



HAL
open science

Les sociétés d'économie mixte locales : acteurs et témoins des politiques urbaines et territoriales. ” Quelle légitimité entre Partenariat Public Privé et Entreprise Publique Locale ?

Jacques da Rold

► To cite this version:

Jacques da Rold. Les sociétés d'économie mixte locales : acteurs et témoins des politiques urbaines et territoriales. ” Quelle légitimité entre Partenariat Public Privé et Entreprise Publique Locale ?. Sciences de l'Homme et Société. Université Michel de Montaigne - Bordeaux III, 2008. Français. NNT: . tel-00343880v2

HAL Id: tel-00343880

<https://theses.hal.science/tel-00343880v2>

Submitted on 9 Dec 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Bordeaux 3 – Michel de Montaigne.
Institut d'aménagement, de tourisme et d'urbanisme.
CNRS.UMR 5185- ADES.

**LES SOCIÉTÉS D'ECONOMIE MIXTE LOCALES:
ACTEURS ET TEMOINS DES POLITIQUES
URBAINES ET TERRITORIALES**
*" Quelle légitimité entre Partenariat Public Privé
et Entreprise Publique Locale ? "*



**THESE DE DOCTORAT
EN AMENAGEMENT DE L'ESPACE ET URBANISME**
soutenue par DA ROLD Jacques le 20 novembre 2008

sous la direction de GOZE Maurice. Professeur des universités en aménagement de l'espace et urbanisme, directeur de l'Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme de l'Université de Bordeaux 3.

autres membres du jury:

BURGEL, Guy. Professeur des universités en géographie- urbanisme de l'Université de Nanterre- Paris 10 (président du jury)

CARRIERE, Jean- Paul. Professeur des universités en aménagement de l'espace et urbanisme, directeur du département aménagement de Polytech'Tours (ex CESA) de l'Université de Tours (rapporteur)

SCHERRER, Franck. Professeur des universités en aménagement de l'espace et urbanisme, directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon de l'Université de Lyon 2 (rapporteur)

VOLLE, Jean- Paul. Professeur des universités émérite en aménagement de l'espace et urbanisme de l'Université de Montpellier 3.

HUBRECHT, Hubert- Gérald. Professeur des universités de droit public, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux de l'Université de Bordeaux 4.

**ne dites pas à ma mère
que je suis aménageur....**

elle me croit urbaniste.

photographies de la page de couverture: Jacques Da Rold et Territoires.
la Bastide à Bordeaux avec BMA, le siège de la CDC (au centre), les berges de
Vilaine à Rennes avec Territoires, Odysseum à Montpellier avec la SERM.

synthèse et mots clés

En France, les Sociétés d'Economie Mixte Locales (SEML) participent depuis 50 ans à l'aménagement du territoire mais paradoxalement la plupart des recherches les concernant traitent de leur nature juridique. Cette thèse resitue les SEML dans les jeux de régulations croisées entre l'Etat, les Collectivités Locales et la Caisse des Dépôts et Consignations. D'outil privilégié de l'Etat elles sont passées progressivement sous l'égide des collectivités locales, accompagnant la diversification des champs d'intervention de celles-ci. Elles sont ainsi témoin des enjeux de pouvoir entre décentralisation et recentralisation, libéralisme et régulation économique et sociale. Localement, les modes de gouvernance et les cultures urbaines influent sur leur rôle et leur positionnement tel qu'en témoigne l'analyse des agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier. Les influences européennes alimentent le débat prospectif avec des expériences différentes de la planification urbaine, de la propriété foncière et du rôle respectif des acteurs publics et privés, les SEML s'inscrivant tout à la fois dans le mouvement des Entreprises Publiques Locales européennes et des Partenariats Public Privé. L'apport de cette thèse réside ainsi dans l'approche des politiques urbaines et territoriales avec le regard d'un des acteurs opérationnels de la mise en œuvre de celles-ci, tout à la fois acteur et témoin.

urbanisme, aménagement du territoire, développement local, société d'économie mixte (SEM), entreprise publique locale, partenariat public privé (PPP), politique urbaine, pouvoir local, gouvernance, culture urbaine, Bordeaux, Rennes, Montpellier, France, Europe, Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).

In French, the local mixed enterprise corporation (SEML) have been involved in the regional development for 50 years but paradoxically most of the research about them deals with their legal nature. This thesis places the SEML into the crossed control work between the State, the Local Authorities and the Deposit and Consignment Office. First the State privileged tool, they have gradually taken refuge in the Local Authorities, together with the diversification of their fields of intervention. Thus they testify to the power stakes between decentralization and recentralization, free enterprise and social and economic control. Locally, governing methods and urban cultures have an influence on their role and their positioning, as attested by the analysis of the towns of Bordeaux, Rennes and Montpellier. The European influences feed the prospective debate with different experiences on urban planning, land ownership and the respective role of public and private participants, the SEML being part of both the movement of the European Local Public Enterprises and the Public Private Partnerships. Thus the contribution of this thesis lies in the approach of urban and territorial policies under the scrutiny of one of the operational participants in their implementation, being both a participant and a witness.

urbanism, territorial planning, local development, mixed enterprise corporation, local public enterprise, public private partnership (PPP), urban policy, local authority, governance, urban culture, Bordeaux, Rennes, Montpellier, France, Europe, CDC.

REMERCIEMENTS

Tout travail de recherche requiert une part de solitude dans la formulation du sujet que l'on souhaite aborder et dans le lent cheminement vers la "révélation" de ce qui nous paraît susceptible de contribuer à poser notre pierre sur l'édifice de la connaissance, avec modestie mais certitude " naïve" que d'autres chercheurs seront intéressés et poursuivront le chemin.

Cette "solitude du coureur de fond" devient possible car sur le chemin des mains se tendent et apportent le soutien nécessaire.

Mes remerciements concernent ainsi en premier lieu mon directeur de recherche Maurice Goze qui m'a fait confiance et offert la méthodologie qui m'était indispensable et le soutien dans les moments de doute et avec lui toute l'équipe de l'Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme de Bordeaux et plus particulièrement Marie-Françoise Baron qui m'a accompagné, au cours de ces trois années, chaque lundi matin, dans mes recherches documentaires ainsi que pour l'élaboration de ma bibliographie.

J'ai également trouvé près de l'UMR 5185 à la Maison des Suds et de son directeur Guy Di Méo l'écoute nécessaire pour inscrire ma démarche dans les préoccupations des équipes d'ADES et l'appui de celle-ci avec les conseils de Caroline Abéla.

Cette recherche s'appuyant en grande partie sur des entretiens près de personnes ressources, je tiens à remercier chacune d'elles pour la qualité des échanges et des informations fournies avec une pensée particulière pour mes anciens collègues de Rennes, Montpellier, Bordeaux et Bègles, Nantes, Toulouse, Blagnac, Agen, Albi... Jean- Louis, Eric, François, Jean- Claude, Michel, Yves, Thierry, Pascal, Isabelle, André, Alain, Philippe, Jacques....et les autres.

Que ce soit près des services de collectivités, des agences d'urbanisme, du BRA, des offices ou sociétés d'HLM, en SEML, près de la fédération des SEM, à la SCET, à l'IGD ou à la CDC l'accueil fut toujours chaleureux et passionné. Seule la MAPPP, calfeutrée dans sa "bureaucratie parisienne", a rejeté ma requête.

Urbaniste de terrain, j'ai arpenté les Villes et Villages qui jalonnent cette thèse et mes rencontres avec les cadres territoriaux de Bordeaux, Rennes ou Montpellier m'ont ainsi permis de comprendre l'importance des cultures et histoires locales dans la "fabrication des projets urbains" de ces agglomérations.

Je n'oublie pas, bien sûr, le monde professionnel des SEML et de sa fédération, de la SCET et de la CDC, qui après m'avoir permis pendant 35 années de pratiquer l'urbanisme au quotidien, continua de m'accueillir et de m'informer pour cette recherche: à Denis, Thierry, Jean-Marie, Dominique, Alain, Patrick, Daniel, Laurent, Maxim, Doriane....merci.

Je compléterai cette page par une pensée particulière pour mon épouse, mes enfants et petits enfants qui pendant ces trois années ont, bien des fois, trouvé "grand- père" trop occupé et parfois même préoccupé.

SOMMAIRE

	page
Synthèse et mots clés.	3
Remerciements.	4
Avant- propos.	9
Introduction.	18
I - Cinquante années d'évolution dans le champ des politiques urbaines et territoriales:	
<i>de l'aménagement au développement territorial et au développement local</i>	42
Introduction	43
I -1- Le temps des aménageurs de 1955 à 1970.	
<i>l'émergence des SEML: entre planification étatique et influence dominante de la Caisse des Dépôts et Consignations.</i>	49
I-1-1- La reconstruction.	50
I-1-2- L'aménagement du territoire et la planification territoriale.	56
I-1-3-1955: le logement dans l'agenda prioritaire national.	59
I-1-4- L'implication de la Caisse des Dépôts et Consignations avec la SCIC et la SCET.	63
I-1-5- Le décret du 20 mai 1955 et le mouvement des SEM nationales et locales.	67
I-1-6- Les hommes des SEM : une motivation sous l'égide de l'Etat.	79
I-1-7- L'industrialisation du secteur du bâtiment.	83
I-1-8- L'ère des grands ensembles.	86
I-1-9- Esprit militant et limites dans l'action foncière.	95
I-1-10- L'essor de la planification urbaine sous l'égide de l'Etat.	98
I-1-11- La légitimité des SEML : outil privilégié de l'Etat.	101
I -2- Les remises en cause des années 1970.	
<i>au- delà de l'aménagement , le développement territorial et la prise du pouvoir par les collectivités locales.</i>	104
I-2-1- Ni tours, ni barres.	105
I-2-2- La critique du plan masse et du système de la CDC : les villes nouvelles.	107
I-2-3- La reprise en main des administrations d'Etat.	113
I-2-4- Les SEML: opérateurs locaux des missions d'aménagement du littoral.	116
I-2-5- Le procès des grands ensembles.	117
I-2-6- Les ZAC et l'ouverture aux promoteurs privés.	121
I-2-7- L'urbanisme : sujet de débat local.	122
I-2-8- Vers l'animation sociale des quartiers.	126
I-2-9- Le logement cesse d'être priorité nationale sous fond de libéralisme.	139
I-2-10- Les SEML : acteurs positifs de la rurbanisation.	144
I-2-11-Retours en centre- ville: communication - information.	151
I-2-12- La prise de pouvoir des élus locaux.	154
I-2-13- La lutte pour le pouvoir.	158

I- 3- Les SEML dans un champ élargi des acteurs de la ville et du développement local.	
<i>entre décentralisation et éclatement des politiques urbaines depuis les années 1980:</i>	
<i>de l'aménagement au développement local et aux politiques de la Ville</i>	164
I-3-1- La décentralisation de 1982.	165
I-3-2- Gouverner par contrat.	168
I-3-3- Concordance idéologique entre décentralisation et réforme de l'économie mixte.	170
I-3-4- Les SEML: entreprises du développement local et engouement pour le secteur privé et les partenariats public- privé.	175
I-3-5- La CDC au croisement des volontés des collectivités locales et de l'Etat.	177
I-3-6- Doublement du nombre des SEML et diversification.	181
I-3-7- Les dérives médiatisées sous fond de transparence de la vie publique.	183
I-3-8- La révolution silencieuse des services publics urbains : l'essor des SEM de gestion.	188
I-3-9- Les syndicats entre corporatisme et "service au public" s'invitent dans le débat local.	216
I-3-10- Un développement économique écartelé entre planification et balkanisation des pouvoirs locaux.	223
I-3-11- En accompagnement de la politique des Pays.	226
I-3-12- Les SEML : d'une logique d'aménageur à l'accueil d'entreprises et aux partenariats public- privé.	227
I-3-13- La réalisation d'équipements publics : un vrai métier.	231
I-3-14- Les grands groupes du privé : le retour, avec la reprise de la croissance urbaine et de la rentabilité à court terme.	232
I-3-15- Les SEML demeurent au cœur des partenariats public – privé et innovent.	238
I-3-16- Le club ville – aménagement : terreau fertile des échanges entre partenaires publics et privés.	240
I-3-17- La démarche de projet urbain prend le pas sur celle de l'aménagement :	
la SCET et les SEML "expérimentent" la "ville renouvelée".	242
I-3-18- VOYNET- CHEVENEMENT- SRU: nouvelles échelles de territoires et mutations pour repenser l'aménagement et la Ville.	244
I-3-19- Les SEML: pour qui sonne le glas? Ouverture à la concurrence sur fond de libéralisme européen et de tension foncière.	251
I-3-20- Rénovation urbaine et cœur de ville : le retour en grâce des SEML re- légitimées dans le cadre de projets urbains, au-delà du patrimonial.	257

