme outils un discours et un visuel et vise à dessiner un avenir de la ville à partir d'une idée partagée.»¹⁷⁴
- La maquette-concepts : la maquette n'était pas le résultat d'un produit fini, mais elle se voulait un support de partage et de négociation et elle suscitait l'adhésion des acteurs potentiels au fur et à mesure de l'avancement du projet. Elle a permis d'anticiper les projets et de donner une l'image global du projet. Comme l'explique K.Chorfi « maquette- concepts réalisée selon l'avancement du projet. A chaque étape, le degré de détail et de définition a été modifié en fonction du niveau de l'étude, de la concertation... »

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ces techniques sont expliquées par l'équipe de conception et capitalisées par CHORFI, dans un communiqué à Oum el bouagui qui s'intitulait « le projet en urbanisme, des jalons pour l'avenir, cas de Sétif »

¹⁷⁴ Interview avec un membre du groupe de chercheurs.2015

- La causerie urbaine : malgré que le projet n'ait pas connu une participation citoyenne directe dans les diagnostics et l'élaboration des choix, il a exploité une large vulgarisation à travers les tables rondes à la radio, les journaux, les expositions officielles, la création d'une page internet qui a suscité –selon le groupe- un large débat critique.

Après plusieurs ateliers de concertation avec les autorités, le processus de programmation finira par annoncer une spirale de programmation s'appuyant sur le triptyque qui présente les alternatives du projet.

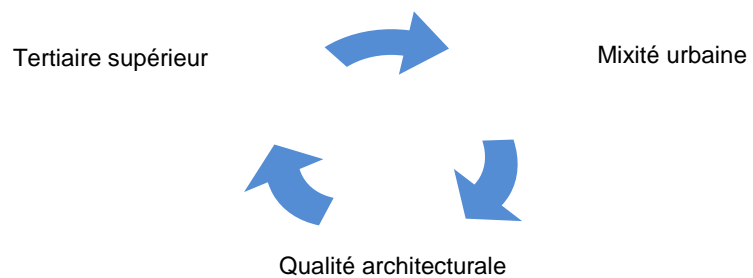


Figure 42. Spirale de programmation. Chorfi 2008.

Rôle dans le pilotage technique :

Le dispositif de pilotage s'est construit progressivement autour de l'équipe des universitaires dans une relation forte avec les décideurs. Ainsi, le projet, au fur et à mesure de son avancement, a permis de raccrocher certaines administrations et organismes. Cette organisation qui associe à la fois le politique et l'expert forme ce qu'on peut appeler un « comité de pilotage ».

La mission du groupe de chercheur se compose de trois phases successives¹⁷⁵ :

Phase de faisabilité : cette phase vise à préparer un cadrage de l'ensemble des données relatives à l'aménagement : données urbaines, topographique, techniques et financières. Ce cadrage devra permettre au maître d'ouvrage d'établir un bilan d'opération.

Les travaux réalisés dans cette phase sont :

- Un diagnostic urbain (historique, environnementale, viaire,...) ;
- Une programmation urbaine (définition des programmes, leur typologie et de leur organisation par pôles) ;
- Plan de composition urbaine (définissant les trames urbaines, les espaces publics, les espaces paysagers et les lots bâtis,...) ;

¹⁷⁵ Selon les documents descriptif du projet « la colombe » élaborés par l'équipe des enseignants.

- Volumétrie indicative permettant la visualisation de l'aménagement ;
- Anquete aupres des services publics...

Cette étape a fait l'objet de plusieurs discussions et a été validée par les décideurs.

Phase préopératoire : elle vise à élaborer les documents techniques et prescriptifs à remettre aux futurs investisseurs (qui auront bénéficié des terrains aménagés) et à leurs maitres d'œuvres, pour expliquer les limites de prestations, les données générales du projet urbain et la qualité attendue. Ceci afin de garantir la cohérence et l'ambition voulue.

Les documents à produire sont :

- Cahier des charges de cession (limites des prestations, prescriptions techniques) ;
- Cahier des charges des prescriptions architecturales, urbaines et paysageres)
- Programme des equipements publics.

Phase de mise en œuvre du projet : cette phase est envisagée autour de l'assistance à la maitrise d'ouvrages, de la coordination entre les maitres d'œuvres opérationnels, la mise à jour et adaptation des documents et la précision et le recadrage des actions par rapport aux objectifs de projet.

Les déboires de l'expérience de « la colombe » :

Si les phases avals du projet (réalisation et mise en œuvre du projet) sont bien imaginées par le groupe de pilotage en amont. Dans les faits, le projet s'est arrêté au stade de l'étude de faisabilité. Plusieurs contraintes ont été à la base de l'échec du projet, on peut en citer quelques-unes :

- le projet n'est pas adossé à une stratégie urbaine globale.
- faible engagement des services locaux. Ceci est dû à leur incertitude par rapport à la démarche, qui paraît étrange au mode de planification traditionnel.
- le groupe de pilotage n'est pas structuré dans un comité (avec un conseil administratif). Il se gère et se réunit par l'intermédiaire du cabinet de wali.
- Absence de l'aménageur pour produire du foncier (transformation foncière).
- Difficulté de procéder à la concession des terrains du domaine public ; l'opération retenue est de considérer le projet comme une grande promotion immobilière, alors que le programme de projet ne l'est pas.

- Réticence des investisseurs locaux à s'impliquer dans le projet (comme maîtres d'ouvrage opérationnels). Est-ce en dépit des essayes de montage financier en amont du projet avec les acteurs potentiels qui préfèrent ne pas prendre le risque et se contenter des opérations plus certaines comme les procédures du LSP¹⁷⁶.
- Absence de statut de maîtrise d'œuvre urbaine, de conseils et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. On peut citer dans ce projet, que l'équipe des chercheurs, pour être payée sur ces prestations par l'agence foncière, elle a été demandée de remettre un plan approuvé, alors que le projet n'a pas atteint ce stade de maturation.

Il convient ici de signaler, que face à la réticence des investisseurs locaux, le groupe des enseignants avait présenté aux décideurs un bureau d'étude français (art et charpentiers)¹⁷⁷ pour diriger la maîtrise d'œuvre opérationnelle. Mais, les vrais enjeux restent la recherche de la coopération des investisseurs étrangers, par le biais de ce bureau d'études.

Avec l'arrivée du nouveau wali en 2009¹⁷⁸, le projet « la colombe » n'était pas dans sa stratégie. Ce qui a marqué définitivement la fin de cette aventure de projet. Mais, cette expérience qui a fait réunir, dès l'amont, le technicien et le politique, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre pour travailler simultanément sur le programme et sa formalisation urbaine, mérite d'être capitaliser.

2.4. Aménagement du plateau ouest « Elbez- Chouf Lekdad » : un projet qui précède la règle :

Dans la poursuite de notre investigation, un autre projet à la périphérie ouest (sur le plateau d'Elbez-chouf lekdad) de la ville de Sétif a été mené par le même groupe (chercheurs universitaires) en regroupement avec d'autres professionnels. Pour aménager ce site déjà occupé, un concours d'idée est lancé en 2007 sur une surface de plus de 350 hectares. Pour analyser le processus de conduite de projet, nous estimerons nécessaire de retracer l'histoire de projet, depuis 2007, sous forme d'un récit et de dégager les séquences principales de l'élaboration de projet, tout en mettant l'accent sur la conduite des processus de projet et les relations entre les acteurs.

¹⁷⁶ Logements sociaux participatifs.

¹⁷⁷ A l'occasion de sa participation au concours de l'aménagement de la baie d'Alger.

¹⁷⁸ Abdelkader ZOUKH 2009-2013.

Présentation du site :

Le plateau (Elbez-chouf lekdad) est situé à la périphérie Ouest de Sétif, séparé de la ville par la vallée de boussellam, limité du nord et ouest par une voie de contournement et du sud par la RN5. Pendant longtemps, ce site restait en rupture avec la ville dans un état d'enclavement, il ne faisait pas parti de l'image cognitive de la ville. Au moment du lancement de projet en 2007, ce territoire extrêmement disparate qui s'étend sur une superficie de plus de 570 hectares regroupe : le deuxième campus universitaire, le pôle médical, le centre de préparation sportif, de l'habitat planifié et le plus grand bidonville de Sétif connu sous l'appellation de « chouf lekdad ». Aujourd'hui la zone compte plus de 9000 habitants et environ 4000 étudiants résidents.

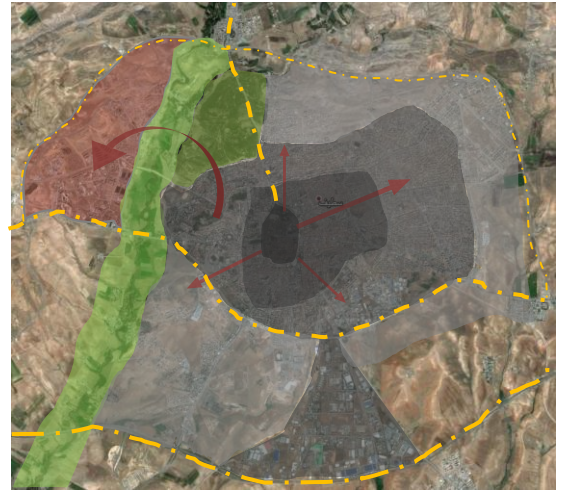


Figure 43. Sens d'extension de la ville.

Le pôle universitaire : s'étend sur une surface de 120 Ha avec une clôture de plus de 4 km. C'est le premier projet qui s'est implanté avant même que le PDAU prévoit l'aménagement de cette zone¹⁷⁹, sur un terrain appartenant au domaine de l'état (géré par une EAC) dont l'affectation et le choix de terrain s'est fait en automne 2000. Selon notre enquête, le plan d'occupation des sols s'est élaboré parallèlement à la réalisation.

Malgré le niveau d'infrastructures, de réseaux divers et les équipements (VRD, éclairage, eau courante, assainissement, gaz de ville), les facultés et les constructions qui composent le pôle présentent une juxtaposition des expressions architecturales très différentes. Cette incohérence de l'ensemble est due à l'affectation des études à plusieurs maîtres d'œuvres sans établir, en amont, une convention d'esthétique susceptible d'unifier le langage architectural sans glisser dans l'uniformité. Cette petite lecture, nous donne déjà un indice sur un maillon manquant dans la chaîne des acteurs, un échelon transversal (en aval) qui pourrait se baptiser « maîtrise d'œuvre urbaine ».

¹⁷⁹ Défini zone non urbanisable selon le PDAU 1997.