II- Les SEML entre Partenariat Public Privé et Entreprises Publiques Locales.	
<i>quelle légitimité au regard des différentes cultures urbaines et territoriales en France et en Europe?</i>	268
II- 1- Les SEML et leur positionnement: Reflet et révélateur des cultures urbaines et des modes d'organisation spécifiques des maîtrises d'ouvrage urbaines.	
<i>Regards croisés sur trois agglomérations: Bordeaux, Rennes, Montpellier.</i>	
II-1-1- Introduction.	270
II-1-2- Les SEML dans les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier.	278
II-1-3- Territoires et cultures locales	
II-1-3-a- Territoires et cadres institutionnels.	284
II-1-3-b- Cultures et logiques de pouvoir.	297
II-1-3-c- Les SEML dans la mise en œuvre des projets et la confrontation des cultures locales.	308
II-1-3-d- Parmi les hommes qui font la ville.	331
II-1-4- Le positionnement des SEML dans le champ des acteurs.	335
II-1-4-a- BMA, Territoires et SERM : trois SEM d'aménagement dans des rôles et positionnements très différents.	335
II-1-4-b- IN CITE – SAEMCIB et DOMOFRANCE : sur l'agglomération bordelaise dans les domaines du renouvellement urbain.	357
II-1-4-c- Culture et Congrès avec MGE à Mérignac et Enjoy à Montpellier.	364
II-1-4-d- TAM à Montpellier, SEMTCAR et CITEDIA à Rennes dans les déplacements et le stationnement.	367
II-1-4-e- SEM Route des lasers et Gertrude : pour des projets spécifiques.	370
II-1-4-f- Les SEML départementales : aux "marchés" des agglomérations.	374
II-1-5- Positionnement des SEML au regard des maîtrises d'ouvrages urbaines.	376
II-2- Une maîtrise d'ouvrage publique urbaine et territoriale en mutation dans le contexte européen : entre Partenariat Public- Privé et Entreprise Publique Locale.	
<i>L'Europe, entre chance et incertitudes pour les SEML...</i>	381
II-2-1- Introduction.	382
II-2-2- Partenariats Public Privé et Contrats de Partenariat.	386
II-2-3- Partenariats Public Privé en aménagement.	406
II-2-4- Les Entreprises Publiques Locales.	448
CONCLUSION.	457

Personnes ressources. 464

Bibliographie. 469

Pièces annexes.

	page
pièce annexe n° 1 : repères chronologiques.	2
pièce annexe n° 2 : les SEML dans le champ des acteurs de la Ville et du développement territorial.	22
pièce annexe n° 3 : population de la Communauté Urbaine de Bordeaux.	25
pièce annexe n° 4 : population de la Communauté d'Agglomération de Rennes.	26
pièce annexe n° 5 : population de la Communauté d'Agglomération de Montpellier.	28
pièce annexe n° 6 : BRM1- Bordeaux / Rennes / Montpellier : Territoire et Maîtrise d'ouvrage urbaine.	29
pièce annexe n° 7 : BRM 2 – Bordeaux / Rennes / Montpellier : les SEML dans le champ des acteurs.	39
pièce annexe n° 8 : BMA / Territoires / SERM : produits d'exploitation.	50
pièce annexe n° 9 : grille typologique des Partenariats Public Privé.	54
pièce annexe n° 10 : l'Europe des EPL.	55
pièce annexe n° 11 : les principaux éco- quartiers en France.	56
pièce annexe n° 12 : contrats de partenariat attribués au 29 août 2008.	57

AVANT – PROPOS: Chaque recherche a son histoire.....

.... celle-ci s'enracine dans une démarche nourrie par un parcours personnel et professionnel....et le fruit d'une rencontre.

Ma vie professionnelle s'est essentiellement nourrie d'une approche opérationnelle de l'urbanisme et de l'aménagement, notamment au sein du monde des Sociétés d'Economie Mixte Locales (SEML), avec la culture de la rationalité de chaque réalisation marquant son "territoire".

Projets après projets, cette logique dont était marquée ma démarche opérationnelle m'est apparue incomplète pour répondre aux questions auxquelles me conviait "la Ville" que j'avais façonnée ¹au fil des ans et qui s'insurgeait en "crises" récurrentes.

Acteur de la Ville dans l'action au quotidien, il me semblait nécessaire de prendre le temps de la réflexion, de " se poser" pour inscrire ces années passées dans une vision en permettant l'analyse et, si possible, la compréhension de ces "remises en cause"² "auxquelles j'avais été si souvent confronté en qualité d'urbaniste et d'agent de SEML.

Une double formation d'ingénieur et d'urbaniste m'a apporté quelques réponses mais également de nombreux questionnements justifiant que bien souvent la "rationalité et la rigueur " de l'ingénieur sont mis en défaut par les multiples composantes de la "société urbaine " et qu'ainsi plusieurs grilles de lecture co-existent, sur un même sujet d'analyse, en un même temps et à fortiori en des temps distincts sur une période couvrant plus d'un demi siècle³.

Soucieux d'inscrire cette réflexion dans un contexte qui soit indépendant des mondes professionnels dans lesquels j'avais jusqu'à présent évolué je me rapprochais à cet effet de **Maurice GOZE** que j'avais côtoyé lors de l'accueil de stagiaires de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme à la SEM Gironde Développement que je dirigeais alors et lors de la préparation d'une table ronde pour le congrès des SEM à Bordeaux en 2004.

Il nous est apparu que les SEML avaient été au cours de ces cinquante années écoulées les témoins privilégiés, souvent "décriés" voire même contestés, de l'évolution des politiques urbaines et territoriales de notre pays.

Leur "légitimité" apparaît, de nouveau, remise en cause alors même que le champ des acteurs de la Ville s'élargit avec l'émergence de nouvelles formes de Partenariat Public Privé et d'Entreprises Publiques Locales, sur fond de " culture européenne".

¹ du moins y ais je participé au côté de tant d'autres, au fil des ans !

² le métier "d'urbaniste opérationnel" est de ceux qui occasionnent des "remises en cause" régulières, mises en cause en premier lieu de son propre environnement professionnel au travers notamment des "populations" impliquées par et dans cet environnement. Changer la Ville pour changer la Vie fut et demeure bien plus qu'un "slogan" de campagne électorale.

³ depuis les années 1950 qui marquent ma mémoire.

De cette rencontre est ainsi née l'idée de cette recherche inscrivant les Sociétés d'Economie Mixte Locales comme fil conducteur d'une réflexion sur les politiques urbaines et territoriales, avec un positionnement en qualité tout à la fois d'acteur et de témoin de ces politiques. Une telle démarche permettait ainsi d'appréhender les questionnements actuels sur les acteurs de la Ville et du Développement Territorial.

Fruit de cette rencontre, cette recherche s'enracine ainsi dans un parcours personnel et professionnel qui m'a permis d'approcher l'urbanisme opérationnel sous différentes facettes qui avaient en commun l'expression de la "passion".

Tout métier doit s'exercer avec passion, celui de l'urbanisme le nécessite.

Ingénieur de formation, prés de l'Institut National des Sciences Appliquées (INSA) de Lyon, dans le domaine du génie civil - bâtiment et travaux publics (BTP), ma vie professionnelle s'engageait, en 1968, au sein d'entreprises de **travaux routiers, à la Société Chimique de la Route puis chez Jean Lefebvre**, assez loin, à priori des préoccupations de l'urbanisme et de l'aménagement.

Élément prémonitoire, peut être, mon premier chantier se situait aux Minguettes à Vénissieux dans la pose de bordures de trottoirs et la confection des chaussées de ce qui devait devenir un des "quartiers emblématiques" ⁴ de la France des "grands ensembles" et du "mal être des banlieues".

J'étais à l'époque dans ce premier contact professionnel avec le monde de l'entreprise nullement conscient d'être, ainsi déjà, complice d'actions de "relégation" ⁵ d'une partie de la population française, pour reprendre le "titre accrocheur" d'un rapport de Jean- Marie DELARUE, vingt ans après !

Cet apprentissage par le "terrain" du monde des "grands ensembles" me permit d'approcher les "maîtres des lieux" et participant aux réunions de chantier sur le "banc" des entrepreneurs de côtoyer avec le respect et la déférence dus à leurs "rangs" "architectes –grands prix de Rome" et "ingénieurs des Ponts" qui coordonnaient tous les intervenants dans le souci d'une harmonie d'ensemble tels les "maestro" d'un "orchestre" bien organisé.

Je fus ainsi très vite au contact des réalités objectives de l'entreprise, de la notion de rentabilité immédiate plus importante que celle de qualité, des fusions –absorptions ⁶, des "ententes" pour "se partager les marchés" de la DDE et de la DDA ⁷ et je m'étonne encore devant les réactions indignées de ceux qui régulièrement semblent re-découvrir cette pratique ancestrale sur tous les continents du globe. Robert Bouchery, dans son rapport de décembre 1992 relatif à la prévention de la corruption, constatait que *"les entreprises jugent parfois la corruption"nécessaire" à l'obtention de certains marchés. Des transactions occultes seraient conformes aux usages "habituels" de certaines professions ou zones géographiques tels le Moyen Orient, l'Amérique latine ou*

⁴ "rodéos de jeunes" et voitures qui brûlent aux Minguettes, été 1981.

⁵ DELARUE, Jean-Marie. *Banlieues en difficultés: la relégation*. Paris:Syros, 1991.

⁶ Jean Lefebvre a été absorbé par GTM en 1986 puis a rejoint VINCI au sein d'EUROVIA en 2000.

⁷ dans les années 70, les marchés de la DDE se partageaient entre les majors des travaux publics (4 à 5 comme actuellement), souvent liés alors à des groupes pétroliers pour la fourniture du bitume ; ceux de la DDA pour les travaux de "remembrement" incluaient des entreprises locales créées notamment dans le Sud, où j'ai exercé, par des rapatriés d'Afrique du Nord.

l'Afrique. La corruption est également parfois présentée comme "nécessaire" en France, dans les relations avec les collectivités locales par exemple –même si elle prend alors des allures détournées, telles que la prise en charge de dépenses qui ne sont pas rendues nécessaires par le projet :études de marché, financement d'infrastructures..). Dans l'optique de l'entrepreneur, il ne s'agira pas exactement de "corruption" mais d'une conséquence- certes regrettable, mais nécessaire- du jeu de la concurrence." ⁸

Un séjour professionnel sur des chantiers en Libye ne pouvait que conforter cette réalité d'un monde de l'entreprise confronté à la concurrence, avec ses règles propres au-delà de cadres juridiques bien souvent inadaptés; aujourd'hui l'implication de la plupart des entreprises notamment du secteur du bâtiment, des travaux publics et des services urbains dans le cadre d'un marché à l'échelle du monde ne peut que renforcer cette "culture" et ces "pratiques" jugées "nécessaires" du jeu de la concurrence.

Cette vision du monde des chantiers du bâtiment et des travaux publics me rappelait ce que m'avait enseigné **mon père** au travers ses expériences des années d'après guerre. Né à Vire en 1943, dans une ville normande "anéantie" par les bombardements américains de la "libération" en juin 1944, fils d'une lignée des maçons, italiens de surcroît, je fus nourri de l'histoire de **ces "Messieurs du MRU"** (Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme).

Mon père a activement participé en qualité de chef de chantier d'une entreprise locale à la "reconstruction"⁹ de la cité de mon enfance. Il était alors déjà, dans ses propos, question de concurrence avec des "parisiens" et notamment de l'entreprise Albaric ¹⁰ qui disposait de matériel "moderne" et qui, par ses contacts dans les ministères obtenait des marchés intéressants au détriment des "locaux"¹¹, sujet toujours d'actualité dans les "cercles locaux " du BTP, sujet toujours d'actualité du pouvoir local et de celui de Paris.

Au-delà de "l'histoire des grands ensembles"¹² à laquelle j'apporterai ma contribution au fil des ans de ma vie professionnelle, j'enracine ainsi ma mémoire et cette démarche de réflexion et de recherche universitaire dans ces années de l'après guerre et de la "reconstruction des villes françaises" en écho et mémoire locale des analyses de Danielle VOLDMAN¹³.

Le développement d'un parcours personnel et professionnel, s'il est le fait d'un croisement entre "hasard" et "relation " du milieu social notamment celui "des anciens élèves de son Ecole " n'est ainsi pas indissociable de nos années d'enfance que ce soit, selon les périodes par mimétisme ou opposition.

En intégrant **la DDE de la Sarthe** en 1970 pour prendre en charge le bureau d'études chargé des réseaux d'eau et d'assainissement, lors de la mise en

⁸ BOUCHERY, Robert. Prévention de la corruption et transparence de la vie économique. La Documentation française, 1993. p.34.

⁹ 1939. 1956: VIRE SE SOUVIENT...Vire: Association des collectionneurs virois, 1993,photop. 267:"la reconstruction de l'hospice St.Louis se poursuit, les ouvriers d'Aldo DA ROLD font la pause, l'inauguration aura lieu le 30 janvier 1954".

¹⁰ l'entreprise ALBARIC a été depuis acquise par la SCREG – groupe BOUYGUES.

¹¹ propos recueillis près de mon père.

¹² DUF AUX, Frédéric, FOURCAUT, Annie et SKOTELSKY, Remy. *Faire l'histoire des grands ensembles*. Paris: Sociétés, Espaces, Temps, 2003.

¹³ VOLDMAN, Danielle. *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954: histoire d'une politique*.

Paris: l'Harmattan, 1997.

place du premier ministre de l'environnement ¹⁴ je découvris les bases de ce qui serait "l'écologie" sous l'impulsion de précurseurs tels Jean Marie PELT ¹⁵ . Je participais ainsi, sans le savoir, à l'émergence de ce qui sera une composante du "développement durable" ¹⁶. En proposant dans un schéma départemental de collecte et traitement d'ordures ménagères d'optimiser les circuits de transports, de recycler les boues de stations d'épuration et de certains déchets en compost pour la viticulture locale ou en valorisant le travail des agents d'entretien des stations d'épurations il s'agissait bien de concilier développement économique, aspirations sociales et protection de l'environnement ¹⁷. J'étais d'ailleurs alors un peu considéré comme un "marginal utopique" au sein d'une administration départementale dont la mission n'était pas tant d'innover que de "consommer " les crédits inscrits au budget. ¹⁸

Ainsi, tout en occupant un poste de "mission" au demeurant passionnant, cette expérience professionnelle, après celle du monde de l'entreprise, me permit de découvrir les arcanes du monde de l'Administration et de la "bureaucratie" qui l'accompagne, "**phénomène bureaucratique**" dont les analyses de Michel CROZIER et d' Erhard FRIEDBERG ¹⁹ seront présentes au fil de cette recherche.

Souhaitant être "plus opérationnel" et la période permettant, sans trop de difficultés, de changer d'employeur, je rejoignais en 1973 **le monde des Sociétés d'Economie Mixte Locales**, sociétés associant capitaux privés et capitaux publics en vue de la mise en œuvre de projets d'intérêt collectif. Je ne devais pas le quitter, cette recherche s'inscrivant dans cette continuité tout en s'effectuant dans un contexte différent moins contingent des "pressions du quotidien".

Je m'engageais dans cette "aventure" de l'urbanisme opérationnel, dans ce concept de l'Economie Mixte qui évoquait alors une logique de coopération et de travail en commun entre puissance publique et secteur privé à une époque charnière de la fin des "grands ensembles" ²⁰.

Au-delà des changements de sigles, de la ZUP à la ZAC, c'était celui d'une "nouvelle culture de l'urbain", une première remise en cause du mode de production de la Ville et des milieux professionnels qui y avaient contribué, dont

¹⁴ Robert POUJADE, maire de Dijon, fut ministre chargé "de la protection de la nature et de l'environnement de 1971 à 1974.

¹⁵ Jean Marie PELT fonde en 1971, à Metz, l'Institut Européen d'Ecologie avec pour objectif de réconcilier les sciences de la vie avec les sciences de l'homme au sein d'un groupe de réflexion où l'homme serait considéré comme un élément de l'écosystème et étudié sous l'angle de la pluridisciplinarité. (In site www.ethnopharmacologia.org/iee.htm).

¹⁶ le concept de développement durable né à la fin du 20^{ème} siècle est actuellement en "façade" de beaucoup de projets, il sert souvent d'argument de marketing politique, voire commercial dans la promotion immobilière ou pour des produits de grande consommation, cf. pub de Calgonit (lessive lave- vaisselle) sur TF1 en septembre 2007: " laver avec un lave vaisselle permet d'économiser 75% d'eau": c'est bon pour la planète et pour l'industrie de l'électro ménager!

¹⁷ Les trois piliers du développement durable définis par l'ADEME sur son site www2.ademe.fr

¹⁸ cette notion de consommation annuelle des crédits (avec les difficultés de reports) spécifique au monde de l'administration, est préjudiciable à la recherche d'économies et contraire à tout concept de bonne gestion.

¹⁹ CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système*. Le Seuil, 1977.

FRIEDBERG, Erhard. *L'analyse sociologique des organisations*. GREP. 1988.

FRIEDBERG, Erhard. *Le pouvoir et la règle*. Le Seuil, 1993.

²⁰ 21 mars 1973: circulaire "GUICHARD" confortant la circulaire dite "tours et barres" du 30 novembre 1971 relative aux villes moyennes: du temps des ZUP à celui des ZAC

celui des SEML et de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)²¹ que j'intégrai.

Débutant par la fonction d'ACO ²²(agent chargé d'opération) j'étais en immersion totale avec toutes les réalités du terrain opérationnel, de l'acquisition du foncier, à la mise au point des plans, le suivi des travaux et bien sûr les relations au quotidien avec les élus locaux, les services de l'Etat et des collectivités, les promoteurs et la population, bien souvent dans un rôle de "médiateur".

Le monde de la CDC m'apparaissait alors fascinant par sa capacité à appréhender tous les problèmes de la Ville et à disposer de solutions et de réponses adaptées en toutes circonstances.

Trente cinq années en SEML, près des Collectivités Locales, ont tempéré cette certitude sans altérer l'enthousiasme des premières années mais en le rendant plus lucide.

Les fonctions opérationnelles exercées en différents lieux de Bourgogne à l'Aquitaine en passant par Bretagne et Languedoc ont permis de me confronter à des cultures urbaines et territoriales différentes, tant en milieu urbain sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes, Montpellier, Saint Malo ou Saint Briec qu'en milieu plus "rurbain"²³ tel que sur la Communauté Urbaine du Creusot – Montceau les Mines ou près des départements de Saône et Loire, des Côtes d'Armor ou de Gironde.

Mais, quelque fut le lieu ou l'importance de la collectivité, les élus locaux qu'il me fut donné de côtoyer étaient animés par la même volonté d'agir et d'entreprendre pour le "bien public".

Il faut croire que cet art de l'action locale est difficile à apprécier et définir tant les "remises en cause" sont fréquentes au fil des ans, de la part des populations pour le "bien" desquelles cette action est censée entreprendre .

Peut être s'agit-t-il, en partie de la difficulté de "bien décider", "l'information d'un décideur étant toujours incomplète" et tel que rappelé par Erhard FRIEDBERG, reprenant les analyses de la rationalité limitée de SIMON, "**le décideur n'optimise ni ne maximise, il se contente d'une solution satisfaisante**"²⁴.

J'ai ainsi tout à la fois au cours de ces années participé à la fourniture d'informations et mis en œuvre des décisions, ce qui me valut également d'être tout à la fois confronté à ces remises en cause conjuguées avec celles spécifiquement liées à l'économie mixte.

Le caractère "hybride" de la Société d'Economie Mixte me valut bien des propos "aigres doux" même de la part d'amis de la fonction territoriale ²⁵ sur ce type d'entreprise qui "mutualise les risques et privatise les bénéfices". Ce type de remarque est d'ailleurs repris régulièrement et tel que le souligne Guy

²¹ en réalité celui de la SCET (Société Centrale pour l'Equiperment du Territoire), filiale de la CDC mais à l'époque, en 1973, la "filiation directe" des SEML avec la CDC paraissait évidente, bien qu'erronée.

²² la fonction d' ACO, une invention à mettre au crédit de la SCET, est (et demeure encore actuellement) à la base de l'édifice opérationnel des SEML, c'est le chef d'orchestre d'une "opération", en relation transversale avec les services et les élus des collectivités et de l'Etat, les entreprises, maîtres d'œuvres et même la population concernée.

²³ cf. "la rurbanisation" au sens donné par Gérard BAUER et Jean Michel ROUX dans leur ouvrage de 1976 (Edt le Seuil).

²⁴ FRIEDBERG, Erhard. *Le pouvoir et la règle*. Le Seuil, 1993. p.45.

²⁵ propos du secrétaire général de la Communauté Urbaine du Creusot Montceau les Mines, en vogue dans le milieu des cadres territoriaux des Collectivités Locales.

DURAND dans son analyse sur la nature de l'économie mixte²⁶ "la vision idyllique de la Société d'Economie Mixte a été contestée pour des raisons souvent opposées. Certains y décèlent une dislocation des structures administratives et l'affaiblissement de la puissance publique", la SEML démembrement de l'administration et échappant à son contrôle pour mener sa propre existence, "à l'inverse, d'autres s'inquiètent de l'installation de la puissance publique dans un domaine qu'ils considèrent comme naturel pour les intérêts privés". C'est **la traditionnelle querelle au sujet des frontières entre secteur privé et secteur public**, avec ses critiques croisées, qui prend régulièrement les SEML pour cible surtout dans les périodes pendant lesquelles elles bénéficièrent du soutien des élus locaux dans leur revendication d'émancipation par rapport au pouvoir d'Etat.

Des alliances contre nature se nouent alors entre les tenants d'un libéralisme régulé par les "garants" de l'Etat au ministère des finances²⁷ et certains syndicats tels la CGT ou FO qui, trop souvent, continuent de confondre service public et fonction publique même au sein du Conseil Economique et Social.²⁸

La SEML est cependant parfois devenue "**la bonne à tout faire**"²⁹ des élus locaux et s'est ainsi trouvée en bonne place pour "témoigner" des évolutions et de certaines dérives des politiques urbaines et territoriales.

Mais paradoxalement elle a fait l'objet d'une "attention" du monde de la recherche et de l'université très limitée si ce n'est dans le domaine juridique au travers de thèses et d'articles sur sa nature et son caractère ambivalent, "*faux nez des personnes publiques leur permettant de poursuivre la réalisation de l'intérêt public tout en recourant aux techniques beaucoup moins contraignantes du droit privé*"³⁰.

Tel que le remarquent Jacques Caillosse, Patrick Le Galès et Patricia Loncle-Moriceau:

" Les SEML participent depuis longtemps au "gouvernement des villes".... Elles sont au cœur des transformations de l'action publique urbaine en France, des relations du public et du privé et du système de valeurs auquel renvoie cette opposition, ainsi que des rapports entre gouvernement central et gouvernement local. A maints égards, elles sont une parfaite illustration du partenariat public- privé à la française, et de ses ambiguïtés....

Malheureusement, en dehors de la thèse de François d'Arcy (1967)³¹ et d'imposants travaux juridiques (Devès, Bizet, 1991; Durant, 1995), les SEML ont peu retenu l'attention des chercheurs. "³²

²⁶ Durand, Guy. *Les sociétés d'économie mixte locales*. Berger Levrault, 2002. p.9.

²⁷ quelle que soit l'appellation de ce ministère

²⁸ Conseil Economique et Social. Rapport de 2006 "aménagement du territoire, services publics et services au public".

²⁹ expression de Guy DURAND dans sa thèse sur la nature juridique des SEML: Université de Montpellier 1, 1994.

³⁰ HUBRECHT, Hubert-Gérald. *Droit public économique*. DALLOZ (Cours), 1997. p.77.

³¹ d' ARCY, François. Les institutions politiques et administratives de la France: la SCET et les collectivités locales face à l'urbanisation. Thèse soutenue en 1967 près de l'Université de Paris- Droit et Sciences économiques. (cette thèse a servi de base à un ouvrage: Structures administratives et urbanisation: la SCET. Berger Levrault, 1968.)

³² CAILLOSSE, Jacques, LE GALES, Patrick, LONCLE- MORICEAU, Patricia. Les SEML: outils de quelle action publique In Le gouvernement des villes. Descartes, 1997. p. 25 et 26.

La presse tant nationale que locale ne s'est souvent fait l'écho que des soubresauts du "microcosme politique" suite aux observations de Chambres des Comptes ou de "scandales financiers" permettant de s'attaquer aux élus au travers de leur SEML, par "ricochet comme au billard". La presse "professionnelle" a souvent suivi les mêmes travers avec parfois une vision corporatiste³³, même si certaines revues telles que "le Moniteur", "Urbanisme" et née plus récemment "Traits Urbains" s'efforcent de développer une vision critique des sujets abordés³⁴.

Il me semblait possible de pallier cette lacune en abordant les SEML non comme objet d'observation de son fonctionnement mais comme acteur et témoin des pouvoirs, des modes de gouvernance, qui ont façonné et façonnent notre politique urbaine et territoriale.

Acteur et témoin, je le fus moi-même et c'est avec cette double vision que j'engage cette recherche en la situant tant dans le contexte du redéploiement de nouvelles formes de Partenariat Public Privé que dans celui des Entreprises Publiques Locales³⁵au niveau européen.

Mon **questionnement de la légitimité des SEML** s'inscrit dans une réflexion sur leur mode d'action et d'interaction près des pouvoirs locaux au-delà même de leur statut juridique, sans l'ignorer ni sous estimer ses "incertitudes", mais sans en faire le cœur du problème, me plaçant ainsi à contre courant de bien des congrès et colloques de praticiens. Mes 35 années dans le monde des SEML m'ont en effet appris que celles-ci ont été soutenues par les élus locaux pour leur capacité d'actions qu'elles ont développé et leur apport à l'exercice du pouvoir local, fondement réel de leur "légitimité" bien plus que par "force de loi", la loi venant, ensuite, comme régulateur.

Le véritable débat sur l'aménagement pour le futur se situe en effet, tel que le souligne Francis CUILIER sur la capacité des collectivités locales à maîtriser leur politique de développement quelles que soient les formes juridiques des acteurs opérationnels qui les accompagnent: "**Quelque soient les outils nous continuerons à travailler dans le flou tant que le politique ne sera pas en mesure d'imposer un projet précis, acté, validé...**"³⁶

Mon **expérience d' élu local** au sein d'un chef lieu de canton rural³⁷ me permet d'approuver cette prise de position en ayant "vécu de l'intérieur" les conditions et contraintes pour assurer cette maîtrise et la mettre en œuvre. Il faut à l' élu local, quel que soit son rôle au sein d'une équipe tout à la fois la force du volontarisme et une persévérance faite d'écoute et de pédagogie.