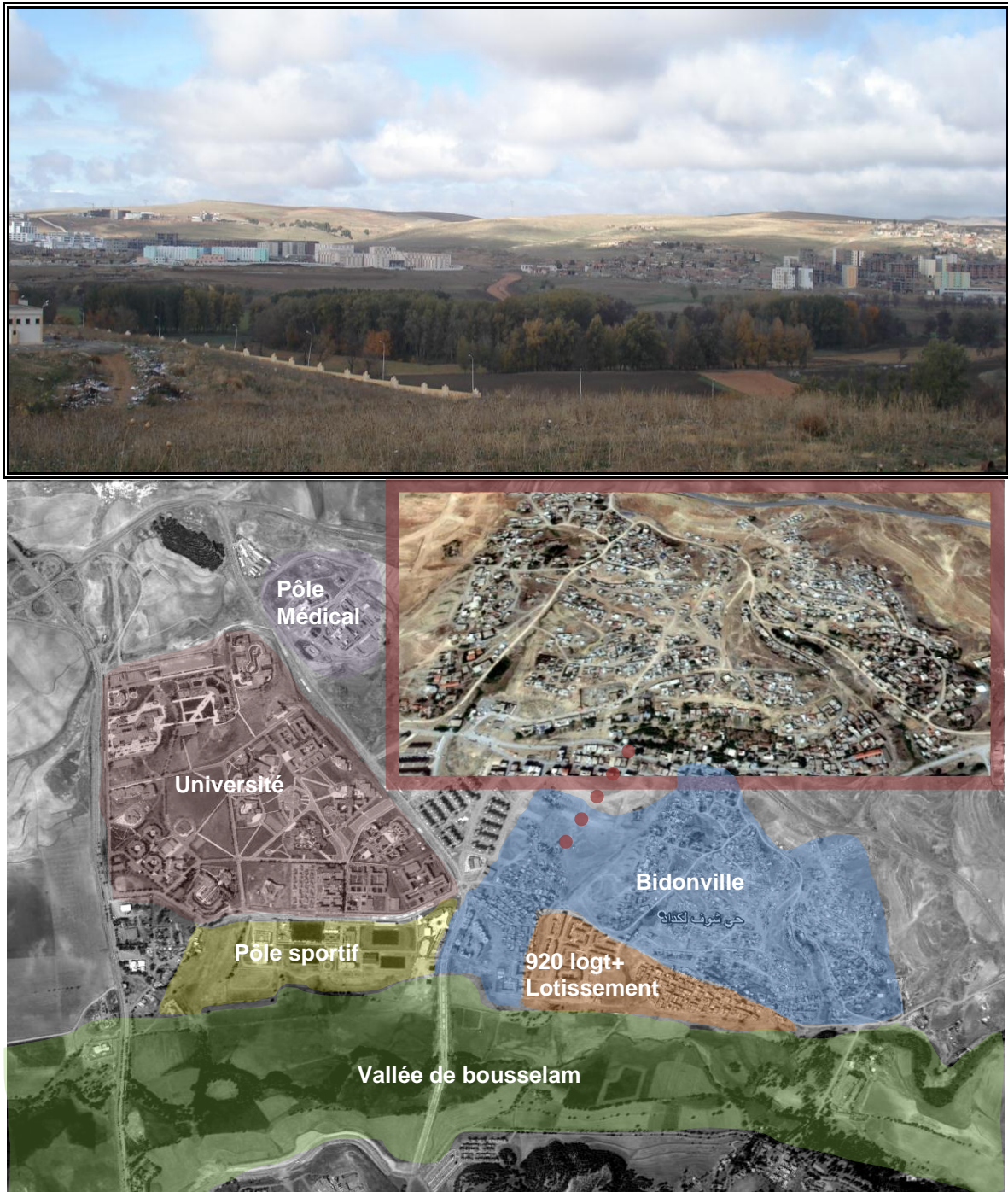


Figure 44. Composantes du plateau Ouest en 2007.

Chouf lekdad : jusqu' à l'implantation de l'université, ce bidonville est considéré comme une zone rurale « douar » à la porte de la ville. Il s'étend sur une surface d'environ 76 ha (1/4 de la surface du plateau), la majorité des terrains appartient au domaine privé de l'Etat.

Ce quartier a pris naissance avec l'arrivée des saisonniers venus pour travailler la terre, vers la fin des années cinquante¹⁸⁰. En 1987, les baraques illicites ont commencé à y apparaître et depuis lors l'ensemble du site a été envahi. Les plus grands afflux sont enregistrés pendant la décennie noire avec un taux d'accroissement de 13.52 % du à l'insécurité. Durant les années 2000, les nouveaux immigrants sont plutôt de classe jeune désirant accéder à un logement.

1987	1998	2008
1398	5640	7688
	13.52 %	3.15 %

Tableau 9.L'accroissement démographique de chouf lekdad pour différentes périodes. DPAT de Sétif, 2008.

D'après une enquête effectuée sur le terrain, hormis les anciens habitants installés durant les années 50 et 60, la majorité des occupants ne risque pas de construire de grandes habitations, mais juste de se contenter d'un minimum d'abris, pour juste pouvoir briguer un logement. Ce qui justifie le type horizontal des logements et leurs surfaces restreintes de 100 m à 150 m². En outre, les habitants ont dévoilé leur agrément à céder les parcelles à condition de bénéficier d'un logement décent. Par contre, les autorités n'ont jamais essayé de les associer dans les questions d'aménagement de ce quartier, ils ne se sont considérés dans les bureaux de l'administration que des chiffres à manipuler.



Figure 45. Vue sur la vallée de Boussellam et chouf lekdad. Source l'auteur

¹⁸⁰ Selon les habitants de ce quartier.

Recensement de l'habitat précaire : (Enquête 2007)¹⁸¹

	Nombre de logements	Nombre de ménages	Nombre de familles	Nombre Habitants
Chouf Lekded	653	640	739	3913
Elbez	63	63	94	370
total	416	703	833	4283

Habitat planifié : implanté, depuis 2005 entre la vallée et le bidonville, constitué d'un lotissement social et des logements collectifs (920 logements) dans le but de freiner l'étalement sur la vallée. Ces unités sont créées par des décisions administratives, sans se référer à une planification règlementaire. Sur cette partie, l'urgence et le besoin pressant ont justifiées ce simple recours à la fameuse commission de choix de terrain.

La vallée de boussellam : un milieu naturel riche et diversifié constitué de prairies irriguées de bosquets d'arbres et d'étendues de céréales associés à l'élevage. Elle s'étend, en milieu urbain sur une surface de (03) hectares avec environ 600 mètres de largeur, elle constitue avec les bois de Zenadia une importante réserve d'oxygène pour la ville. L'urbanisation de cette périphérie ouest pose, en premier lieu, la question de préservation de cette écosystème menacé et fragile (artificialisation des sols et risque des inondations).



Figure 46. la vallée de boussellam. Source l'auteur 2015

Le concours d'idées de 2007: un préalable pour générer « le projet »

Face à la complexité de l'aménagement de cette périphérie urbaine, constituée d'un habitat précaire à valoriser, de nouveaux équipements à intégrer dans la vie économique et sociale, d'un milieu naturel à préserver, et à la volonté forte d'intégrer ce pôle à l'espace urbain et d'en faire un vrai morceau de ville. Les autorités locales (en l'occurrence le wali) ont lancé un « concours d'idées » pour imaginer un développement cohérent de ce pôle urbain autour d'une esquisse de programmation et d'une solution conceptuelle.

L'absence d'un plan de référence (le PDAU ne couvre pas la totalité de la zone d'étude) et d'une stratégie prédéfinie¹⁸², la situation stratégique du plateau et l'hétérogénéité de ses composantes ont tous rendu nécessaire un plan d'aménagement d'ensemble afin de remédier à cette situation. Comme l'explique un membre de l'équipe de la maîtrise d'œuvre : « Ce projet d'aménagement a comme principal objectif la mise en cohérence des différentes actions déjà réalisées ou en cours de réalisation et les projets projetés afin d'assurer au site de 300 hectares un développement équilibré et durable. Cette vision stratégique impulsée par les collectivités locales, vise à mettre fin à ce désordre et épargner la vallée de Boussellam de cette avancée certaine du bâti. »¹⁸³

Par ailleurs, l'incapacité de l'administration et des services de l'aménagement (les maîtres d'ouvrages) à définir une commande précise sur un territoire si vaste (plus de 300 Ha) et hétéroclite, et la limite des procédures traditionnelles linéaire (état des lieux-diagnostic-programmation...) issues de la planification à faire face à une problématique nouvelle (intervenir simultanément sur un terrain vierge et sur le déjà-là), ont justifié le recours à l'assistance d'un maître d'œuvre et de faire intervenir ce dernier en amont de l'opération. Donc, il s'agissait dans ce projet de construire, dès l'amont, un dialogue maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre.

Plusieurs équipes ont proposé leurs visions de ce pôle ouest à travers des intentions programmatiques écrites et dessinées. Ces travaux ont fait l'objet de présentation devant une équipe de jury présidée par le wali et composée essentiellement des collectivités locales (de la

¹⁸² En fait, l'ANAT avait élaboré une étude, en 1997 avant l'intégration de cette zone au PDAU, intitulé "Etude de deux aires de planification à Sétif : plateau Chouf Lekded-Elbez et ouled Saber. Dans cette étude le plateau ouest est appelé à être une zone de report d'urbanisation future de la ville, il sera destiné à la accueillir essentiellement les programmes de logement (fonction résidentielle).

¹⁸³ MADANI Said, op.cit. p.111. (membre de l'équipe de conception)

wilaya et de la commune) et des représentants des administrations et des services publiques (urbanisme, transport, environnement, hydraulique,...).

Les concurrents sont appelés à l'occasion de cette appel d'offre de : Poser les bonnes questions, préciser les enjeux, définir la commande et conduire le projet urbain dans le fond et dans les détails.

L'équipe des chercheurs universitaires a été le lauréat du concours en collaboration avec des professionnels.

Pilotage politique :

Le projet a été initié par le wali se Sétif. Faute de le piloter par une structure transversale créée ou à créer à l'occasion de ce projet, c'est la direction de l'urbanisme qui a eu la charge de lancer le projet (appel d'offre et cahier des charges) en sa qualité de maitre d'ouvrage délégué et de coordonner l'ensemble des services publics. Ainsi, elle sert d'interlocuteur entre tous les acteurs concernés.

En réalité, cette phase très en amont de définition des grandes lignes de projet concerne plusieurs organismes et maitres d'ouvrages. C'est le wali qui représente dans ce cas l'instance intersectorielle (il détient le pouvoir financier et il chapote plusieurs secteurs déconcentrés donc plusieurs maitres d'ouvrages), il délègue ces compétences (de maitrise d'ouvrage) à la direction de l'urbanisme, celle-ci est la mieux placée d'un point de vu de savoir et de savoir-faire pour piloter l'action et effectuer un travail transversal de coordination et de délibération (à ce niveau amont, a priori), entre autre c'est le lieu où se constitue la capacité d'action collective.

Les acteurs de la maitrise d'œuvre urbaine :

Comme il est annoncé dans l'appel d'offre de ce concours, seuls les bureaux d'études pluridisciplinaires agréées peuvent y participer. Donc, Afin de pouvoir participer au concours, l'équipe des enseignants a dû se regrouper avec deux bureaux d'études.

Le groupement constitué par un contrat notarié se compose de :

- Cinq architectes-urbanistes chercheurs de l'université de Sétif.
- La société civile professionnelle d'architectes spécialisée en urbanisme directeur et opérationnel (URBATECH).
- Le bureau d'Engineering et d'Études Polytechniques. Spécialisé en VRD et aménagements Hydrauliques (BENEP).

Force est de constater que l'externalisation de la phase de définition de la commande et du projet en général (qui relève traditionnellement des compétences de la maîtrise d'ouvrage publique), par le recours à des professionnels, constitue une forme novatrice dans la conduite des projets, ainsi que le groupement qui constitue le dispositif de maîtrise d'œuvre, par l'implication des chercheurs universitaires.

Lecture du cahier des charges :

Définition de la commande du maître de l'ouvrage : Conformément aux orientations définies dans le cahier des charges à savoir : « L'étude consiste en l'élaboration d'un plan d'aménagement établi à partir d'un état des lieux et d'un diagnostic de la situation de la zone d'étude, ensuite des tendances et enjeux comme stratégie d'aménagement qui ont permis de mettre en cohérence l'ensemble des actions en cours et futures pour aboutir à la fin à un plan d'aménagement dans une carte de zone homogène jusqu'à l'établissement des plans de masse. »¹⁸⁴

La variante retenue :

Suite à notre analyse des documents et à travers les entretiens effectués, le groupe de maîtrise d'œuvre retenu est parti d'un diagnostic qui fait le recoupement de plusieurs techniques y compris la méthode AFOM. Pour aboutir à un ensemble de stratégies et de principes d'aménagement qui consiste à prendre en charge les problèmes existants d'une part, et de développer les activités tertiaires et universitaires d'autre part.

Ces principes peuvent se résumer comme suit :

- Une offre polycentrique culturelle, sportive, médicale, universitaire... de niveau national et international.
- Un projet urbain comme levier économique et social.
- Une approche interface et d'articulation entre transports et urbanisme.
- La qualité du travail sur les espaces publics, notamment en articulation avec la programmation polycentrique et l'injection d'équipements de centralité.
- La conception de nouveaux quartiers à vocation résidentielle.
- Nouvelle centralité qui pose les questions de l'urbanisme contemporain, reconversion des tissus urbains insalubre et indécents et absorption progressive de l'habitat précaire.

¹⁸⁴ Rapport du plan d'aménagement 2007.

- Liens à trouver entre de fortes hétérogénéités.
- Respect du site, son paysage naturel, sa vulnérabilité écologique et sa qualité environnementale.

En définitive, La démarche développée a pour finalité la réconciliation du développement avec les éléments déjà existants. C'est le passage de la logique des projets à la démarche du projet.