³³ cf. la Lettre du Cadre Territorial et dans une moindre mesure Etudes Foncières....

³⁴ il en est de même des revues d'élus telles la Gazette, mais les sujets abordés le sont souvent sous l'angle juridique.

³⁵ appellation utilisée au niveau européen pour désigner les Sociétés constituées avec des capitaux publics, telles que les SEML en France

³⁶ CUILIER, Francis. *Un militant de l'urbanisme au quotidien* Diagonal, 4eme trimestre 2006. p.14: "quelque soient les outils nous continuerons à travailler dans le flou tant que le politique ne sera pas en mesure d'imposer un projet précis, acté, validé....je ne suis pas certain que les SPL d'aménagement à capitaux 100% publics soient un réel progrès si les pratiques n'évoluent pas...si les collectivités locales ne sont pas fortes elles ne pèseront sur rien, le politique sera déterminant..."

³⁷ BUXY, en Saône et Loire.

Volontarisme, écoute, pédagogie sont en effet à la base de toute démarche de ce qui constitue la "gouvernance urbaine"³⁸ telle que la définit Patrick Le Galès complétant et se substituant aux approches sur le "gouvernement des villes"³⁹ de Francis Godard, **du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine**. Il convient d'y associer l'humilité nécessaire à tout acteur d'un urbanisme devant inscrire son caractère "aléatoire"⁴⁰, dans une démarche visionnaire.

J'engage ainsi cette recherche avec la vision de l'urbaniste, aménageur de l'espace et chercheur en sciences sociales, scrutant l'évolution de notre société urbaine, s'attachant aux actions opérationnelles qui en font un corps en mouvement, enrichissant cette analyse par la "remise en situation" de mon parcours personnel et professionnel.

Il s'agit donc bien d'une contribution sur le thème de la Ville et de l'Aménagement local et territorial, s'inscrivant ainsi dans le champ des axes de recherche du laboratoire ADES⁴¹, équipe TEMPOS et des préoccupations pédagogiques de l'Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme de Bordeaux.

Cette thèse apporte ainsi sa contribution à l'axe 1 du "projet de recherche quadriennal 2007- 2010" du laboratoire ADES abordant la territorialisation de l'action publique⁴².

Les aspects juridiques, lois et règlements qui font partie intégrante de l'évolution des SEML ne pourront être occultés, ils accompagneront cette recherche mais n'en constitueront pas l'essence qui tel que le rappelait André Santini en 1988 se situe dans la qualité des hommes et dans les opérations qu'elles réalisent :

*" Les SEM ont largement contribué, mais trop souvent dans l'obscurité, à aménager et équiper notre territoire...**C'est une formule délicate car elle repose sur la qualité des hommes qui l'animent et la valeur des SEM réside moins dans leurs caractéristiques (capital, contrats...) que dans les opérations qu'elles réalisent.** "*⁴³

Et d'ailleurs, une recherche de la légitimité des SEML par une approche juridique aurait elle- même ses limites car tel que le signale Jean- François

³⁸ LE GALES, Patrick. *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*. Revue française de Sciences Po. 1995.

³⁹ GODARD, Francis. *Le gouvernement des villes*. Descartes, 1997.

⁴⁰ LACAZE, Jean Paul. *Aménager sa ville: les choix du maire en matière d'urbanisme*. Editions du Moniteur, 1987. p.206.

⁴¹ ADES : Aménagement, Développement, Environnement, Santé et Société.

⁴² ADES: projet de recherche quadriennal 2007- 2010.p.23: "axe 1: action publique, développement local et durabilité des systèmes sociaux- spatiaux...quelle que soit l'échelle spatiale prise en compte, il existe des liens réversibles entre les dynamiques qui sous- tendent et/ ou affectent la construction, la structuration et l'utilisation durable du territoire et de ses biens communs et les changements qui transforment les sociétés, qui les produisent et les utilisent....Cet ensemble complexe de conditions et de contraintes auxquels sont confrontés les individus, les groupes et les réseaux constituent le cadre du jeu des acteurs sociaux qui réagissent en fonction de la marge de manœuvre dont ils disposent dans les différents domaines (économique, social, politique,...) en adoptant des stratégies, collectives et individuelles, destinées à assurer (ou à optimiser) leur reproduction, leur développement ou leur survie..."

⁴³ SANTINI, André. 40 ans de Sociétés d'économie mixte en France. *Economica*, 1988. p.8.

Boudet, la conciliation entre le droit public et le droit privé est souvent impossible et les SEML relèvent de l'un et l'autre.

" Replacée dans son environnement, la notion légale d'économie mixte, telle qu'elle résulte de la loi de 1983 ou de 2002 a consisté en une juxtaposition de règles antagonistes, et non en une notion juridique de référence.....

Faut-il alors demander la rédaction d'un texte qui exalterait les beautés de l'économie mixte sans en dévoiler son visage luxuriant? L'utilité en serait douteuse et les inconvénients probables.....La définition juridique de la SEM s'apparenterait à ces beaux édifices sans cesse en construction. Digne de la littérature kafkaïenne, les sociétés d'économie mixte n'ont pas besoin de nouveaux instruments juridiques. " ⁴⁴

Les instruments juridiques seront ainsi en accompagnement de cette thèse et nullement comme référentiel de cette recherche.

Celle-ci portera alors sur les réalisations des SEML et leurs relations avec les collectivités locales - et les élus locaux -, leurs modes d'interventions et d'organisations de partenariats entre secteur public et secteur privé, leur légitimité d'acteur des politiques urbaines et territoriales.

Le champ d'analyse de cette recherche s'appuiera alors sur :

- **un "regard critique" des cinquante années écoulées de l'économie mixte** en France pour identifier les conditions de la "prise de pouvoir" et de la maîtrise des SEML par les élus locaux et au regard de celle-ci l'évolution du rôle et du positionnement des SEML.
- **l'examen des mutations** intervenues et en cours dans les domaines de l'urbanisme et du développement territorial en identifiant l'implication des SEML dans ces mutations.
- l'identification des incidences liées tant au **contexte européen** actuel qu'aux mutations **de la maîtrise d'ouvrage publique face aux enjeux urbains et territoriaux sur les différentes formes de partenariats entre action publique et secteur privé, en France et en Europe.**
- une approche de différents **modes de gouvernance et d'organisation de la maîtrise publique liés à des cultures et des histoires urbaines diversifiées**, par un regard croisé sur trois agglomérations, en l'occurrence celles de **Bordeaux, Rennes et Montpellier.**

Pour mener à bien cette recherche la méthodologie appliquée à celle-ci s'appuiera sur :

- **des recherches bibliographiques et documentaires** à partir d'ouvrages, publications et revues liées au monde des Collectivités Locales, de l'Urbanisme et des SEML.⁴⁵
- **des entretiens prés de professionnels, "personnes ressources et grands témoins"** de l'environnement des Collectivités Locales et des SEML⁴⁶ **et la "remise en situation" de mes expériences personnelles et professionnelles** dans le monde des SEML et des Collectivités Locales.

⁴⁴ BOUDET, Jean. Les limites de l'approche juridique dans la définition de la SEM. In GUERARD, Stéphane. (sous la direction de) Regards croisés sur l'économie mixte. Colloque de Lille des 16 et 17 septembre 2004. L'Harmattan, 2006. p. 92 et 94.

⁴⁵ bibliographie en pièce annexe comprenant les articles consultés sur des sites web.

⁴⁶ la liste des principales "personnes ressources" contactées dans le cadre de cette thèse figure en pièce annexe (avec la qualité de la personne au regard de cette thèse, au moment de la rencontre)

INTRODUCTION

Pour engager cette recherche sur la "légitimité" des SEML, **leur rôle et leur positionnement comme acteur et témoin**, il nous faut partir de la définition de celles-ci.

Claude DEVES⁴⁷ définit la Société d'Economie Mixte (SEM) comme une société dans laquelle des capitaux privés sont associés à des capitaux publics en vue de gérer une activité d'intérêt général. Charles ALBOUY⁴⁸ précise alors que "la société d'économie mixte est donc une institution de droit privé". Sociétés anonymes, les SEM disposent ainsi d'une gestion et d'une logique d'entreprise avec "la prise en compte de l'intérêt général dans ses objectifs"⁴⁹. " Présentée comme une troisième voie entre la domination du marché et celle de la planification, le concept d'économie mixte évoque une idée de modération et de synthèse entre deux systèmes extrêmes dont on ne prendrait que la meilleure part. Ce concept remplace la confrontation par une logique de coopération et de travail en commun, où chacun, le secteur public et la puissance publique apporte le meilleur de ses compétencesPar la magie du contrat de société, l'ancien adversaire devient un allié et un compagnon de combat."⁵⁰

La Fédération des SEM⁵¹ recense, en septembre 2007, 1117 SEM en activité.⁵² Ces 1117 SEM se répartissent en 281 SEM d'aménagement, 262 SEM immobilières et 574 SEM de services, décomposition indicative, certaines SEM intervenant dans plusieurs de ces domaines d'activités aux contours "perméables", depuis la diversification des compétences des collectivités locales à l'issue de la décentralisation et de l'évolution du contexte juridique des SEML depuis 1983.

En France, les SEM sont des Sociétés Anonymes (SA) qui associent dans leur capital des Collectivités et des partenaires économiques et financiers publics ou privés.

Elles sont dites locales (SEML) lorsque les Collectivités Locales sont prépondérantes parmi les actionnaires publics, par distinction avec les SEM d'Etat, telles que l'étaient les SEM d'autoroutes, constituées entre l'Etat et des actionnaires privées et au capital desquelles les Collectivités locales, si elles sont présentes, sont minoritaires.

⁴⁷ DEVES, Claude. A quoi sert l'économie mixte? Revue française d'administration publique, avril -juin 1987. p.229.

⁴⁸ ALBOUY, Charles. Sociétés d'économie mixte locales. MASSON, 1991. p.7.

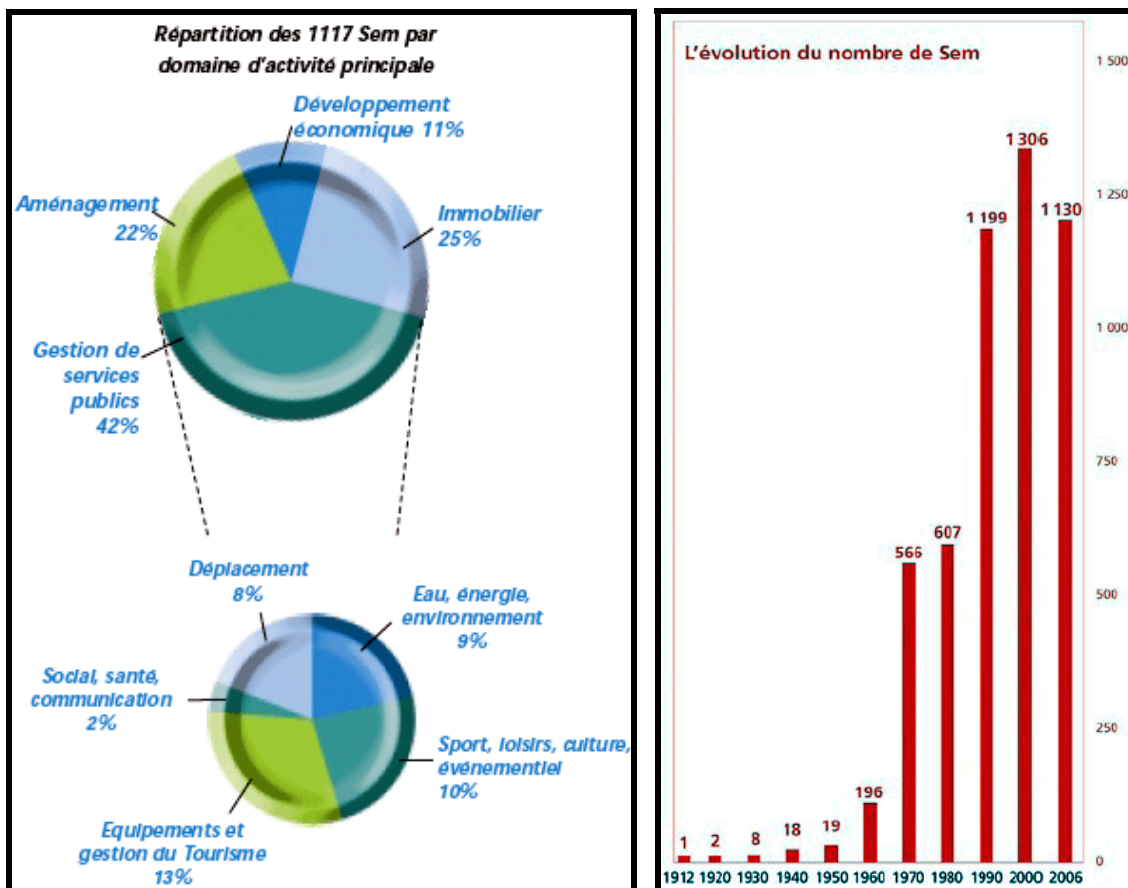
⁴⁹ Fédération des SEM. SEM mode d'emploi. Fédération des SEM, 2002. p.10.