Le parti d'aménagement :

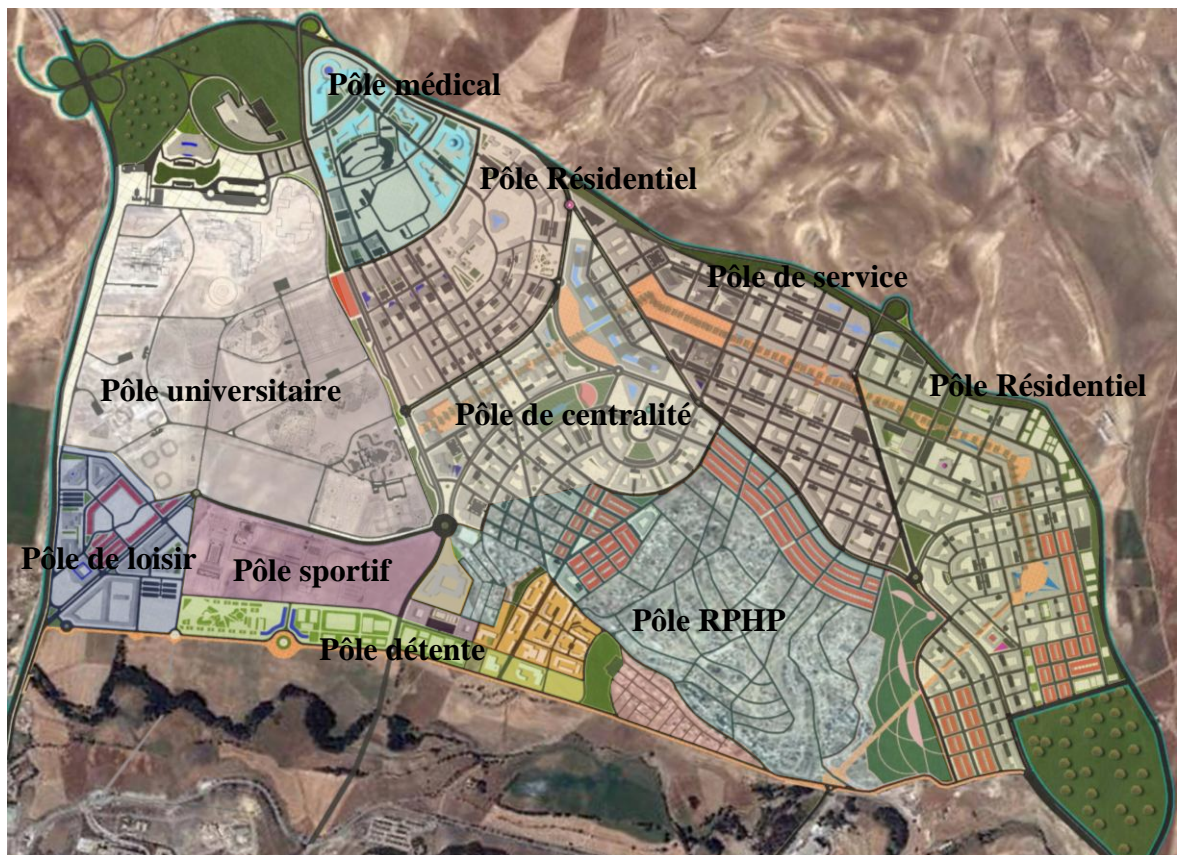


Figure 47. structure polycentrique. Groupe de maîtrise d'œuvre. 2008

Le site est constitué de deux plateaux à savoir : Elbez et chouf lekdad, l'espace de séparation entre les deux entités (entre le campus universitaire Elbez et Chouf Lekdad) constituera le cœur du nouveau quartier qu'on a baptisé « Chouf Elbez ».

Autour de ce noyau graviteront des ensembles intégrés (foyers de mixité urbaine) sous forme de pôles (de services, de loisirs, résidentiels) en plus de ceux déjà existants (université, CHU, village sportif, habitat précaire à résorber). Les axes prévus ou en cours de réalisation (Gasria, PDAU et voie DTP) sont retenus pour diviser le site en trois zones interférentes liées par des

boulevards intermédiaires faisant le raccourci entre ces axes primaires. Enfin, les voies secondaires et tertiaires tissent les différentes parties du projet.

Pour couronner ce défi urbain, le parcours pédestre se fraie son chemin le long du projet afin de devenir sa colonne vertébrale. Toute l'activité urbaine dans ce morceau de ville s'articulera autour de cet espace public fédérateur de haute qualité urbaine et d'ambiances variées.

Tableau 10. Les pôles constituant le projet. Source plan d'aménagement 2007.

système de polarité	surf.
Pôle RPHP	110 Ha
Pôle Universitaire	120 Ha
Pôle Sportif	24 Ha
Pôle de Loisir	24 Ha
Pôle de détente	22 Ha
Pôle Médical	30 Ha
Pôle de Centralité	65 Ha
Pôle de Service	60 Ha
Pôle résidentiel I et II	125 Ha
TOTAL	350Ha +220 Ha

La composition urbaine:

Plusieurs trames se superposent pour donner une composition urbaine structurée à savoir:

- La trame des espaces publics : La priorité sera donnée aux piétons qui devront avoir le sentiment que cet espace leur appartient réellement ; les boulevards ; le cours et le parcours pédestre ont sont les principaux composants de ces espace publics de centralité.
- La trame viaire avec ses différentes échelles ;

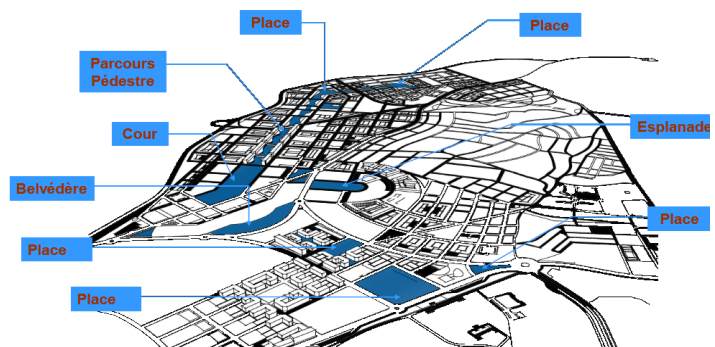


Figure 48. Trame des espaces publics. Source groupe de conception. 2007

- La trame des espaces verts ;
- Le parcours pédestre.

En fait, ce concours d'idées vise à clarifier un programme et une stratégie de conception de l'ensemble. Il a pour vocation d'aider le maître d'ouvrage à prendre les "bonnes" décisions, de rapprocher les composantes de la maîtrise d'ouvrage. Il n'a pas pour but la réalisation d'un ouvrage. Cependant, le fait de retenir un seul projet va réduire les solutions et les variantes qui peuvent être complémentaires, alors qu'un travail de synthèse par le maître d'ouvrage pourrait être plus fructueux à la démarche.

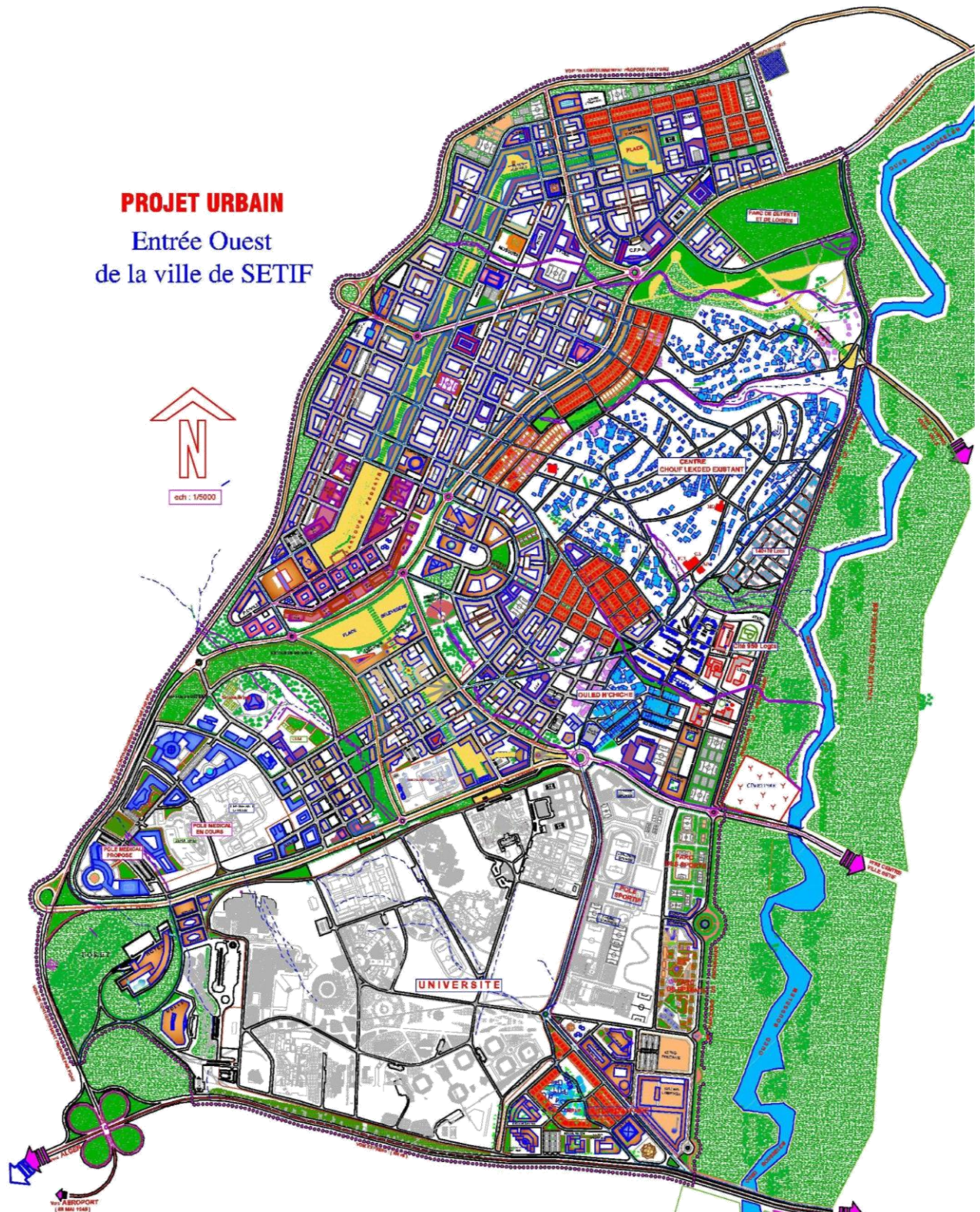


Figure 49. Plan d'aménagement du plateau Ouest. Groupe de maîtrise d'œuvre. 2008

Plan d'occupation des sols 2009 : une réglementation incontournable ;

«Maintenant, il faut donner un acte de naissance à notre projet »¹⁸⁵, c'est par cette litote qu'a commenté le représentant du ministère en urbanisme, lors d'une présentation du projet d'aménagement à Sétif, en faisant allusion au plan d'occupation des sols.

En 2008, le maître d'ouvrage représenté par la direction de l'urbanisme de Sétif commande l'étude de POS à la même équipe lauréate. Sans recourir à un deuxième concours, l'étude du POS est considérée comme un prolongement de la première phase de concours d'idées.

A cette phase de projet, le périmètre d'étude retenu dans le concours d'idées est divisé, a priori, en deux POS, un plan d'aménagement qui concerne l'extension y compris le pôle médicale en cours de réalisation, tandis que l'autre porte sur le tissu existant (bidonville) et qui sera un POS de restructuration et de RHP¹⁸⁶.

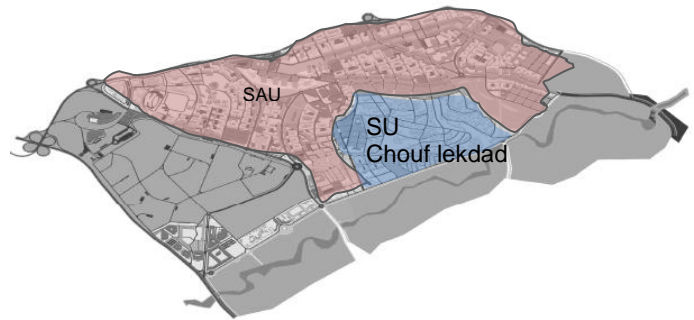


Figure 50. Périmètres des deux POS. L'auteur d'après une carte du POS.

Avec la commande d'un POS, commence le clivage des visions entre les deux parties prenantes ; entre un outil règlementaire vu par le maître de l'ouvrage et une démarche de projet espérée par le maître de l'œuvre. Dans tous les cas, Cette étape d'élaboration de POS s'impose dans la mesure où il reste le seul document d'urbanisme officiel. Mais, il s'agit là d'une démarche différente de l'élaboration habituelle des POS parce que dans ce cas le projet précède la règle.

La programmation urbaine:

Comme point de départ, la programmation s'est appuyée essentiellement sur les grandes lignes préétablies dans la phase du concours d'idées. Avec l'élaboration du POS, il s'agit d'une tâche très longue de négociation et de confrontation qui n'avait pas cessé même avec son édition finale.

L'analyse fait ressortir une approche qui combine différents modes de programmation, adoptée par le maître de l'œuvre, il s'agit essentiellement : de la programmation dite normative issue de la quantification des besoins, de la programmation sociologique qui

¹⁸⁵ Discours rapporté par le maître de l'œuvre enquêté.

¹⁸⁶ Résorption de l'habitat précaire.

s'appuie sur la sociologie des fonctions urbaines (utilisant les notions de centralité, de quartier, de la proximité...), et enfin, celle déduite d'un travail de conception et de la forme préalable (conception issue du premier concours).¹⁸⁷

Cependant, le plus important que la formulation technique et quantitative du programme, reste le processus collectif de programmation assuré par l'assistance du maître de l'œuvre et la coordination de la DUAC. A cet égard, des réunions sont tenues entre les services et les organismes concernés, à l'issue de l'avancement du maître de l'œuvre, pour procéder à la négociation et à la validation du programme. Ainsi, la programmation fait l'objet d'ajustements permanents tout au long du projet suivant les conjonctures et les changements de données, dont on peut esquisser quelques moments :

- Conciliation entre l'initiative locale et les programmes sectoriels : par exemple, le CHU prévu par le maître de l'œuvre en face de la faculté de médecine n'a pas pu être attribué par le secteur central de la santé. Après négociation avec la direction de la santé, c'est plutôt des centres spécialisés qui sont adoptés pour former le pôle. Ainsi, face à la forte demande des particuliers (médecins), des lots de terrains entourant le pôle sont prévus pour accueillir des cliniques privées.¹⁸⁸

- changements à la tête de la wilaya et des administrations : l'arrivée du nouveau wali en 2009, marque plusieurs infléchissements du programme, portés essentiellement sur le pôle central. Une nouvelle commande est formulée, il s'agit de l'installation d'une cité administrative composée du siège de la wilaya et des différentes directions.

- intégration d'un programme de logements : il s'agit d'un projet centralisé de 2000 logements piloté par l'agence de promotion immobilière publique assure-immo (ex cnep-immo), inscrit dans le cadre de la politique du logement. Le projet est installé et les travaux ont été commencés avant même l'approbation du POS.

- ainsi, des révisions sont introduites après l'approbation du PDAU intercommunal en 2010.

Un POS souple malgré lui :

D'une manière générale, le POS doit être approuvé après le levé de réserves de la phase d'édition finale. Dans notre cas d'étude, cette phase finale achevée vers la fin de 2009, mais l'approbation du POS ne sera effectuée que quatre ans après, sous différents prétextes, comme

¹⁸⁷ Pour plus de détails, voir : la programmation urbaine (in l'aménageur face à la crise de la ville). Club des maîtres d'ouvrage. 1996.

¹⁸⁸ Actuellement 13 lots de terrains sont vendus aux médecins/investisseurs pour installer leurs cliniques.

l'approbation du PDAU en 2010 et l'impératif de réviser les POS même ceux nouvellement approuvés, le changement du wali et de quelques directeurs... mais l'enjeu principal était de laisser une marge de manœuvre aux acteurs du projet.

Cette période ouverte (sans approbation) était une opportunité aux décideurs pour introduire des changements et de réviser en permanence le POS, laissant une certaine flexibilité programmatique. Elle a permis essentiellement d'accueillir des programmes (programme centralisé de 2000 logements AADL, club des avocats...) et d'en transférer d'autres (le programme d'un des pôles de résidence prévu est transféré vers le POS d'AIN SFIHA). Comme elle a permis aussi d'introduire une cité administrative commandée par le nouveau wali.¹⁸⁹

Durant ces années, plusieurs projets et concours d'architecture ont été lancés, voire des travaux de réalisation ont été entamés avec la viabilisation, le projet de 250 et de 2000 logements AADL, dont le POS a servi de référence sans qu'il soit vraiment figé et opposable.

Cette souplesse du POS informellement adoptée, si elle a servi la démarche de projet par le recadrage chemin faisant des actions, elle met le maître de l'œuvre devant une mission supplémentaire (dont il n'a pas été rémunéré), celle d'accompagner le processus du projet.

¹⁸⁹ Installé à la tête de la wilaya vers en 2009.

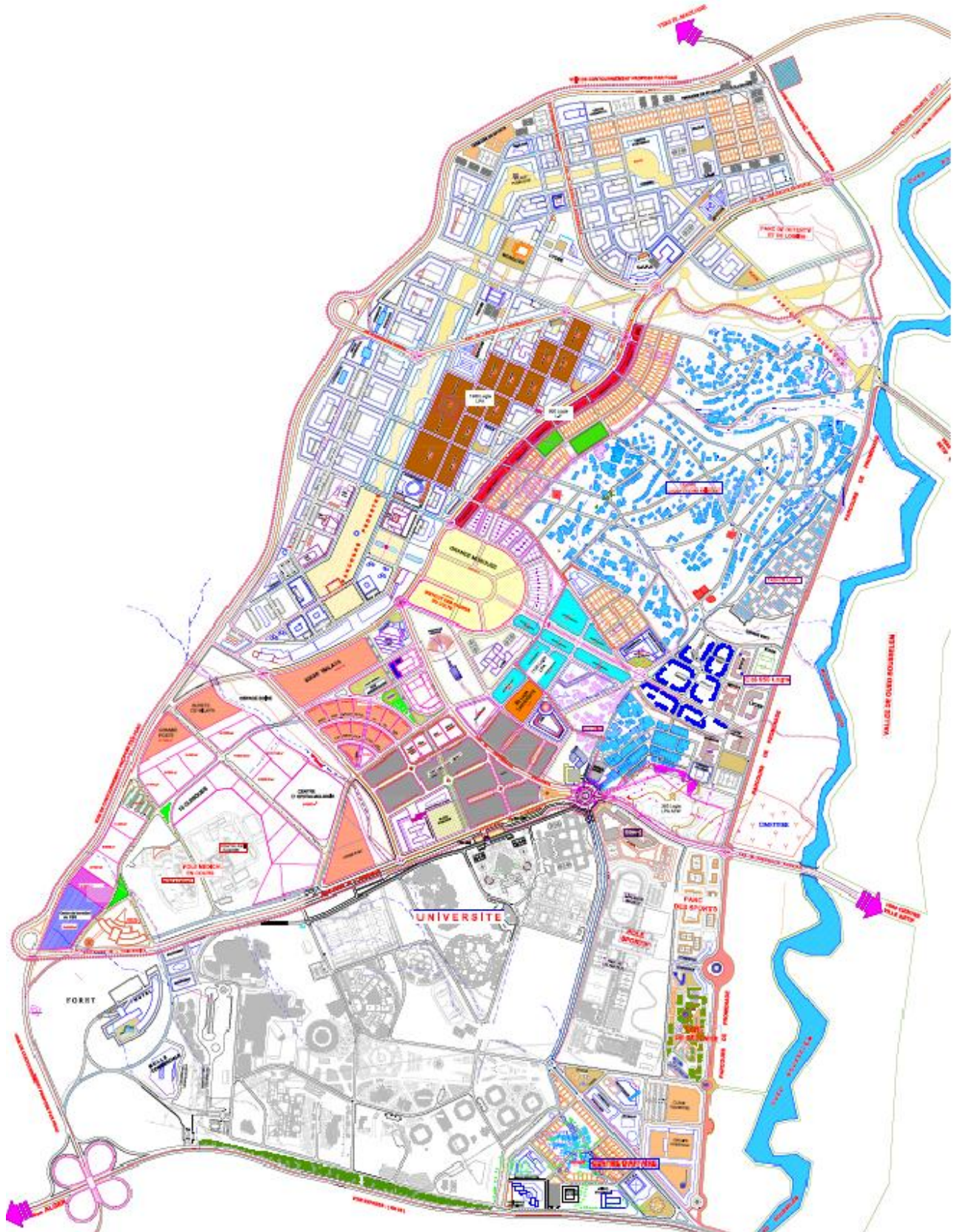


Figure 51. Plan d'aménagement du plateau de Chouf Lekdad 2009. Source POS Chouf Lekdad

La mise en œuvre du POS :

Le POS « est un document d'urbanisme établi conformément à la loi n° 90-29 du 01 Décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme. Il a pour enjeux la production et/ou la transformation du sol urbain et du cadre bâti... »¹⁹⁰ Il est un outil réglementaire qui détermine les modalités d'utilisation et les droits d'usage des sols, il se matérialise par un plan d'aménagement (plan de masse) et un règlement urbain. Pour pouvoir passer à l'acte et fabriquer l'espace urbain, cet outil pose la problématique d'opérationnalité. Ainsi, plusieurs questions viennent s'agripper : au passage à l'acte, qui fait quoi et comment? Qui coordonne les actions des maitres d'ouvrages pour monter le puzzle ? Qui veille à la cohérence de l'ensemble sur le plan technique et organisationnel ?

En effet, L'élaboration du POS passe par plusieurs étapes à savoir : une première phase de diagnostic et d'état de fait ; une deuxième phase d'aménagement et de règlement d'urbanisme et une troisième d'édition final. Auxquelles on a annexé une quatrième phase d'étude d'exécution de réseaux, ce qui signifie que le plan d'occupation des sols, sans qu'il soit directement un outil d'urbanisme opérationnel (qui prend en charge la réalisation des constructions), il a néanmoins, comme finalité l'aménagement ou la transformation du foncier en des terrains urbanisables. Ce qui implique une maîtrise d'ouvrage de cette opération.

Dans notre cas d'étude, c'est la direction de l'urbanisme qui s'est chargée de l'aménagement comme maitre d'ouvrage et la mission de maîtrise d'œuvre (partie de suivi) est confiée au BENE¹⁹¹ (membre du groupe de conception du POS).

Si on considère que le POS est une grosse commande urbaine, celle-ci ne sera pas formulée par la direction d'urbanisme seulement, mais reflète en réalité une multitude d'acteurs et/ou de maitres d'ouvrages qui sont en position d'hierarchie ou d'interdépendance. La DUAC, outre sa mission de maitre d'ouvrage par délégation, représente l'interlocuteur de tous les maitres d'ouvrages concernés, le lieu de réunion et de concertation (au sens le plus étroit, inter administratif) et l'interface entre la sphère de pilotage politique et celle plus technique autour du maitre de l'œuvre. L'analyse des rôles joués par la direction de l'urbanisme, montre une superposition des missions. En ce sens, le chef de bureau des instruments d'urbanisme à la DUAC nous a divulgués qu'il a transmis plusieurs fois au wali les inquiétudes de la direction

¹⁹⁰ Direction de l'architecture et de l'urbanisme (ministère de l'habitat). Méthodologie d'élaboration des POS. 1991. P01.

¹⁹¹ Bureau d'Engineering et d'Études Polytechniques. Spécialisé en VRD et aménagements Hydrauliques.

quant à l'accumulation des tâches qui lui sont incombés (maitre d'ouvrage de POS et des projets particuliers, aménageur, vérification et délivrance des actes et permis d'urbanisme, coordination des différents acteurs...)

Fragmentation des acteurs en aval ou Fragmentation des maitrises d'ouvrage :

La volonté de faire du POS un projet urbain ou plus précisément un projet à l'échelle de la ville, nécessite donc de procéder à des chaînages amont-aval pour maintenir les grandes lignes de projet lors de la mise en œuvre opérationnelle. Généralement, dans le cas d'un POS pareil, deux processus seraient à mener, à savoir, l'élaboration du projet urbain et la viabilisation des terrains. Ailleurs, La gestion intégrée de ces deux processus est organisée par des procédures d'urbanisme opérationnel sous la responsabilité d'un opérateur qui agit comme une structure indépendant.¹⁹²

Dans le cas d'aménagement du plateau ouest de Sétif, force est de constater que le passage d'un outil règlementaire (POS avec son plan d'aménagement et son règlement) à la réalisation et à la mise en œuvre opérationnelle a été procédé sans recours aux procédures d'urbanisme opérationnel. Ainsi que sur le plan organisationnel des acteurs, il n'y avait pas de structure transversale et de coordination entre les différents maitres d'ouvrage ni entre les maitres d'œuvres (architecte coordonnateur, architecte en chef ou autre structure), mais Les seuls garants de la cohérence d'ensemble restent les procédures règlementaires imposés par le POS.