⁵⁰ DURAND, Guy. Les Sociétés d'économie mixte locales. Berger Levrault, 2002. p.9.

⁵¹ la fédération des SEM est devenue en avril 2008 la fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL).

⁵² site www.fedsem.fr/chiffres_cles.php (pages consultée le 11 septembre 2007).

la fédération des SEM, créée en 1957, sur le type d'une fédération professionnelle, regroupe la quasi-totalité des SEM locales



(source fédération des SEM)

Depuis 1983, les Collectivités Locales doivent être majoritaires au capital des SEM Locales⁵³, en France, obligation spécifiquement française, l'encadrement du capital des SA étant rarement encadré par le législateur dans les autres pays d'Europe.

Les SEML sont ainsi actuellement régies tout à la fois par la loi du 7 juillet 1983 modifiée et codifiée aux articles L.1521-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui permet de les définir comme des entreprises des collectivités locales et par la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales modifiée et codifiée aux articles L. 225-1 du Code de commerce qui les soumet aux règles du droit privé.

La loi dite de "modernisation" du 2 janvier 2002 apporte quelques ajustements facilitant concernant notamment les concours financiers des Collectivités dans le cadre d'aides à la structure de la SEML ou la promotion économique d'un territoire.

Les évolutions des lois régissant la vie des entreprises s'appliquent également aux SEML : ce fut ainsi le cas de la loi NRE (Nouvelle Régulation Economique) du 15 mai 2001 relative à la dissociation entre la présidence du Conseil d'Administration et la direction générale de la société confortant ainsi le positionnement de la SEML comme société commerciale "à part entière".

De même son caractère d'entreprise publique se trouve conforté dans les contrôles auxquels elle est soumise notamment celui des Chambres Régionales des Comptes.

⁵³ il existe encore d'anciennes SEM type loi de 1926 où les collectivités sont minoritaires.

Cette formule de l'économie mixte n'est cependant ni récente, ni spécifiquement française. Même s'il est de bon aloi d'associer l'origine de l'économie mixte à l'époque de COLBERT avec la Compagnie des Indes Orientales par l'association de capitaux privés à des "expéditions" du Roi de France , partenariat public privé à risques partagés ou dans les prémices d'un dirigisme économique en intervenant dans des manufactures aux Gobelins, à Sèvres ou à Beauvais, la formule de l'économie mixte est réellement "née dans l'Allemagne du 19^e siècle , sous l'expression *Gemishte wirtschaft* (économie mélangée)" ⁵⁴une loi allemande du 6 juin 1895 autorisant les communes à participer au capital de certaines sociétés. Ceci explique qu'en France, "au niveau local, l'économie mixte apparaît d'abord dans les territoires d'Alsace Lorraine recouverts en 1918."⁵⁵

En France, le dirigisme de l'ancien régime avait été violemment mis en cause par les physiocrates du 18^{ème} siècle partisans du "laisser faire" et de la liberté du commerce et de l'industrie affichée par l'abrogation des corporations par la loi Le Chapelier et les décrets d'Allardes de 1791. Le 19^{ème} siècle confortera cette tendance, le Code de commerce de 1807 et la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés anonymes par actions devant permettre l'essor du libéralisme, favorisé par l'émergence d'une nouvelle ère industrielle. " L'Etat intervenait presque uniquement dans un but de police économique (vérification des poids et mesures, répression des fraudes) ou de protection économique (direction des douanes).

Cependant, l'Etat exerçait lui-même certaines fonctions économiques ; il frappait les monnaies, gérait les Manufactures, vestiges du Colbertisme, ou les monopoles comme les tabacs et allumettes, poudres, PTT, chemins de fer⁵⁶. Certaines activités exercées par l'Etat reposaient sur des justifications particulières (imprimerie nationale, arsenaux, manufactures d'armes); mais ces activités restaient l'exception."⁵⁷

Dans le domaine des transports, il convient également de signaler qu'une loi en 1842 avait favorisé une forme originale de partenariat public- privé pour le développement des chemins de fer. Mais ces actions demeurent du ressort de l'Etat.

" La législation française n'admettra la SEML que très progressivement et, en attendant, la collaboration entre les collectivités locales et les entreprises privées s'organise autour de la concession du service public. Ainsi, la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique prévoit que les départements, communes ou syndicats de communes et les établissements publics qui voudront participer financièrement à l'établissement d'usines hydrauliques auront les mêmes droits que l'Etat".⁵⁸

Le concept de l'Economie Mixte, telle que nous la connaissons actuellement, n'est effectivement apparue en France pendant l'entre deux guerres pour répondre essentiellement à un besoin de logements sociaux. Ainsi pour la première fois, **les "décrets- lois POINCARÉ " du 26 novembre et du 28 décembre 1926** ont autorisé l'intervention économique des communes dans

⁵⁴ ALBOUY, Charles. Sociétés d'économie mixte locales. MASSON, 1991. p.7.

⁵⁵ DEVES, Claude et BIZET, Jean-François. Les sociétés d'économie mixte locales. Economica, 1991. p.3.

⁵⁶ cinq réseaux de chemin de fer furent rachetés par l'Etat sous forme d'Etablissements Publics en 1908.

⁵⁷ FNSEM .40 ans de Société d'économie mixte en France. Economica, 1988. p.12.

⁵⁸ DURAND, Guy. Les sociétés d'économie mixte locales. Berger- Levrault, 2002. p.10.

des sociétés commerciales ayant notamment pour vocation la construction et la réhabilitation de logements sociaux ou la gestion de services publics, participations qui ne pouvaient excéder 40% du capital social de ces sociétés. Deux secteurs ont été plus spécialement concernés: le logement et les services publics urbains, principalement de transports et d'énergie.

Il s'agissait alors de faire face à la défaillance des promoteurs et des concessionnaires privés.

Cette situation n'était d'ailleurs pas nouvelle; elle persistait depuis le début du siècle tel que l'analyse Jean- Paul Flamand dans son ouvrage de référence sur "le logement du peuple", *"l'ennui était que l'initiative ne se portait pas au secours du logement social. L'épargne, tant privée que publique, préfère de loin s'investir dans les emprunts d'Etat et les spéculations à l'étranger, qui assurent une rente plus profitable et , apparemment , moins risquée."*⁵⁹

Ceci explique, notamment dans les grandes villes, l'implication des municipalités dans ce domaine du logement social.

C'est ainsi que la RIVP (Régie Immobilière de la Ville de Paris) créée en 1923 a été transformée en SEM en 1929 ce qui permit une *"coopération plus étroite par la participation de la ville au capital social de la RIVP et la présence de mandataires du conseil municipal au sein de son Conseil d'Administration.*

*...C'était là une heureuse innovation qui doit d'autant plus retenir l'attention qu'à l'expérience les résultats se sont révélés pleinement satisfaisants ...les représentants respectifs de la Ville de Paris et de la RIVP ayant travaillé dans un esprit d'entière collaboration et de bonne harmonie"*⁶⁰.

De tels propos demeurent d'actualité pour caractériser "l'esprit SEML" et ce qui en constitue l'essence à savoir l'efficacité dans la mise en œuvre des projets stratégiques d'une collectivité locale avec l'entière maîtrise de celle-ci tant du déroulement de ses projets que des finalités de sa société, dans des relations de confiance réciproque entre les élus et les dirigeants de la SEML. Au-delà des aspects juridiques qui pouvaient servir de support et de levier à l'action c'est bien d'abord la volonté locale qui se mettait en œuvre. La loi "LOUCHEUR" du 13 juillet 1928 organisait le concours financier de l'Etat, des départements et des communes en faveur des constructeurs non plus seulement d'habitations "à bon marché" mais aussi d'immeubles à "loyers moyens" et ouvrait ainsi un champ nouveau aux initiatives privées: c'était sans le nommer une forme de "partenariat public privé" pour une œuvre collective. Mais force était alors de constater la carence de l'initiative privée⁶¹, celle-ci ne se décrétant par texte de loi mais nécessitant un contexte économique suffisamment stable ce qui n'était pas le cas des "années 30" et un "état d'esprit" de coopération entre secteur privé et secteur public dans le sens d'un intérêt général permettant à chacun de remplir pleinement sa vocation et d'y trouver son profit. Ce débat et ses contraintes, voire ses contradictions, reviendra régulièrement au cœur des problématiques de l'urbanisme opérationnel et de sa mise en œuvre ; il constitue un des facteurs de la

⁵⁹ FLAMAND, Jean- Paul. Loger le peuple. La Découverte, 1989. p.107.

⁶⁰ LAIR, Marcel et LANAU, Jean. Un précurseur:la Régie Immobilière de la Ville de Paris In 40 ans de Sociétés d'économie mixte en France. Economica, 1988. p.35.

⁶¹ " Le conseil municipal de Paris accueillit favorablement les facilités qu'apportaient la loi nouvelle. En décembre de 1928 devant l'abstention persistante de l'initiative privée, il arrêta , sur la proposition du préfet de la Seine, les bases d'un vaste programme de constructions à réaliser par étapes ... En 1929 la RIVP fut chargée de diriger la construction d'immeubles à loyers moyens ...et de les gérer." In 40 ans de Sociétés d'économie mixte en France. Economica, 1988. p.30 et 31.

conjoncture actuelle notamment dans les différents pays d'Europe et sera en filigrane dans le déroulement de cette thèse.

Cette naissance de l'économie mixte dans "l'entre deux guerres" dont la RIVP fut l'archétype concernait surtout les grandes villes dont Paris et Marseille : on parlait alors de "capitalisme social" ou de "socialisme municipal", dénominations cristallisant tout à la fois l'ambivalence de ces sociétés et leur mission de service d'intérêt général près des communes, face à la carence de l'initiative privée.

C'est donc bien le contexte économique et social et le volontarisme local qui prévalent, au-delà des cadres juridiques, dès l'origine, à l'émergence et au développement de telles sociétés, entreprises publiques locales.

Il en sera ainsi à la fin de la seconde guerre mondiale, les interventions des collectivités locales se développant sous la pression des nécessités économiques et d'une "crise du logement " qui ne pouvait être jugulée par la seule intervention de l'Etat qui devait se consacrer aux grands objectifs d'aménagement du territoire et n'avait pas les moyens de se substituer aux communes notamment dans la maîtrise foncière. Les entreprises privées préféraient, quand à elles, se tourner vers l'industrie alors plus rentable.

Le droit de créer des entreprises locales à participation publique telles les SEML a alors été étendu par une refonte du droit de l'interventionnisme économique local, notamment **le décret n°55-579 du 20 mai 1955**.⁶² Ce décret étend aux départements les compétences accordées précédemment aux communes notamment par les lois "POINCARE" et élargit les possibilités d'intervention de ces deux collectivités aux sociétés créées pour la mise au point de projets d'équipement ou de gestion de services publics.

Une nouvelle ère s'engage pour les sociétés d'économie mixte, cet acte de droit de 1955 pouvant être considéré comme celui de leur "décollage"⁶³ et dans les faits l'acte de naissance de l'économie mixte locale actuelle.

Le droit a ainsi accompagné une évolution en marche, sous les hospices du Ministère des Finances⁶⁴, sous l'égide de son ministre Pierre PHILMIN et du directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations (C D C) François BLOCH-LAINE, l'un et l'autre humanistes sociaux imprégnés tout à la fois de la mission de l'Etat, de la "continuité de celle-ci " et du pragmatisme des hommes d'action.⁶⁵

⁶² Journal Officiel (JO), 21 mai 1955. p.5073.

⁶³ titre d'un chapitre de 40 ans de sociétés d'économie mixte en France. Economica, 1998. p.13 et 14

"L'après guerre:le décollage". " Après la deuxième guerre, l'heure était aux grands objectifs d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'équipement urbain. Les entreprises privées préféraient se tourner vers l'industrie, beaucoup plus rentable. C'est donc ce nouveau souci de l'aménagement combiné avec le relatif désintérêt du secteur privé pour prendre en charge des opérations aux aléas financiers importants qui ont conduit l'Etat à promouvoir de nouvelles structures plus légères que l'administration:les SEM (ceci concerne aussi bien l'économie mixte nationale que locale)...Aux SEM nationales revient l'aménagement du territoire; aux SEM locales revient l'aménagement urbain. Cette évolution du rôle des collectivités locales dans le développement du pays a rendu nécessaire une nouvelle réglementation. L'économie mixte locale est marquée de façon déterminante par le décret du 20 mai 1955."

⁶⁴ après le départ d'Eugène Claudius- Petit du MRU, le 14 août 1954, le ministère des finances coordonnera toutes les actions à caractère économique et social pour la mise en œuvre du plan national d'aménagement du territoire.

⁶⁵ les historiens ont mis en exergue le rôle qu'a joué Jean François BLOCH-LAINE dans la transformation de l'administration des finances dans l'après guerre, dans son adaptation aux

C'est ainsi qu'avant même l'application de lois ou de décrets, ils se sont attachés à mettre en place les instruments qui devaient permettre le changement nécessaire et maîtrisé par leurs soins, à savoir la Société Civile Immobilière de la CDC (SCIC) et la Société Centrale pour l'Équipement du Territoire (SCET), l'une et l'autre filiales de la CDC, créées respectivement en 1954 et 1955.