Figure 52.viabilisation et installation des premiers projets. L'auteur 2015.

¹⁹² Guerroudj.2013.In L'urbanisme en Algérie : échec des instruments ou instruments de l'échec ? .p68

Pour produire des terrains urbanisables, la viabilisation du site est assurée par la DUAC (maitre d'ouvrage) pour les réseaux primaires et secondaires, tandis que les réseaux tertiaires à intérieurs des ilots sont laissés aux maitres d'ouvrages opérationnels. A cette phase de réalisation la direction de l'urbanisme assume le rôle d'aménageur en plus des missions de validation des permis de construire et de localisation des terrains attribués aux différents maitres d'ouvrages.

Au passage à l'acte du projet ; des déphasages entre les actions et des fragmentations des acteurs et de leurs actions sont clairement observés. Pour visualiser de près cette situation, nous présenterons quelques exemples concrets :

Projet de 2000 logements achevé sans viabilisation :

Imposé par l'échelon central pour être intégré par la suite dans le POS, ce projet mené par l'agence de promotion immobilière publique assur-immo et réalisé par une entreprise indienne est achevé en 2014 sans qu'il soit accompagné des différents réseaux. Cette situation reflète très bien la crise de communication entre les acteurs et la difficulté d'entretenir les liens entre les secteurs et de concilier entre les échelles de décisions locale et centrale. Au total, cette crise est le résultat de l'absence d'une maîtrise d'ouvrage globale ou urbaine susceptible de fédérer les actions et d'organiser les phasages.



Figure 53. Projet de 2000 logements assur-immo. L'auteur 2015.

Coordination des maîtrises d'œuvre :

La première tranche entamé de l'aménagement fut le pôle central qui aurait à accueillir principalement, selon la nouvelle commande du wali, la cité administrative autour du siège de la wilaya et des équipements supérieurs. Pour concevoir ces projets à l'échelle architecturale, plusieurs concours d'architectures ont été lancés séparément par leurs maitres d'œuvre respectifs. Pour éviter la juxtaposition des expressions architecturales très différentes en cherchant une cohérence stylistique, en moins par unité ou quartier. Le wali demande de faire

rejoindre les images de synthèse du premier projet retenu qui était conçue dans un style néo-mauresque aux cahiers des charges.

Ces mesures prises par les décideurs, révèlent la prise de conscience de la dimension urbaine des projets. Mais, en l'absence d'une composition urbaine, d'un travail de conception, de composition et de coordination à l'échelle du quartier, qui pourrait être rempli par une maîtrise d'œuvre urbaine forte, cette action est prise d'une manière informelle faisant fi du marché et des règles de concurrence.

Révision du POS en 2015 : ouverture de l'aménagement au marché ?

Vers la fin de 2015, une réunion s'est tenue sur le site du plateau ouest de Sétif. Elle regroupe aux cotés des collectivités locales, des représentants de l'administration et des services publics, le maître d'œuvre chargé du POS, avec cette fois-ci, la participation d'un acteur nouveau, il s'agit des investisseurs représentés par des membres du patronat. Le motif est la révision du POS selon des directives déclinées de la haute sphère politique.

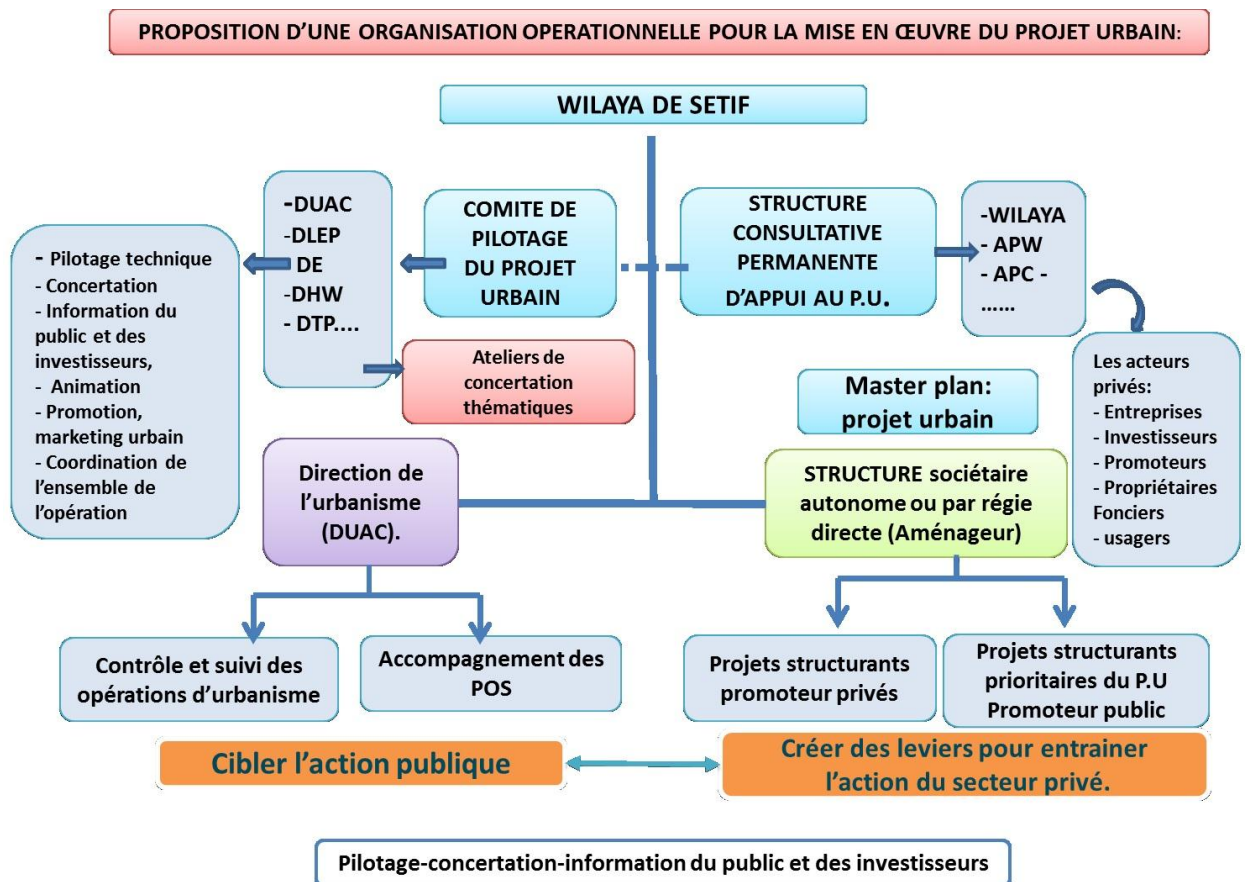


Figure 54. Esquisse de la structure de maîtrise d'ouvrage complexe, imaginée par le maître d'œuvre. Janvier 2016

Cette période coïncide avec le transfert d'un programme important de logements vers le POS d'AIN SFIHA (désignée comme nouvelle ville par les collectivités locales). Pour répondre à la demande de révision qui n'était pas bien claire au maître de l'œuvre, ce dernier propose un plan d'aménagement illustré par des images de synthèse, ou il a intégré quelques icônes architecturales attirantes. Durant la présentation au siège de la wilaya, la nouvelle commande se précise davantage, il s'agissait donc de réserver des îlots à l'action privée aux côtés des programmes de l'Etat qui prépare un désengagement progressif. Le mot d'ordre était le partenariat public-privé (ppp) et comment faire participer ce nouvel acteur.

Avec quelques membres de l'équipe de conception, nous avons discuté cette nouvelle donne qui va aiguillonner la démarche de projet, avec ces risques et ces opportunités, en mettant l'accent sur l'aspect managérial et organisationnel de l'action que sur l'élaboration des plans.¹⁹³

Dans la deuxième rencontre du maître de l'œuvre avec les décideurs, il a présenté un « master plan » qui permettrait de combiner les diverses initiatives des différents acteurs de la ville.¹⁹⁴ Comme il a esquissé les grandes lignes de la démarche à mettre œuvre qui s'appuie, selon lui, sur forte composante opérationnelle (cf. figure54) et un schéma d'organisation des acteurs et de conduite de projet (cf. figure55).

En effet, ce schéma qui propose une structure de conduite de projet révèle la prise de conscience d'une maîtrise d'ouvrage complexe (ou urbaine) qui mettra en réseau l'ensemble des acteurs et de leurs actions. Comme il pourrait être une ébauche pour structurer cette maîtrise d'ouvrage.

En lisant cette structure, plusieurs lectures de peuvent être formulées :

- Système de conduite ou de gouvernance global qui se décline en sous-systèmes interdépendants.

¹⁹³ paraphasant François ASCHER quand il écrit dans « Les nouveaux principes de l'urbanisme », qu'« il s'agit moins de faire des plans que de mettre en place des dispositifs qui les élaborent, les discutent, les négocient... ».2001. p118.

¹⁹⁴ Selon le rapport de présentation.



Figure 55. Schéma explicatif de la démarche de projet adoptée.

Source URBATECH 2016.

- Distinction entre le niveau politique (portage politique) et le niveau technique (pilotage technique) tout en gardant le chainage.
- Implication des acteurs privés en amont du système.
- Travail transversal en comité, structuré par des noyaux durs et permanents.
- Dualité de fonctionnement aval entre, un urbanisme opérationnel géré en régie ou par une structure autonome (aménageur), et un urbanisme réglementaire piloté par la DUAC.

Conclusion :

Sétif connaît actuellement une dynamique urbaine importante qui s'organise autour de plusieurs projets emblématiques par structuration du tissu existant ou par extension sur les périphéries.

L'analyse du processus d'aménagement et de dispositifs de pilotage des projets qui concernent le plateau Ouest de Sétif, conduit à dégager plusieurs enseignements :

- Au niveau stratégique : on observe une faible définition des stratégies urbaines et un déphasage entre les échelons de la planification ; le POS est élaboré en 2009 alors que le PDAU et le PATW sont approuvés respectivement en 2010 et 2012.

- Le portage politique : dans le cas de notre projet (c'est le cas de toutes les villes algériennes), le maire élu n'a pas de rôle important (même s'il est reconnu comme l'initiateur des études urbaines), c'est plutôt le wali qui décide et qui porte politiquement le projet en s'appuyant sur un pouvoir financier et une politique fortement centralisée de type Top-Down en termes de jeu d'acteurs. En fait, si le wali a plus ou moins su fédérer les actions et les conditions de réussite de ce projet dans la commune chef-lieu de la wilaya, on peut s'interroger sur la reproductibilité pour les soixante communes de Sétif. La décentralisation donc, paraît plus qu'une nécessité.

-Les outils réglementaires avec leurs formulations actuelles ne sont guère adaptés pour soulever les questions liées à l'aménagement ni à la mise en œuvre des projets urbains. Ainsi, la volonté de coproduire la ville par des démarches négociées, se heurte à la centralisation, à la sectorialisation des fonctionnements, à l'organisation politico-administrative,...

- nouveauté dans les démarches : Par ailleurs, le projet d'aménagement du plateau ouest de Sétif (Chouf Lekdad, Elbez) présente des innovations en termes de mode d'élaboration. Parmi ces innovations nous pouvons citer :

- Une stratégie globale qui précède la règle (POS) à travers l'élaboration d'un concours d'idée qui débouche sur un programme et des concepts d'aménagement.
- L'implication des chercheurs universitaires dans l'élaboration du projet. Dans un premier temps, comme consultant auprès des collectivités pour aider à définir une stratégie, puis dans leur groupement avec des professionnels pour élaborer les plans d'aménagement.
- La consultation et l'incitation des promoteurs et des investisseurs privés durant la programmation.

Cependant, c'est la phase de définition de projet et de programmation révèle certaine innovation par sa transversalité et sa souplesse dans la prise de décision, malgré que la coordination se faisait par des simples réunions et non pas dans des comités bien structurés. Dans la phase de mise en œuvre les différents maitres d'ouvrages continuent à travailler dans le découloisnement comme ils ont l'habitude de le faire.

Enfin, les nouvelles donnes, de désengagement de l'Etat et de partenariat public-privé, de la loi sur la maitrise d'ouvrage, révèlent des transformations profondes de l'action publique et des modes de fabriquer les villes.

CONCLUSION GENERALE :

L'enjeu de ce travail de mémoire a été de produire des connaissances sur la conduite des projets dans le contexte des grandes mutations qui affectent la production urbaine aujourd'hui, plus précisément sur l'élaboration de leur phase amont, en prenant appui sur la notion de la maîtrise d'ouvrage urbaine comme dispositif spécifique de coordination et de mise en réseau des acteurs et de mise en œuvre des projets urbains.

Cependant, aborder cette notion de maîtrise d'ouvrage urbaine dans notre contexte algérien est passé par plusieurs hésitations qui sont diluées par la suite avec l'appréhension du sujet, l'apparition de quelques lois (décret relatif à la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'ouvrage déléguée) et notamment à travers cette article dans la revue vies de villes qui conforte notre orientation, dont A.Amrouche dévoile que « selon certaines indiscretions, une commission d'experts planche sur ce sujet, en ce moment, au niveau du CNED (centre national d'équipement pour le développement), il paraît même qu'un texte de loi est en circulation pour avis...la demande d'une maîtrise d'ouvrage qualifiée et expérimentée se fait cruellement ressentie, des métiers nouveaux sont à créer, des dispositifs flexibles sont à inventer, des espaces de concertation doivent voir le jour, et l'administration est à débureaucratisée. L'enjeu est l'économie de pays, cette économie est à construire. Reste à trouver l'audace et l'imagination pour rassembler des équipes solidaires qui jouent collectif en ayant des objectifs communs et partagés ».

La notion de projet, impose la nécessité d'organiser le découplage entre secteurs et institutions et de mobiliser une pluralité d'acteurs dans des situations de coopération et de confrontation. Il prône ainsi une démarche partenariale et négociée qu'il faut maintenir dans la durée. Cependant, se placer dans ce système négocié pose un problème de structuration de l'action collective.

L'analyse des modèles de projets que nous avons menés sur leurs modes de pilotage et de gouvernance, montre la mise en place lors de ces projets de dispositifs spécifiques. Des équipes de management qui assurent la continuité et la cohérence de l'ensemble de projet (moyens et acteurs) et qui se mobilisent à faire face aux aléas et à accueillir les opportunités. Ces équipes sont totalement distinctes de l'administration locale et souvent transversale.

L'exemple français de la maîtrise d'ouvrage urbaine n'illustre pas l'unique exemple ni le meilleur, mais nous jugeant qu'il est le plus proche de la réalité de notre contexte.

Du point de vue des acteurs, la maîtrise d'ouvrage urbaine n'identifie pas un maître d'ouvrage urbain et ne peut-être le fait que d'une organisation multi acteurs, notamment de maîtres d'ouvrage occasionnels. Cette action collective implique, la plupart du temps, différents niveaux de la décision politique et de nombreux partenaires institutionnels, économiques et professionnels : investisseurs publics et privés, opérateurs et propriétaires fonciers. La formation de la commande et sa mise en œuvre suppose donc une action marquée et rythmée par la négociation et les compromis, éléments qui s'inscrivent dans les principes précédemment définis du modèle négocié.

Du point de vue de son fonctionnement, la particularité du dispositif de maîtrise d'ouvrage urbaine est de suivre une logique d'impulsion et de régulation permanente plutôt qu'une logique d'attribution de type chaînage, caractéristique du modèle de production hiérarchique, allant de la commande à l'œuvre.

Notre étude de cas a permis de montrer que la multiplication des acteurs, la pluralisation des systèmes politiques urbains et la fragmentation de l'action publique urbaine en une diversité de réseaux ne sont pas nécessairement synonymes d'une dilution de la capacité d'action collective dans les villes, ni incompatibles avec l'émergence d'un sens permettant d'intégrer l'ensemble des interventions qui participent à la fabrication de la ville.

Les interactions de réseaux et les logiques d'action collective, qui caractérisent les dispositifs de projet, apparaissent ainsi comme des vecteurs d'intégration aussi, sinon plus puissants que les logiques d'imposition hiérarchique

Par ailleurs l'analyse a montré un faible portage politique des élus locaux par rapport au wali, ainsi les communes se trouvent subordonnée à la wilaya quant à l'aménagement, faute de système économique et d'absence des élus porteurs de projets.

Si ce travail a permis de valider certaines des hypothèses posées au départ à savoir : d'une part, que l'organisation sectorielle hiérarchique et descendante, la carence en matière de maîtrise d'œuvre urbaine, l'absence des élus porteurs de projets dans un contexte de centralisation de pouvoir et bien d'autres facteurs, constituent des freins pour une action collective cohérente. D'autre part, que les grands projets d'aménagement sont des moments favorables pour l'apprentissage collectif et des vrais laboratoires de maturation de la gouvernance urbaine. Il nous semble que son apport se situe davantage du côté de l'ouverture des piste de recherches et de l'orientation des questionnements sur :

- Cette notion émergente de la maîtrise d'ouvrage urbaine.
- Méthodologies de recherche nouvelles plus appropriées à rendre intelligible le modèle systémique de projet, en s'appuyant par exemple sur les sciences de gestion et au modèle industriel.
- Dépassement de production des connaissances autour de la pertinence du projet vers les des connaissances sur l'élaboration de projet.

TABLE DES ILLUSTRATIONS.

LISTE DES FIGURES.

FIGURE 1. CONDUITE ET NEGOCIATION DU PROJET D'URBANISME. SOURCE NOVARINA, GILLES. 2000	26
FIGURE 2. ARTICULATION DES TROIS COMPOSANTES-CLES DU PROJET URBAIN. AVITABILE. 2005.....	28
FIGURE 3. LE DISPOSITIF DE PROJET, L'ARTICULATION DE DEUX PROCESSUS. AVITABILE. 2005	31
FIGURE 4. L'ORDONNANCEMENT DU PROJET URBAIN SELON LE CHOIX DU DISPOSITIF GLOBAL. AVITABILE. 2005.....	34
FIGURE 5. ESTUAIRE DE BILBAO, SCENE DU PROJET.....	35
FIGURE 6. DEPLACEMENT DU PORT ET LIBERATION DES TERRAINS AU CENTRE. SOURCE RIA2000.	36
FIGURE 7. L'EVOLUTION DU QUARTIER D'ABANDOÏBARRA. AVANT ET APRES LE PROJET.	41
FIGURE 8. ACTIONNAIRES DE BILBAO RIA 2000. SOURCE WWW.BILBAORIA2000.ORG	45
FIGURE 9. ACTEURS DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAIN A BILBAO. CHIMISTS, GODIER ET TAPIE.	46
FIGURE 10. PERIMETRE DES DOCKLANDS. SOURCE WWW.LDDC-HISTORY.ORG.UK	54
FIGURE 11. LES DOCKS DE LONDRES. SITE INTERNET DE LA LDDC	55
FIGURE 12. LES ZONES D'INTERVENTIONS AVEC ECHEANCIER. WWW.LDDC-HISTORY.ORG.UK	59
FIGURE 13. VUE SUR CANARY WHARF	60
FIGURE 14. SCHEMA DE PRINCIPE DE LA MOU. SOURCE JEAN FREBAULT 2005	64
FIGURE 15. YVES JANVIER RAPPORT ENTRE MAITRISE D'OUVRAGE ET CONCEPTEURS.....	68
FIGURE 16. VUE AERIENNE SUR ILE DE NANTES.....	70
FIGURE 17. L'ILE DE NANTES AUX CENTRE DE LA METROPOLE	71
FIGURE 18. IMAGES DE LA MAQUETTE PERRAULT ET GREYER (1992)	72
FIGURE 19. FIGURE 11 COMPOSITION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE (BETTY JISTA 2007).....	76
FIGURE 20. ORGANIGRAMME DE LA CU DE NANTES 2001 (RECONSTITUE PAR L'AUTEUR).....	78
FIGURE 21. VUE SUR LE PORT. SOURCE EPAEM	79
FIGURE 22. PLAN DES PRINCIPAUX QUARTIERS D'EUROMEDITERRANEE. SOURCE : EPAEM.....	80
FIGURE 23. CONSEIL D'ADMINISTRATION D'EUROMED 2000-2006. SOURCE CAMILLE TIANO 2007.	84
FIGURE 24. FINANCEMENTS PUBLICS D'EUROMEDITERRANEE 2000-2006 ET 2007-2012. SOURCE CAMILLE TIANO 2007.	86
FIGURE 25. PROPRIETE DES TERRAINS. SOURCE : ATELIER EUROMED-EURALILLE, IUAR, 2008	88
FIGURE 26. LE CENTRE HISTORIQUE DE MONTPELLIER. IMAGE GOOGLE.	89
FIGURE 27. PERIMETRE DU " GRAND CŒUR.	90
FIGURE 28. ORGANIGRAMME DE LA SERM. WWW.SERM-MONTPELLIER.FR.....	97
FIGURE 29. SETIF DANS LE SCHEMA REGIONAL D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (SRAT) HAUTS PLATEAUX DE L'EST. SOURCE: ANAT, 2012	119
FIGURE 30. LES UNITES D'AMENAGEMENTS.	121
FIGURE 31. DEVELOPPEMENT DE SETIF ET SES TERRITOIRES ENVIRONNANTS.	122
FIGURE 32. REVISION DU PDAU DE 1997. (PDAU VERSION 2002).....	125
FIGURE 33. COMMUNE DE SETIF ET LES SEPT COMMUNES. SOURCE : PROJET PDAU 2010	126
FIGURE 34. LES CENTRES SECONDAIRES DE SETIF.	127
FIGURE 35. DECOUPAGE EN POS. PDAU INTERCOMMUNAL 2010.....	128
FIGURE 36. IMAGE SATELLITE MONTRANT L'INSTALLATION DES PREMIERS PROJETS.	134
FIGURE 37. SITUATION DU PROJET "LA COLOMBE"	135
FIGURE 38. VILLE DE SETIF ET SON TERRITOIRE IMMEDIAT. REFAITE PAR L'AUTEUR SUR UN SUPPORT DU GROUPE CONSULTANT.	137
FIGURE 39. LES POLES D'AMENAGEMENTS.	140
FIGURE 40. IMAGES DU PROJET REALISEES PAR L'EQUIPE DES UNIVERSITAIRES.....	141
FIGURE 41. SPIRALE DE CROISSANCE. SOURCE K.CHORFI 2008.....	146
FIGURE 42. SPIRALE DE PROGRAMMATION. CHORFI 2008.	147
FIGURE 43. SENS D'EXTENSION DE LA VILLE.....	150

FIGURE 44. COMPOSANTES DU PLATEAU OUEST EN 2007.....	151
FIGURE 45.VUE SUR LA VALLEE DE BOUSSELLAM ET CHOUF LEKDAD. SOURCE L'AUTEUR	152
FIGURE 46.LA VALLEE DE BOUSSELLAM. SOURCE L'AUTEUR 2015	153
FIGURE 47.STRUCTURE POLYCENTRIQUE. GROUPE DE MAITRISE D'ŒUVRE. 2008	157
FIGURE 48.TRAME DES ESPACES PUBLICS. SOURCE GROUPE DE CONCEPTION. 2007	158
FIGURE 49.PLAN D'AMENAGEMENT DU PLATEAU OUEST. GROUPE DE MAITRISE D'ŒUVRE. 2008.....	160
FIGURE 50. PERIMETRES DES DEUX POS. L'AUTEUR D'APRES UNE CARTE DU POS.....	161
FIGURE 51.PLAN D'AMENAGEMENT DU PLATEAU DE CHOUF LEKDAD 2009. SOURCE POS CHOUF LEKDAD	164
FIGURE 52.VIABILISATION ET INSTALLATION DES PREMIERS PROJETS. L'AUTEUR 2015.....	166
FIGURE 53. PROJET DE 2000 LOGEMENTS ASSUR-IMMO. L'AUTEUR 2015.....	167
FIGURE 54. ESQUISSE DE LA STRUCTURE DE MAITRISE D'OUVRAGE COMPLEXE, IMAGINEE PAR LE MAITRE D'ŒUVRE. JANVIER 2016	168
FIGURE 55. SCHEMA EXPLICATIF DE LA DEMARCHE DE PROJET ADOPTEE. SOURCE URBATECH 2016.....	169

LISTE DE TABLEAUX.