Ainsi le "décollage" des SEML de 1955 trouve sa source tout autant dans un courant de pensée proche de l'humanisme social avec des hommes tels que François BLOCH-LAINE, répondant à sa façon de "grand commis de l'État", à une détresse extrême symbolisée⁶⁶ pour la postérité par l'appel de l'abbé PIERRE en cet "hiver 54" que dans des textes et règlements qui n'ont fait ensuite que le formaliser.

L'approche des SEML, comme acteur et témoin de son époque, trouve bien ainsi, pour partie essentielle, sa pertinence par la connaissance des hommes qui en ont assuré et en assurent la "légitimité" par l'action.

L'"intuitu personae" demeure une composante importante dans le monde de l'économie mixte notamment dans les relations entre élus locaux et dirigeants de SEML ce qui n'empêche nullement le respect des cadres réglementaires ; c'est là un sujet de débat récurrent avec maints juristes surtout dans des périodes de "vitalité législative" tel qu'actuellement. C'est rassurant qu'au sein de nos sociétés rationnelles, les relations humaines demeurent présentes dans l'action collective et tel que le signalent Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG ; "contre les illusions scientistes et/ou technocratiques...il n'y a pas de systèmes sociaux entièrement réglés ou contrôlés. Les acteurs individuels ou collectifs qui les composent ne peuvent être jamais être réduits à des fonctions abstraites et désincarnées. Ce sont des acteurs à part entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose le système, disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres."⁶⁷

C'est de cette "marge de liberté" que disposa François BLOCH-LAINE en engageant la "vénérable" Caisse des Dépôts et Consignations⁶⁸, "princesse endormie"⁶⁹, dans l'aventure du logement et de l'aménagement. Il n'entendait d'ailleurs pas faire des SEML, de la SCET et de la SCIC des "institutions" pérennes mais bien des "facilitateurs de l'action locale" et tel que le rappelait Pierre PFLIMIN le 1^{er} juillet 1955⁷⁰ avec pour principe de "ne développer son activité qu'en fonction des besoins qui se manifesteront, en donnant toujours à ses interventions un caractère facultatif".

défis économiques et financiers posés par la reconstruction et le rééquipement du pays et dans sa "conversion à l'économie " (In Profession fonctionnaire. Le Seuil, 1976. p.103)

⁶⁶ médiatisée, selon l'expression d'aujourd'hui.

⁶⁷ CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Erhard. L'acteur et le système. Le Seuil., 1977. p.29 et 30.

⁶⁸ la CDC a été créée en 1816; François BLOCH-LAINE en 1954 en fut le directeur général de 1954 à 1966.

⁶⁹ expression de François BLOCH-LAINE, cf. MARGAIRAZ, Michel. Deux septennats à la tête de la CDC In François BLOCH-LAINE, fonctionnaire, financier, citoyen. Ministère de l'Économie et des Finances, 2005. p.111.

⁷⁰ lettre de Pierre PFLIMIN à François BLOCH-LAINE In La SCET, la ville, la vie .SCET /CDC, 1996. p.12.

Cet aspect, ce "caractère facultatif" mérite d'être rappelé au regard des questionnements et querelles qui se sont développées, et redeviennent d'actualité, sur le "monopole" des SEML et leur positionnement dans le champ de la concurrence. **Les SEML n'ont jamais bénéficié de "monopole"** étant par nature une création volontaire sous l'égide des élus locaux.

Elles ont de ce fait toujours été situées dans un champ concurrentiel même si celui-ci n'a été formellement réglementé que depuis 1993 pour les services et depuis 2003 et 2005 pour l'aménagement. En effet, au-delà de ces réglementations et avant même la formalisation de celles-ci, les collectivités ont toujours eu le choix entre plusieurs modes d'intervention pour la mise en œuvre de leurs politiques et différents acteurs publics⁷¹, parapublics ou privés pour les accompagner. L'intervention en "régie directe" a d'autre part toujours été une alternative à toute forme de délégation.

Sur ce chapitre de la concurrence, d'actualité au regard du droit européen et de son application en France, les faits et le positionnement des SEML près des collectivités locales méritent ainsi d'être analysés bien au-delà des textes de lois et jurisprudences.

Il convient également de s'interroger sur la notion de monopole et de ce caractère attribué aux SEML à différentes étapes de leur évolution. Il ne suffit pas, ce qui au demeurant est simple au regard de l'analyse juridique, d'affirmer que celui-ci n'a jamais été effectif, même dans la période des "grands ensembles" des années 1950.

La Fédération Nationale des Promoteurs - Constructeurs, tout en dénonçant le caractère hégémonique des SEML, reconnaît dans ses analyses que celui-ci, dans la période "faste" des ZAC⁷² la part des SEML ne représentait que 45%⁷³. Peut-on parler de monopole avec 45% de part de marché?

Il faut donc analyser les raisons de cette opinion souvent répandue et parfois non démentie par les acteurs même en SEML lorsque la filiation Etat/ CDC/ SEML apparaissait facteur d'efficacité et de garantie financière.

Des remarques de ce type servent encore d'argumentaires à ceux qui usent de l'amalgame en associant le monde des SEML à celui de la CDC ou de la SCET alors même que dès 1955 la CDC n'était pas la seule institution financière à intervenir au capital des SEML, PARIBAS ayant également constitué un réseau avec des sociétés de service la SACI⁷⁴ et la SAREF⁷⁵. Il n'y avait pas d'avantage de monopole de la SCIC ou de la SCET, réunies actuellement au sein du pôle service du groupe SNI⁷⁶ et dont le réseau Intersem comprend 220 SEML⁷⁷ (en 2006) sur les 1130 recensées par la Fédération des SEM.

Plutôt qu'une situation de monopole, terme inadapté pour qualifier les SEML, la SCET et la CDC, c'est bien leur influence, leur positionnement

⁷¹ dont les services de l'Etat lui-même tels ceux de la DDE avec une "tarification attractive"

⁷² ZAC: Zone d'Aménagement Concerté.

⁷³ Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs. Réussir l'aménagement urbain: le partenariat avec le secteur privé de la promotion construction Edt le Moniteur, 1991. p.62: " Parmi les modes de création de ZAC utilisés au cours de la période 1970- 1990, la concession en SEM est prépondérante avec près de 45% du total (sur un échantillon près de 11 agglomérations) tandis que les régies directes et le secteur privé se situent à un même niveau de l'ordre de 27%".

⁷⁴ SACI: Société Auxiliaire de Construction Immobilière.

⁷⁵ SAREF: Société Auxiliaire de Rénovation et d'Aménagement Foncier.

⁷⁶ SNI (Société Nationale Immobilière) filiale de la CDC.

⁷⁷ source SCET .SCET: La force d'un réseau. 2006. p.7.

dans la vie locale comme acteur de celle-ci, qui justifient cette perception et les critiques s'y rapportant alors que cela ne correspond nullement à la réalité des faits et à l'esprit des précurseurs de 1955.

Ce qui pour François BLOCH-LAINE n'avait d'ailleurs pas vocation à constituer des "institutions pérennes" se retrouve dans la particularité des SEML à avoir une logique d'entreprise devant répondre à l'attente des Collectivités en apportant les solutions les mieux adaptées, à un moment donné, pour la mise en œuvre de leurs projets.

Les SEML ne sont donc pas, à cet égard, des entreprises comme les autres.

Sans légitimité propre, leur raison d'être réside bien, dès l'origine, dans leur capacité d'être un "levier" pour l'action des collectivités locales conjuguée, alors, en 1955, avec la volonté de l'Etat et dépend donc essentiellement des attentes et de la nature des projets stratégiques de ces collectivités.

Ceci se retrouve dans les variations importantes que l'on peut constater dans le nombre même de SEML en activité.

Le mouvement des SEM connaît effectivement un essor à partir de 1955 passant de 19 en 1950 à 196 en 1966, puis 566 et 607 en 1970 et 1980.

S'il s'agissait alors du "décollage", le "second souffle" eut lieu à partir de 1983 pour atteindre un maximum de 1529 SEM recensées en 1994: 1199, 1306 et 1130 respectivement en 1990, 2000 et 2006 pour 1137 en septembre 2007⁷⁸.

Cette évolution n'est pas contradictoire avec l'esprit initial de ne pas pérenniser des "institutions" démontrant tout à la fois la capacité des SEML à adapter leurs offres de services sans "l'institutionnaliser" et surtout l'implication croissante des collectivités dans tous les domaines de la vie locale.

En cela les SEML sont un reflet des évolutions des politiques urbaines et territoriales de ces cinquante années.

Les "remises en cause" des années 1970 en sont le témoignage.

En réaction tout à la fois à l'urbanisme des décennies passées, les SEML étant bien souvent assimilées à l'ère des "grands ensembles" et sous la pression "libérale" d'un secteur privé qui s'est organisé et trouve des relais près de ministres tels qu'Albain CHALANDON⁷⁹ puis plus tard Michel d'ORNANO, les services de l'Etat veulent marginaliser le système de l'économie mixte auquel ils n'ont jamais adhéré⁸⁰.

Dés le milieu des années 1960 la mise à l'écart des SEML dans la réalisation des Villes Nouvelles de la région parisienne relève tout à la fois de cultures professionnelles en rupture avec celles de la SCET et des SEML que de la volonté de réaffirmer le rôle de l'Etat et de la planification régionale symbolisée par la création de la DATAR en 1963. Les missions en charge de l'engagement des Villes Nouvelles⁸¹, recourant à des spécialistes venus de l'étranger et

⁷⁸ source chiffres clés de la Fédération des SEM (www.fedsem.fr/chiffres_cles.ph)

⁷⁹ Albain CHALANDON fut ministre de l'Equipement de 1968 à 1972.

⁸⁰ notamment en 1980 (congrès d'Avignon et rapport GREGOIRE près du ministre d'ORNANO) propositions du ministère des finances pour limiter les possibilités d'intervention des SEML.

⁸¹ CLAUDE, Viviane. De l'ensemble à la Ville: flottements des années 1960 et puissance de "l'extra -territorialité" In Villes nouvelles et grands ensembles. Maison des Sciences de l'Homme. (Histoire Urbaine, décembre 2006). p.40.

surtout de Grande Bretagne, vont cependant "introduire une nouvelle façon de concevoir l'aménagement, à travers des "directives" plutôt que sur la base de "plans- masse", méthode de travail habituelle de la SCET"⁸², mettant ainsi les SEML en position de "témoin au banc des accusés" des pratiques professionnelles de la décennie écoulée.

Il sera nécessaire, au fil de cette recherche, de dégager dans les remises en cause et critiques sur les pratiques des SEML à différentes périodes, ce qui ressort effectivement des cultures professionnelles et ce qui relève d'enjeux de pouvoirs, de "régulations croisées" entre l'Etat et les Collectivités Locales.

Les SEML ont été ainsi tout à la fois **acteurs et témoins des "jeux" de pouvoir et de régulation croisée entre l'Etat et les Collectivités Locales**, selon les modèles décrits par Patrice Duran et Jean- Claude Thoenig:

*" Le modèle de régulation croisée met en présence deux catégories d'acteurs dont le poids, le rôle et les ressources sont asymétriques, les dirigeants des collectivités locales et les représentants de l'Etat qui en tant que fonctionnaires, oeuvrent dans les services extérieurs des ministères. "*⁸³

Du côté de l'Etat sous les pressions conjuguées de la DATAR et des ministères de l'Equipement et des Finances on évoque le "développement excessif" de la SCET et "les dangers de l'économie mixte".⁸⁴

D'autre part, l'engagement accru des élus locaux dans la maîtrise du développement de leurs villes, l'urbanisme et le cadre de vie devenant des priorités politiques locales et un désengagement financier relatif de l'Etat qui s'appui d'avantage sur le secteur privé⁸⁵ conduisent à réexaminer le rôle de chacun au sein des SEML.

La tutelle de l'Etat, l'influence de la CDC et de ses filiales est critiquée par les élus locaux dans un mouvement d'émancipation notamment par les "nouveaux maires" après les élections de 1971 et surtout de 1977, sous l'influence des Groupes d'Action Municipale (GAM)⁸⁶. Les nouvelles équipes municipales décident d'assumer pleinement leurs responsabilités notamment au sein des organismes à leur service que ce soit les agences d'urbanisme dont certaines se dotent, des Offices d'HLM et bien sûr des SEML.

D'autre part "les habitants se sont invités" au débat sur leur cadre de vie et les élus locaux ont été amenés à intégrer, parfois par le conflit, cette nouvelle donne d'un "urbanisme participatif"; il en fut de même pour les SEML, au-delà des "concertations réglementaires" par la prise en compte de ce "partage de pouvoir" au sein des comités de quartiers ou par l'implication des "chargées de

" A la différence du plan –masse, la directive est une "méthode d'intervention "qui présente l'avantage d'être "très souple et qui permet à la fois de faire respecter les principes généraux qui définissent le caractère de la ville et de laisser au promoteur le maximum de liberté" – note sur les méthodes de travail de la mission d'aménagement de Cergy Pontoise

⁸² sur la conception qu'à la SCET du grand ensemble, PARFAIT, François. "Conception, organisation, réalisation des grands ensembles d'habitations". Urbanisme n° 65, 1959.p.18 à 39.