TABLEAU 1 LES URBAN DEVELOPMENT CORPORATIONS DE 1981 A 1998. SOURCE : IMRIE ET THOMAS, 1999, P. 13-27.	53
TABLEAU 2 BILAN DU LDDC 1981-1998.	60
TABLEAU 3.RACAPITULATIF DES DISPOSITIFS DES MAITRISES D'OUVRAGE.....	99
TABLEAU 4.LIGNES DIRECTRICES DU SNAT. SOURCE : RECAPITULE PAR L'AUTEUR A PARTIR DU PAW DE SETIF 2012.....	118
TABLEAU 5.DECLINAISONS DU SNAT. SOURCE PAW DE SETIF 2012, ANAT	120
TABLEAU 6 BESOIN EN LOGEMENTS DANS LA COMMUNE DE SETIF SOURCE : PROJET PDAU 2010.....	130
TABLEAU 7 REPARTITION DU FONCIER PROJET PDAU INTERCOMMUNAL DE SETIF VARIANTE 1.....	131
TABLEAU 8 REPARTITION DU FONCIER DANS LE PROJET PDAU INTERCOMMUNAL DE SETIF VARIANTE 2	132
TABLEAU 9.L'ACCROISSEMENT DEMOGRAPHIQUE DE CHOUF LEKDAD POUR DIFFERENTES PERIODES. DPAT DE SETIF, 2008.	152
TABLEAU 10.LES POLES CONSTITUANTS LE PROJET. SOURCE PLAN D'AMENAGEMENT 2007.	158

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

1. TOUSSAINT Jean-Yves, ZIMMERMANN Monique, projet urbain: ménager les gens aménager les villes, mardaga, 1998, p192
2. TOUSSAINT Jean-Yves, ZIMMERMANN Monique, User, observer, programmer et fabriquer l'espace public Lausanne, 2001, 290 p.
3. GODIER. P, TOPIE. G, Projets urbains : acteurs et processus, tendance européennes, in séminaire Les acteurs du projet architectural et urbain : comparaison européenne, Mars 1996, p6.
4. ASCHER François, Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour , La Tour d'Aigues, ed. de l'Aube, 2001, 110 p.
5. ASCHER François, Métapolis ou l'avenir des villes, Ed. Odile/Jacob, 2006.
6. Crozier M. et Friedberg E., 1977, L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective, Paris, Éd. du Seuil, coll. « Points » (2ème édition en 1981), 500 p.
7. CHALAS Yves, L'imaginaire aménageur en mutation. Cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques, Paris, L'Harmattan, 2004.
8. AVITABILE Alain, La mise en scène du projet urbain : pour une structuration des démarches, Paris, l'Harmattan, 2005.
9. A. BAGNASCO, P. Le GALES (1997) (dir.), Villes en Europe, Paris, Ed. La Découverte.
10. CHARRE Alain (dir.), Les Nouvelles conditions du projet urbain : critique et méthodes, Liège, Pierre Mardaga éditeur, 2002, 158 p.
11. CHARRE Alain, Maîtrise d'oeuvre urbaine, la théorie voilée, Liège, Pierre Mardaga éditeur, 2003, 180 p.
12. ELEB-HARLE Nicole, Conception et coordination des projets urbains, Paris, éditions recherche, 2000, 223 p.
13. FREBAULT Jean, La maîtrise d'ouvrage urbaine, réflexions sur l'évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club ville-aménagement, Paris, Le Moniteur, 2006, 147 p.
14. INGALLINA Patrizia, Le projet urbain, Paris, PUF, 2003, 127 p.
15. JOUVE Bernard, La gouvernance urbaine en questions, Paris, Elsevier, 2004, 124 p.

16. NOVARINA Gilles, Plan et projet : l'urbanisme en France et en Italie, Paris, Anthropos, 2003, 233 p.
17. BEREZOWSKA-AZZAG Ewa, Projet urbain, guide méthodologique. Comprendre la démarche du projet urbain, Editions Synergie, Collection urbanisme, Alger 2012, p. 388.

2. REVUES ET COLLECTIONS

1. Espaces et sociétés, « Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande », n° 105-106, Paris, 2001, 284 p.
2. BEN MAHMOUD-JOUINI Sihem, Pratiques de projet et ingénieries. Interactions entre la conception architecturale et technique et la conception de la production, 290 p, (Coll. Recherche, n°145)
3. BONNET Michel (dir.), La commande ... de l'architecture à la ville, T. 1 et 2, Paris, PUCA, 2001
4. BONNET Michel (dir.), La Conduite de projets architecturaux et urbains : tendances d'évolution, Paris, la Documentation Française, 2005, 141 p. GILI Raymond, COURDURIER Elisabeth, Le retour du politique dans la maîtrise d'ouvrage, Ministère de l'équipement, DGUHC, 2000, 71 p.
5. MASBOUNGI Ariella (dir.), Fabriquer la ville, outils et méthodes : les aménageurs proposent, Paris, La documentation française, 2001, 230 p.
6. PINSON Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine, Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », Revue française de science politique, vol 56, n°4, 2006, p. 619-651.
7. Bourdin A., 2001, « Comment on fait la ville, aujourd'hui, en France » in Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande, Paris, L'Harmattan, Espaces et Sociétés, n° 105-106.
8. Vies de villes, n° 20-Mai 2014, Alger.

3. THESES ET MEMOIRES.

1. Thèse de doctorat «Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours» par Florence MENEZ. Université Lumière Lyon 2.
2. Thèse de doctorat «les sociétés d'économie mixte locales: acteurs et témoins des politiques urbaines et territoriales» par DA ROLD Jacques. Université de Bordeaux 3.

3. Thèse de doctorat «l'activité de projet dans l'aménagement urbain processus d'élaboration et modes de pilotage » par Nadia ARAB. l'école nationale des ponts et chaussées.
4. Thèse de doctorat «fabrication de la ville contemporaine : processus et acteurs. Le cas de l'agglomération bordelaise » par Guy TAPIE. université bordeaux ii Victor Segalen.

4. TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.

1. Décret exécutif n° 14-320 du 27 Muharram 1436 correspondant au 20 novembre 2014 relatif à la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'ouvrage déléguée.
2. Décret présidentiel n° 15-247 du 2 Dhou El Hidja 1436 correspondant au 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public.
3. Décret législatif n° 94-07 du 18 mai 1994 relatif aux conditions de la production architecturale et à l'exercice de la profession d'architecte.
4. Loi n°06-06 du 20 février 2006 portant sur l'orientation de la ville.
5. Loi n°11-04 du 17 février 2011 fixant les règles régissant l'activité de promotion immobilière.
6. Loi MOP, modifié par l'ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004. (FR)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	1
PROBLEMATIQUE	2
HYPOTHESES DE LA RECHERCHE	6
METHODOLOGIE	6
STRUCTURE DE LA THESE	7
CHAPITRE I. LE PROJET URBAIN, UNE NOUVELLE FIGURE DE L’ACTION, UNE NOUVELLE LOGIQUE DE PRODUCTION	10
INTRODUCTION :	10
1. LES NOUVELLES CONDITIONS DE L’URBANISME :	11
1.1. <i>Vers la fin de l’urbanisme « taylor-fordo-keynesio-corbusien »</i>	11
1.1.1. Taylorisme et fordisme :.....	11
1.1.2. Keynésianisme et le « welfare state » :.....	12
1.1.3. Le Corbusier: intériorisation et traduction spatiale d’un cycle ;.....	13
1.1.4. Un modèle hors son cycle :.....	15
1.2. <i>Temps des incertitudes et de la complexité</i>	16
1.2.1. Complexité et fragmentation :.....	16
1.2.2. ...De l’incertitude :.....	17
1.2.3. La pensée complexe :.....	20
2. LE PROJET URBAIN, DE L’AMBIGUÏTE DE LA NOTION A LA PROBLEMATIQUE DU PASSAGE A L’ACTE :	22
2.1 <i>Le projet urbain, Succès et ambiguïté</i> :.....	22
2.2 <i>Le projet urbain, Un nouveau modèle de l’action sur la ville:</i>	24
2.3 <i>Spécificités du modèle de projet</i> :.....	25
2.3.1. Une portée opérationnelle :.....	25
2.3.2. Une logique transversale :.....	25
2.3.3. Un modèle négocié:.....	26
2.4 <i>Structurer la démarche de projet : interaction entre contenu et process.</i>	27
2.4.1. Structurer le contenu d’un Projet Urbain :.....	28
2.4.2. Dispositif de projet : entre technique et politique.	29
2.4.3. Dispositif global de processus de projet.	32
3. ANALYSE DE QUELQUES PROJETS AU REGARD DE LEURS GOUVERNANCES:	35
3.1. <i>Projet de Bilbao (ria2000)</i>	35
3.1.1. Contexte et origine du projet :.....	35
3.1.2. Une stratégie de consensus:.....	36
3.1.3. Les grandes étapes du plan de modernisation de Bilbao :.....	38
Les objectifs du plan stratégique :.....	38
3.1.4. Les grandes opérations portées par le projet :.....	39
3.1.5. Gouvernance et acteurs du projet urbain :.....	42
Les acteurs institutionnels : représentés par les pouvoirs publics :.....	42
Des structures originales pour gouverner de projet :.....	43
Les autres acteurs :.....	46
3.2. <i>Régénération des docklands par la structure (LDDC)</i>	48
3.2.1. L’aménagement urbain en Angleterre : du keynésianisme au néolibéralisme :.....	48
Les années Thatcher : (thatchérisme).....	49
3.2.2. La London docklands development corporation et la régénération des docklands de Londres : ..	53
Historique du site des docklands:.....	54
Les expériences de planification antérieures:.....	55

La « London docklands development corporation » :	56
CONCLUSION :	62
CHAPITRE II. LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE, UN DISPOSITIF SPECIFIQUE DE CONDUITE DES PROJETS URBAINS :	64
INTRODUCTION :	64
1. LA MAITRISE D'OUVRAGE . . . DE L'ARCHITECTURE A LA VILLE :	65
1.1. <i>Apport du club ville-aménagement :</i>	65
1.2. <i>Maîtrise d'ouvrage et Maîtrise d'œuvre opérationnelles :</i>	67
1.2.1. Définitions usuelles :	67
De la maîtrise d'ouvrage :	67
Références juridiques et réglementaires :	68
De la maîtrise d'œuvre :	71
1.2.2. Maîtrise d'ouvrage déléguée et assistance à maîtrise d'ouvrage :	72
La Délégation de la Maîtrise d'Ouvrage :	72
L'assistance à la maîtrise d'ouvrage :	73
1.3. <i>Maîtrise d'ouvrage urbaine :</i>	74
1.3.1. Qu'est- ce- que la maîtrise d'ouvrage urbaine ?	74
1.3.2. Montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage urbaine:	76
1.3.3. L'aménageur, De l'urbanisme opérationnel au métier d'ensemblier :	65
1.4. <i>La maîtrise d'œuvre urbaine:</i>	65
1.5. <i>Les nouvelles relations entre MOA/MOE urbaine :</i>	67
2. LES DIFFERENTS MODELES ET CONFIGURATION DE LA M.O.U A TRAVERS QUELQUES EXEMPLES :	70
2.1 <i>SEM dédiée: île de Nantes</i>	70
2.1.1. Les acteurs du projet	70
2.1.2. Une volonté politique :	71
2.1.3. Un marché de définition :	73
Le plan-guide :	74
2.1.4. Construction incrémentale d'une maîtrise d'ouvrage urbaine:	75
Programmation innovante :	75
Primauté au projet sur les aspects règlementaires :	75
Portage politique :	75
De la « mission île de Nantes » à la SAMOA :	76
2.2 <i>EPA : Euroméditerranée (EPAEM) à Marseille</i>	79
2.2.1. Le projet Euromed :	79
2.2.2. L'EPA de l'aménagement au management urbain :	82
Une crise de gouvernance locale :	82
Une mission d'ensemblier organisée autour de cinq fonctions	83
2.2.3. Organisation et fonctionnement de l'EPAEM :	83
2.2.4. Mode de pilotage technique de l'EPAEM :	87
Partenariat et négociation :	87
2.3 <i>Aménageur généraliste : Montpellier</i>	89
2.3.1. Le projet « grand cœur » :	90
2.3.2. Une mission de mise en œuvre du projet urbain	91
2.3.3. La SERM, un régulateur du marché immobilier	92
2.3.4. La SERM, un levier du développement économique.....	92
2.3.5. La mission « Grand-Cœur » : Un nouveau champ d'intervention en tissu urbain constitué.	94
2.3.6. Organisation et pilotage du projet :	95
CONCLUSION :	99
CHAPITRE III. GOUVERNANCE ET MAITRISE D'OUVRAGE DE PROJET EN ALGERIE (ETUDE DE CAS):	117
INTRODUCTION:	117