⁸³ DURAN, Patrice, Thoenig, Jean- Claude. L'Etat et la gestion publique territoriale. Revue Française de Sciences Politiques. volume 46.1996. p.584.

⁸⁴ lors des premières discussions sur l'aménagement touristique du littoral Languedoc Roussillon tel que rapporté par: LYONNET, Alain et MENARD, Luc- Alexandre. Recherche sur l'administration de mission dans la vie locale. PUF, 1969. p.13.

⁸⁵ du concours des maisons individuelles "les chalandonettes" de 1969 à la réforme de l'aide au logement de 1977.

⁸⁶ le premier groupe d'action municipale (GAM) est né à Grenoble en décembre 1964 sous l'impulsion d'Hubert DUBEDOUT.

questions sociales", les CQS précurseurs de l'accompagnement social dans les quartiers⁸⁷.

D'outil de l'Etat créés pour l'urbanisation et la modernisation du pays, les SEML deviennent ainsi progressivement acteurs de la politique des élus locaux passant sous le contrôle de ceux-ci, tel que le signale Patrick LE GALES:

*"les SEML ont été partie prenante du jeu complexe entre élus et préfets dans les années 1970. Elles ont permis aux premiers d'entreprendre des opérations d'urbanisme et de développement économique, non sans solliciter parfois la légalité. Grâce à leur capacité d'expertise et à leurs ressources, les SEML ont permis aux collectivités locales de se passer des services extérieurs de l'Etat. Elles ont ainsi anticipé les réformes de décentralisation: les élus étaient prêts à utiliser ces outils lorsqu'ils ont acquis une nouvelle autonomie".*⁸⁸

Le "second souffle" à partir de 1983 est ainsi une conséquence directe de la décentralisation engagée en 1982.

La loi du 7 juillet 1983 modifie le statut des SEML et entérine une évolution majeure des rapports entre l'Etat et les Collectivités Locales notamment à l'époque les communes et les départements. La présence des préfets⁸⁹ aux Conseils d'Administration des SEML, exigée auparavant lorsque la part de capitaux publics était supérieure à 50%, est ainsi supprimée, traduction concrète de cette évolution.

" L'esprit même de la décentralisation laissant aux collectivités locales la maîtrise de leur développement semblait aller inmanquablement dans le sens du développement des SEM. "⁹⁰

Cet engouement pratique très important faisait dire à André SANTINI en 1989, "La SEML n'est plus un sujet de honte, elle devient un objet de fierté"⁹¹.

Sujet de honte, objet de fierté...autant de termes peu usités dans le monde des entreprises, pour qualifier celles-ci: paradoxe de l'économie mixte adulée par les uns et tant de fois décriée!

Le chapitre consacré aux SEML dans le gouvernement des Villes par Jacques CAILLOSSE, Patrick LE GALES et Patricia LONCLE-MORICEAU rejoint ce questionnement en proposant dans sa conclusion quelques pistes d'explicitation:

"Si les raisons du développement considérable des SEML depuis la loi de décentralisation sont multiples, les problèmes, ou tout au moins les questions soulevées par cette implantation croissante, le sont aussi....La forme particulière de partenariat public privé introduite par les SEM, et notamment les SEML, marque certes une certaine remise en cause de la fonction de l'Etat, de son efficacité et de son rôle central, mais elle participe également à l'émergence d'une idéologie nouvelle, en partie transférée au niveau européen, qui tout à la fois réhabilite l'entreprise et le monde des affaires et conduit à l'expérimentation de formes nouvelles d'organisation dans lesquelles les autorités locales développent des stratégies à l'échelle européenne, en

⁸⁷ CQS- Chargé des questions sociales: agent formé par la SCET et mis à disposition des SEML pour accompagner l'animation sociale des quartiers en cours de réalisation (à partir de 1974)

⁸⁸ CAILLOSSE, Jacques, LE GALES Patrick et LONCLE-MORICEAU, Patricia. Les SEML: outils de quelle action publique? In Le gouvernement des villes, 1997. p33.

⁸⁹ dénommés alors "commissaires du gouvernement".

⁹⁰ MARCHAIS, Agnès. In 40 ans de Sociétés d'économie mixte en France. Economica, 1988. p.16.

⁹¹ SANTINI, André. Fédération Nationale des SEM, Vannes, 23 juin 1989.

*coopération avec des acteurs non exclusivement publics. Dans l'établissement de ces nouveaux rapports, l'Etat Nation n'est plus le seul cadre de référence possible. Le partenariat public privé ainsi mis en œuvre constitue l'une des réponses apportées à la transformation de l'action publique en période de ressources financières rares et de problèmes d'efficacité de l'Etat...La fonction des SEML dans l'action publique locale illustre bien les tensions entre les pratiques publiques, la réalisation effective des programmes (**cette volonté de réaliser est sans doute l'une des caractéristiques de la culture SEML**) et les normes de l'action.*"⁹²

Et, tel que le signalait Guy DURAND dès 1994 en conclusion de sa thèse sur la nature de la SEML⁹³ trois précautions fondamentales doivent cependant être respectées pour un bon usage de l'économie mixte locale:

- **la création d'une SEML ne peut pas seulement servir "l'égoïsme local"**, sinon à l'émiettement communal risque de correspondre un émiettement comparable de l'économie mixte locale. La SEML doit rester au service d'un projet local de développement entre plusieurs collectivités et de réels partenaires publics et privés.

- **la SEML ne peut être la "bonne à tout faire"** dans l'action des collectivités locales; la SEML est une entreprise publique.

- **la SEML doit rester en permanence sous le contrôle de ses actionnaires majoritaires que sont les collectivités locales** pour éviter qu'elle ne cherche à mener sa vie propre en s'éloignant de l'intérêt public; **la SEML est une Entreprise Publique Locale.**

Ces trois aspects de base de la nature des SEML sont régulièrement rappelés notamment lorsque celles-ci servent de cibles aux critiques des Chambres des Comptes ou de rapports tels celui du conseiller d'Etat Robert BOUCHERY en juillet 1992⁹⁴.

Ils demeurent d'actualité comme révélateur des modes de gouvernance des collectivités locales et de leurs relations avec différentes formes de partenariats publics et privés.

Le positionnement des SEML dans leurs actes, au-delà des règles juridiques qui encadrent leurs interventions ou organisent leur champ concurrentiel, illustre bien l'évolution des politiques urbaines et d'aménagement du territoire et des rapports de pouvoir entre les différents niveaux de collectivités, hier entre l'Etat, les Communes et les Départements, aujourd'hui avec, en plus les Régions, les Intercommunalités de projet et l'Europe. C'est ainsi un "bon révélateur" des espaces de liberté dont disposent les collectivités locales dans leurs modes d'organisation spécifiques, fonction de leurs propres cultures.

Le " regard croisé" qui sera porté sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier en sera le reflet. Au-delà du nombre de SEML, deux

⁹² CAILLOSSE, Jacques, LE GALES Patrick et LONCLE-MORICEAU, Patricia. Les SEML: outils de quelle action publique? In Le gouvernement des villes, 1997. p 87, 88 et 89.

⁹³ DURAND, Guy. Recherche sur la nature de la société d'économie mixte locale. Thèse de doctorat de l'Université de Montpellier 1. septembre 1994. (conclusions reprises dans son ouvrage: Les sociétés d'économie mixte locales. Berger- Levrault, 2eme édition 2002.)

⁹⁴ rapport qui sert de base à l'élaboration des lois dites SAPIN " du 29 janvier 1993 "sur la transparence de la vie économique et des procédures publiques"

fois plus nombreux sur Bordeaux que sur Rennes ou Montpellier, c'est en effet leur positionnement comme acteur de la vie locale qu'il convient d'aborder et en ce sens ces trois agglomérations sont significatives de modes de "gouvernances", de cultures et d'histoires urbaines très différentes.

Parmi ces différences figurent en premier lieu les pratiques de planification urbaine et de sa mise en œuvre.

La planification urbaine et la maîtrise par la collectivité de sa mise en œuvre au travers de la maîtrise foncière et du "passage à l'acte" par l'urbanisme opérationnel font partie de la culture urbaine à Rennes depuis les années 1950 et à Montpellier depuis 1977; elles sont maintenant appropriées par toutes les communes périphériques de ces agglomérations dans des "desseins" partagés. Cette culture de la planification urbaine fut absente sur l'agglomération de Bordeaux qui pratiqua même dans les années 1960 un "urbanisme" de "consensus territorial" avec une "partition" clairement identifiée entre la ville-centre et les communes périphériques sur la base de partages de "pouvoirs" plus que de projet urbain. Depuis quelques années et l'élaboration des documents d'urbanisme liés à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)⁹⁵, après "l'effet tramway" qui fédéra les énergies des élus locaux, la planification urbaine et sa mise en œuvre à l'échelle de l'agglomération est ressentie comme une nécessité mais elle se heurte aux "pouvoirs communaux" qui demeurent la base d'une intercommunalité de "mutualisation de moyens" plus que de projet.

Ces trois agglomérations, comme champ d'investigation, permettront ainsi de dresser un "inventaire" de pratiques urbaines, au-delà même des cadres institutionnels qui sont censés en assurer l'organisation.

L'objet de cette recherche se situe ainsi, bien au cœur de la "pratique opérationnelle" et dans l'observation des organisations des maîtrises d'ouvrage publiques, permettant au-delà des "discours sur la ville", bien souvent homogènes et stéréotypés, de **pénétrer dans "l'urbanisme au quotidien" avec "ceux qui font la ville"**.

Cela permettra d'analyser l'influence de ces cultures urbaines et pratiques différentes sur le rôle et le positionnement des SEML et des différents acteurs publics et privés.

Cette analyse portera sur les principaux domaines d'implication de ces Agglomérations, et des SEML qui y sont associées.

Quel types d'implications, au delà même des cadres de référence des "domaines de compétences" et comment est abordé l'urbanisme opérationnel, entre "intégration" de l'ensemble des acteurs et " balkanisation " ?

De l'aménagement de l'espace, au logement , au développement économique et aux services publics urbains tels les transports en commun ou le stationnement, il sera intéressant de mettre en exergue les différences d'implication de ces collectivités et d'organisations des maîtrises d'ouvrages publiques au regard du positionnement des SEML.

Les SEML, outils "banalisés" ou "d'intérêt communal" en complémentarité et appoint des acteurs privés tel qu'à Bordeaux, acteurs de la "pédagogie de projet" en accompagnement de la politique des élus de l'Agglomération de Rennes ou acteurs "incontournables", relais des élus locaux et "ensemblier", coordonnateur des acteurs privés sur Montpellier?

Autant de "postures" différentes, de "légitimités différentes" malgré des cadres juridiques identiques.

⁹⁵ loi SRU du 13 décembre 2000.

Cela conforterait-il ainsi, s'il en était nécessaire, le paradigme développé tout au cours de cette thèse, qui considère que **les SEML tirent leur légitimité, non de la loi, mais de leurs actes en fonction du rôle qui leur est attribué par les élus locaux et des projets de ceux-ci ?**

Le projet et la volonté politique pour sa mise en œuvre sont à analyser en priorité; les acteurs, leur mode d'intervention, leur cadre juridique en seront le reflet...la SEM comme témoin et acteur des cultures urbaines.

S'il n'y a pas de SEML d'agglomération sur la Communauté Urbaine de Bordeaux, comme c'est le cas sur les agglomérations de Rennes et de Montpellier, ce n'est pas le fait de la loi, plusieurs SEML ayant la Communauté Urbaine comme actionnaire majoritaire. C'est peut-être parce qu'il n'y a pas de projet d'agglomération et de volonté politique de "passer à l'acte" dans des projets d'intérêt communautaire, du domaine de ces SEML, ou que d'autres formes d'organisations se sont mises en place, que d'autres "administrations de mission" se sont substituées à la formule de l'économie mixte tombée localement en disgrâce et ne répondant pas aux formes de pouvoirs, aux modes de "gouvernance" en place? Alors comment expliquer le nombre de SEML sur l'agglomération bordelaise, autant qu'à Paris, plus que sur l'agglomération lyonnaise et le double des agglomérations de Nantes ou de Toulouse?

Jean Dumas qualifiait Bordeaux de Ville paradoxale ⁹⁶ au regard de son espace "dilaté" entre la ville- centre et les communes périphériques. Le positionnement des acteurs de la ville et des SEML constitue un autre paradoxe tout en étant le reflet amplifié de celui-ci et des relations de pouvoir entre la ville- centre et sa périphérie.

Le rôle des "hommes", l'"**intuitu- personae**" entre les "édiles locaux" et leurs conseils dans le monde de l'université, des géographes et urbanistes et près des " acteurs de la ville" est lui aussi révélateur du "projet politique" des élus locaux, de leur approche de la Ville, de leur implication de la mise en œuvre des projets conçus pour celle-ci, donc, du positionnement des SEML.

Cette immersion dans les territoires de Bordeaux, Rennes et Montpellier permettra également de discerner les enjeux urbains qui sont et seront la " toile de fond " de l'intervention des SEML dans le champ des acteurs de la Ville et du développement territorial.

Parmi ces **nouveaux enjeux** qui ne manqueront pas d'influer sur le positionnement des acteurs publics et privés de la Ville, donc sur le rôle et la place des SEML, nous pouvons identifier:

-la compétitivité des territoires et la mondialisation.