1. SETIF, LES NOUVELLES TENDANCES D'AMENAGEMENT:	118
1.1. <i>Les orientations de la planification :</i>	118
1.1.1. Les déclinaisons du SNAT au SEPT :	118
1.1.2. Les déclinaisons du SEPT au PAW :	119
1.1.3. Le PAW de Sétif:	121
1.1.4. Le PDAU de 1997 : crise de foncier ou crise des outils ?	122
La révision de 2002:	124
1.1.5. Le PDAU de 2010 : un plan Intercommunal sans intercommunalité.	126
Les orientations d'Aménagement :	128
Recommandations pour le plateau Ouest (Elbez – chouf Lekded) :	133
2. CONDUITE DE PROJET A TRAVERS L'AMENAGEMENT DU PLATEAU D'ELBEZ A SETIF ; DISPOSITIFS	
CONTINGENTS OU M.O.U EN GESTATION :	133
2.5 <i>De nouveaux acteurs sur la scène urbaine :</i>	133
2.6 <i>Un portage politique affirmé :</i>	135
2.7 <i>Projet « La Colombe » : De la planification à la dérégulation</i>	135
Le site du projet :	135
Une commande spécifique : primauté au projet ;	136
Les grandes lignes du projet :	136
Construire un dispositif de pilotage :	140
Politique urbaine globale (niveau stratégique) :	142
Portage politique :	142
L'agence foncière ; un maitre d'ouvrage délégué :	142
Quel rôle pour l'équipe des universitaires :	144
Les déboires de l'expérience de « la colombe »:	148
2.4. <i>Aménagement du plateau ouest « Elbez- Chouf Lekdad» : un projet qui précède la règle :</i>	149
Présentation du site :	150
Le concours d'idées de 2007: un préalable pour générer « le projet »	154
Pilotage politique :	155
Les acteurs de la maîtrise d'œuvre urbaine :	155
La variante retenue :	156
Plan d'occupation des sols 2009 : une réglementation incontournable ;	160
La programmation urbaine:	161
Un POS souple malgré lui :	162
La mise en œuvre du POS :	164
Révision du POS en 2015 : ouverture de l'aménagement au marché ?	168
CONCLUSION :	170
CONCLUSION GENERALE :	172
TABLE DES ILLUSTRATIONS.	175
BIBLIOGRAPHIE	177
TABLE DES MATIERES	180
ANNEXES	I
RESUME :	III

ANNEXES

République Algérienne Démocratique et Populaire
Direction de l'Urbanisme et de la Construction
De la Wilaya de Sétif

POS CHOUF LEKDAD

1ère Tranche

Projets Localisés

N°	Projet	Maître de l'ouvrage	Superficie
1	Siège de la Wilaya	Wilaya de Sétif	38.967,15 m ²
2	Siège D.U.C.	D.U.C.	2.482,86 m ²
3	Siège D.A.S.	Direction de l'Assistance Sociale	2.489,69 m ²
4	Siège Direction des Pêches	Direction des Pêches	2.489,64 m ²
5	Siège Direction de la Culture	Direction de la Culture	2.489,60 m ²
6	Siège C.P.I.	Direction des Impôts	2.122,01 m ²
7	Siège FNPOS	FNPOS	2.120,30 m ²
8	Siège SONELGAZ	SONELGAZ	2.213,92 m ²
9	Siège Direction AFW	Agence Foncière de Wilaya	2.120,99 m ²
10	Siège C.T.H.	Contrôle Technique Hydraulique	2.214,19 m ²
11	Siège Sureté de Wilaya	D.G.S.N.	12.000,00 m ²
12	Siège Sureté Urbaine	D.G.S.N.	2.532,00 m ²
13	Siège Grande Poste	Algérie Poste	10.000,00 m ²
14	Cyber-Parc	Algérie Télécom	20.000,00 m ²
15	Pôle Cultuel et Culturel A- Grande mosquée B- Institut des cadres de cultes	Complexe cultuel et culturel	78.635,00 m ² A- 59.347,00 m ² B- 19.288,00 m ²
16	Marché Couvert + Centre commercial A- Marché Couvert B- Centre commercial	Direction du Commerce	4.480,00 m ² A- 2.890,00 m ² B- 1.590,00 m ²
17	Centre Medico-Social	Direction de la Santé	2.180,00 m ²
18	Salle de Spectacle	APC Sétif	3.400,00 m ²
19	14 Logts de Fonction	Direction de l'Administration Local	800,00 m ²
20	08 Logts de fonction	Direction de Formation Professionnelle	400,00 m ²
21	80 Logts Université	Enseignement Supérieur	10.000,00 m ²
22	250 Logts (LPA)	Agence Foncière de Wilaya	40.000,00 m ²
23	1100 Logts (LPA)	/	81.477,00 m ²
24	1200 Logts (LPA)	/	106.729,00 m ²
25	900 Logts Promotionnels standing	/	28.919,00 m ²
Total 25 Localisations			461.262,35 m² 46,13 Ha

14 Avril 2011

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

WILAYA DE SETIF
DIRECTION DE L'URBANISME
ET DE LA CONSTRUCTION

SETIF LE : 31/03/2011

Procès Verbal de Localisation

Je soussigné le Directeur de l'Urbanisme et de la Construction avoir procédé ce jour à la localisation de * Conformément au PV de la CAU de la wilaya * :

<u>Projet</u>	:	Siège de la Wilaya
<u>Maître de l'ouvrage</u>	:	Wilaya de Sétif
<u>Site</u>	:	POS Chouf Lekdad
<u>Ilot/lot</u>	:	Cité Administrative
<u>Superficie</u>	:	38.967,15 m ²

(à définir suivant levé cadastral et après approbation du plan de masse)

Conformément au schéma ci joint.

• **Limites du terrain** :

- Nord : *Boulevard DTP Existant*
- Est : *Passage Piéton*
- Sud : *Voie + Placette*
- Ouest : *Boulevard*

NB :

* La confirmation ne sera définitive qu'après approbation des dossiers techniques composants la demande de permis de construire.

* Le maître de l'ouvrage est invité à présenter un levé cadastral.

LE DIRECTEUR

ملخص :

يتمحور موضوع هذا البحث حول حكامه المشاريع الحضريه. ويقدم مقارنة فريده من نوعها لهذا المفهوم الناشئ الذي يميز نظاما محددًا من عمليات إدارة الإنتاج الحضري في زمن مشروع العصر والتغيرات الرئيسية التي أثرت على المدن والحياة بشكل عام. مفهوم تجريبي بتمياز، تعد الآن في فرنسا في قلب المناقشات والممارسات الحضريه، وتهم الجماعات المحلية بشكل خاص، التي ترغب في بناء مدنها من خلال مشروع مشترك وتسهيل الانتقال من النوايا إلى التنفيذ. وباختصار، فإن حكامه المشاريع الحضريه اليوم، هو الية لربط شبكة بين الجهات الفاعلة والوسائل لتنفيذ المشاريع الحضريه. ومع ذلك، فإن كانت هذه الوظيفة في تزايد في فرنسا، فإن النماذج الأوروبية والأنجلو سكسونية لا تأخذ بعين الاعتبار هذه الفكرة.

قد أبرز تحاليل البحث حول (Montpelier و île de Nantes, Euroméditerranée) نماذج متعددة من اليات حكامه المشاريع الحضريه ترتبط مع السياق المحلي، وحجم الطموح من المشاريع، والوزن ووعي المسؤولين والمجتمعات المحلية المنتخبة، وإشراك المهنيين ودرجة هيكله المشتركة بين البلديات. ولكن الاتجاه هو نحو، فرق صغيرة مرنة يمكنها التغلب على القطاعية عبر الحدود المؤسسية والحفاظ على الاتساق مع مرور الوقت.

البحث عن مجالنا من التحقيق قد شنت بعض الابتكار في تعريف الاستراتيجي مع وجود الباحثين والمهنيين كمستشارين الولي، التي تمكنه من اتخاذ قرارات مستنيرة بمعرفة الأسباب. ومع ذلك، اثنا التجسيد المشاريع من طرف اصحابها، ظل الانقسام والتفرد في التصرفات يميز المشهد.

ان وجود بحوث عملية حقيقية أثناء إعداد والتجهيز لهذا المشروع يمكن أن تكون مفيد للبحث العلمي من خلال إجراء تجارب ميدانية يشارك فيها الباحث عن قرب، وللعمل الميداني من خلال مرافقة الباحثين للعملية وما يتبعها من ارتداد للتجارب. من ضمن اهداف هذه المساهمة المتواضعة ، تطوير حقل جديد من البحوث الموجهة نحو إنتاج المعرفة على العمل الميداني واليات صناعة المدن، والتي يمكن أن تقدم البحث والعمل معا.

كلمات البحث : حكامه المشاريع الحضريه، الحوكمة، الألية، المشروع الحضري، البحث العملي.

ABSTRACT:

This introduction to research focuses on the mastery of urban structure. It offers a unique insight into this emerging concept that characterizes a specific system of governance processes of urban production in draft era and major changes affecting the cities and life in general. Empirical concept par excellence, is now in France at the heart of debates and urban practices, and interested communities that want to build their cities in a shared project and facilitate the transition from intentions to implementation. In short, it is a networking device of actors and means to implement urban projects. However, it is this function is increasing in France, European and Anglo-Saxon models, among others, does not reflect this notion.

Project analysis (ile deNantes, Euroméditerranée and Montpellier) has highlighted a wide variety of devices mastery urban project, linked to the local context, the scale of ambition of the projects, the weight and awareness of elected officials and communities, the involvement of professionals and degree of structuring intermunicipal. But the trend is toward small, flexible teams that can overcome cross sectoral and institutional boundaries and maintain consistency over time.

Search on our field of investigation has mounted some innovation in the strategic definition with the presence of researchers and professionals as consultants of the wali, which enables it to make informed decisions about the causes. However, when going to the acts fragmentations in the activities of various masters of works continue to characterize the scene.

A true action research during the preparation and staging of this project could be beneficial to research by teaching that can carry the whole field experiences by being involved, and action through coaching researchers and returns experiments.

The interest of this modest contribution turns on the development of a new field of research directed towards the production of knowledge on the action and manufacturing processes of the city, which could advance research and action.

Keywords: urban project owner, governance system, urban project, action research,

RESUME :

Cette initiation à la recherche porte sur la maîtrise d'ouvrage urbaine. Elle offre un éclairage inédit sur cette notion émergente qui caractérise un dispositif spécifique de gouvernance de processus de la production urbaine à l'ère de projet et des grandes mutations qui affectent les villes et la vie en générale. Notion empirique par excellence, elle est aujourd'hui en France au cœur des débats et des pratiques urbaine, et intéresse les collectivités qui veulent doter leurs villes d'un projet partagé et faciliter le passage des intentions à la mise en œuvre. En somme, elle est un dispositif de mise en réseau d'acteurs et des moyens pour mettre en œuvre les projets urbains. Cependant, c'est cette fonction prend de l'ampleur en France, les modèles européens et anglo-saxons entre autre, ne rend pas compte de cette notion.

L'analyse des projets (île de Nantes, Euroméditerranée et de Montpellier) a mis en lumière une grande diversité des dispositifs de la maîtrise d'ouvrage urbaine, liée au contexte local, à l'ampleur de l'ambition des projets, au poids et notoriété des élus et des collectivités, à l'implication des professionnels et au degré de structuration des intercommunalités. Mais la tendance est vers des équipes légères, flexibles et transversales qui peuvent surpasser les cloisonnements sectoriels et institutionnels et maintenir la cohérence dans la durée.

La recherche sur notre terrain d'investigation a monté certaine innovation dans la définition stratégique avec la présence des chercheurs et des professionnels comme consultants du wali, ce qui lui a permet de décider en connaissance des causes. Cependant, lors du passage à l'acte les fragmentations dans l'action des différents maitres d'ouvrages continuent à caractériser la scène.

Une vraie recherche action lors de l'élaboration et de la mise en scène de ce projet, aurait pu être bénéfique à la recherche par les enseignements que peuvent porter les expériences du terrain toute en étant impliqué, et à l'action par l'accompagnement des chercheurs et les retours des expériences.

L'intérêt de cette modeste contribution se tourne sur le développement d'un nouveau champ de recherche orienté vers la production des connaissances sur l'action et les processus de fabrication de la ville, qui pourrait faire avancer la recherche et l'action.

Mots clés : la maîtrise d'ouvrage urbaine, gouvernance, dispositif, projet urbain, recherche action.