L'évolution des villes, lieux de concentration des hommes et des activités économiques, est, de fait, très dépendante des grandes évolutions macroéconomiques. Celles-ci ont une influence à différentes échelles spatiales

- elles contribuent, du fait des choix de localisation des investissements, à mettre en concurrence les territoires ;
- elles contribuent au phénomène de métropolisation, mouvement de concentration à l'échelle des villes ou des grandes agglomérations ;

⁹⁶ DUMAS, Jean. Bordeaux, ville paradoxale: temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole. MSHA, 2000.

- elles sont facteur de changements « dans » la ville marqués par l'impact des NTIC et la multiplication des réseaux.

- l'équilibre et la cohésion sociale au sein des différents territoires.

La ville étant le miroir des sociétés, le risque de la voir se transformer en un espace fractionné reflet de l'exclusion sociale et des communautarismes apparaît réel et constitue un enjeu fort des politiques urbaines. La ville contemporaine est, en effet, le terrain d'un renforcement des différenciations sociale, spatiale et générationnelle et le lieu d'expression des identités communautaires. La problématique des quartiers urbains en difficulté en est une des principales illustrations.

La différenciation spatiale résulte des dynamiques de localisation et de spécialisation des territoires. La spécialisation spatiale est visible à plusieurs échelles :

- à l'échelle d'une agglomération, elle est de plus en plus marquée entre le centre ville (« ville lente » et protégée, c'est-à-dire privilégiant les modes de déplacement lents et sur lequel se concentre les politiques patrimoniales) et les périphéries, banlieues et espaces périurbains (plus dépendantes de l'automobile). Les centres-villes de plus en plus convoités sont le lieu de la spéculation immobilière.
- à l'échelle des quartiers : spécialisation fonctionnelle et sociale (quartiers d'affaires, résidentiels, de loisirs, quartiers bourgeois, quartier d'habitat social, etc.).

Lieu d'exacerbation des fractures sociales et territoriales, les « quartiers en difficulté » sont les territoires où se joue l'avenir de l'équilibre social. Le ministère de la ville recense environ 2200 quartiers en difficulté (dont 751 Zones Urbaines Sensibles⁹⁷) et jusqu'à ce jour n'apporte pas de réponse globale au niveau de la Ville mais s'inscrit dans la logique de "segmentation" par le biais d'interventions publiques « politique de la ville ». Les évolutions envisagées de l'ANRU⁹⁸ permettront peut-être d'y apporter remède?

- la crise du logement et de la maîtrise foncière

Dans un contexte national de mise en place d'un droit au logement opposable, l'enjeu immobilier est souvent au cœur des politiques urbaines. Celles-ci se focalisent sur l'objectif de résoudre la crise du logement et pour cela de mieux articuler la mobilisation foncière pour la production de logements en prenant notamment en compte:

- la demande de logements plus grands ;
- le cumul de facteurs démographiques et sociologiques d'une ampleur imprévue ; (divorces, séparations, vieillissement de la population, etc.)
- de nouveaux choix de localisation.

A ces facteurs, s'ajoutent :

- l'insuffisance du foncier, " matière première nécessaire à toute construction ", notion qui fut "oubliée" par trop de collectivités à la fin du siècle passé.
- la faible implication des collectivités locales dans des opérations d'aménagement publiques ou public/privé dans les années 1995-2000.

⁹⁷ Les ZUS (définition de l'Insee) sont des territoires infra urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la Ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires.

⁹⁸ ANRU: Agence nationale pour la Rénovation Urbaine, créée en février 2004.

- la grande disponibilité de capitaux jusqu'à la crise financière récente et la rareté des placements sûrs qui ont fait de l'immobilier un support de stockage privilégié de nombreux fonds d'épargne et de retraite notamment, ce dernier facteur ayant conduit à une augmentation des prix.

Il apparaît d'autre part que les politiques en faveur du logement engagées ces dernières années en faveur du logement social ou de la "relance" de l'investissement privé⁹⁹ pour du locatif ou de l'accession à la propriété ne permettent pas de satisfaire un tiers de la "population " en attente de logement, ne répondant pas aux critères de priorité pour obtenir un logement social et ne pouvant "financièrement" accéder à la propriété ou se loger dans le "secteur privé".

Ce "tiers oublié", parfois appelé "intermédiaire" et comprenant tout autant des employés que des cadres d'entreprises ou de la fonction publique et de tous âges, se trouve ainsi "assigné à résidence" et participe au blocage du "parcours résidentiel" qui favorisait, au siècle passé, la mixité sociale et générationnelle, tel que le souligne Maurice Goze: *" tandis qu'une partie de la population n'arrive pas à accéder au logement ...une autre partie ne réussit pas à en changer pour améliorer sa situation, pour répondre à ses besoins familiaux ou professionnels, dans une société qui a fait pourtant de la mobilité une valeur premièreLa tension des marchés cache en effet une profonde inadaptation structurelle de l'offre qui se trouve confortée par le dysfonctionnement des aides publiques. On peut en effet se demander à quels locataires sont destinés les logements construits grâce à la défiscalisation de l'investissement locatif."*¹⁰⁰

- la maîtrise de l'étalement urbain et le développement durable

La nécessaire maîtrise de l'étalement urbain est aujourd'hui fortement justifiée par l'impératif de développement durable qui implique de trouver de nouvelles formes de développement territorial alliant efficacité économique, équité sociale et protection de l'environnement. Le concept de "ville renouvelée" expérimenté par le groupe de la CDC sur l'agglomération lilloise est aujourd'hui repris dans la plupart des documents d'urbanisme mais nécessite une forte volonté politique des élus locaux pour "passer à l'acte" tant en Ville que dans les communes périurbaines.

Ce concept de la "ville renouvelée" avec l'ensemble de ses composantes sociales, économiques, environnementales s'intègre parfaitement dans les démarches actuelles du "développement durable" et trouve son application concrète dans les expérimentations d'éco- quartiers auxquelles participent les SEML¹⁰¹.

- la "gouvernance" et l'évolution institutionnelle des territoires

" Emergence de politiques publiques urbaines, mais privatisation d'une partie croissante des services urbains et fragmentation du gouvernement urbain : le passage du gouvernement urbain va de pair avec une transformation de l'action publique analysée comme une forme d'action collective.

⁹⁹ tels que les processus de défiscalisation "de Robien"

¹⁰⁰ GOZE, Maurice. Etudes foncières. N° 112, novembre 2004. p.9.

¹⁰¹ les SEML sont particulièrement présentes dans les démarches "éco- quartier" tel qu'en témoigne la liste de références figurant en pièce annexe n° 11. La démarche de la SEM de Blagnac (près de Toulouse) mérite également d'être soulignée dans la priorité absolue donnée à la qualité urbaine et environnementale dans le choix des promoteurs, le prix des charges foncières étant fixé par la SEML et n'influant pas dans la décision.

Le concept de gouvernance peut être défini sur le plan sociologique d'une part en termes de capacité à intégrer, à donner formes aux intérêts locaux, organisations et groupes sociaux, et d'autre part, en terme de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat, les autres villes et niveaux de gouvernement." ¹⁰²

Cette évolution "du gouvernement des ville à la gouvernance urbaine" pour reprendre les propos de Patrick Le Galés se situe dans le contexte de mouvements de décentralisation/ recentralisation, jeux d'acteurs et de régulations croisées entre l'Etat et les Collectivités Locales sur fond de développement des intercommunalités. Les lois Voynet et Chevènement de 1999 et la loi SRU en 2000 ont renforcé le rôle des collectivités territoriales et favorisé la création des intercommunalités et surtout des communautés d'agglomération et des communautés de communes qui deviendront progressivement les principaux "clients" des SEML et partenaires au sein de leurs conseils d'administrations, évolution silencieuse mais importante d'une "recomposition du paysage des SEML" sur leurs territoires d'interventions.

De 273 EPCI¹⁰³ à fiscalité propre en 1992, on est passé à 2573 en 2006 ¹⁰⁴; cette "explosion", même si elle concerne des intercommunalités de tailles variables, témoigne de l'importance des changements en cours dans le mode de "gouvernance des projets" aux différentes échelles de territoires et de ce fait du positionnement des acteurs appelés à les mettre en œuvre.

Pour cette mise en oeuvre des projets et notamment ceux qui concernent l'urbanisme et le logement, l'analyse du positionnement des SEML devrait permettre de mettre en relief les "incohérences" qui demeurent dans la répartition des compétences entre ces intercommunalités et les 36782 communes qui demeurent la base de la "démocratie de proximité" en France, **les SEML, reflets du "découpage institutionnel "et de ses incohérences.**

L'acte II de la décentralisation, avec les lois de 2003 et 2004, a conforté le "caractère décentralisé de la république" en poursuivant des transferts de compétences sans cependant assurer la cohérence nécessaire pour un fonctionnement efficace et démocratique¹⁰⁵ des institutions locales.

Ces transferts de compétence accentuent la charge financière des collectivités locales, l'expérience des transferts effectués dans les années 1980 montrant que les charges ne sont pas effectivement, dans le temps, compensées par l'Etat et que d'autre part le niveau d'exigence des "usagers" augmente lorsque la maîtrise d'ouvrage s'avère de proximité ¹⁰⁶.

Ceci conduit à une diminution des " capacités financières" des Collectivités Locales et à la recherche de nouveaux modes de financement type **Partenariat Public Privé (PPP)**, promu par un Etat qui transfère une partie de son endettement sur les Collectivités Locales.

¹⁰² LE GALES, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine: vers des villes acteurs en Europe. Revue française de Sciences Po. 1995.

¹⁰³ EPCI: Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

¹⁰⁴ source Assemblée des Communes de France. Etat des intercommunalités en 2006. site www.adcf.asso.fr (les 2573 EPCI (en 2006) se décomposent en 14 communautés urbaines, 6 SAN (syndicats d'agglomérations nouvelles), 2389 communautés de communes et 164 communautés d'agglomérations.

¹⁰⁵ notamment en ce qui concerne les communautés de communes, d'agglomération et urbaines.

¹⁰⁶ comme tous ceux qui ont participé à la réalisation de collèges, avant et après la décentralisation, j'ai pu en faire le constat.

Bien sûr, il conviendra d'analyser si la recherche de financement est prépondérante dans cette engouement pour ces nouveaux PPP ou si, tel que le vantent les brochures de l'**Institut de la Gestion Déléguée** (IGD), il s'agit de "**leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi**", dans un Etat sclérosé par son système bureaucratique car,

" **Si la France a beaucoup d'atouts, elle souffre de deux mots aux conséquences multiples:**

- **une action publique manquant d'efficacité**, ce qui pose problème lorsque la dépense publique représente 54% du PIB (moyenne 2002- 2004) et les prélèvements obligatoires proches de 44% du PIB...

- **une croissance insuffisante**, avec un poids fiscal réglementaire excessif pour ceux qui veulent entreprendre...."¹⁰⁷

ou, s'il ne s'agit pas plus simplement d'une convergence entre un transfert de la dette publique vers les collectivités locales et tentation de re- centralisation.

Ainsi, ces mutations actuelles concernent tout autant les nouvelles échelles de territoire pour repenser l'aménagement et l'urbain qu'un élargissement du champ des acteurs potentiels avec des ajustements progressifs entre action publique et secteur privé dans ce qui se traduit par un renouveau de partenariats public- privé en transposition d'autres modèles européens et notamment anglais¹⁰⁸ pour **les contrats de partenariat issus de l'ordonnance du 17 juin 2004.**

Les contrats de partenariat:

- "miroir aux alouettes" tel que pourrait le laisser croire l'état des actions engagées par les collectivités qui recense 13 réseaux d'éclairage public sur 21 projets fin 2007 ¹⁰⁹ et 14 sur 22 en juillet 2008 ¹¹⁰. A-t- on réinventé le PPP en France pour changer des lampadaires ?
- ou contribution à la redynamisation de la croissance française "s'inscrivant dans une dynamique de réforme de l'Etat et des modes de gestion publique" ¹¹¹ ?

ou bien s'agit –t-il, plus simplement, par mimétisme avec le modèle anglo-saxon, tel que le rapportait la très sérieuse MIPCQ ¹¹² dans un rapport de 2006 sur l'expérience des PFI anglais, de trouver des fonds dans le circuit bancaire privé et de pallier à une "carence" des maîtrises d'ouvrages publiques d'Etat et des Collectivités locales?

" *Le PFI est né pour résoudre deux problèmes. Il y avait d'abord l'absence de fonds publics pour améliorer les fonds publics. Deuxième problème, la gestion des projets dans les services publics est très médiocre. Le début de la PFI, au fond, c'était simplement d'améliorer les résultats pour les services publics, en avoir plus pour son argent et empêcher le secteur public de gâcher ses propres projets. C'était en tout cas la vision du ministère des finances.*" ¹¹³

¹⁰⁷ PIRON, Vincent, SAINT- ETIENNE, Christian. Les Partenariats public- privé, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi. IGD- La Documentation Française, 2006. p.15.

¹⁰⁸ il s'agit du PFI (Project Finance Initiative).

¹⁰⁹ source, la lettre des PPP. Dii: Development institut international (tableau de présentation du forum PPP 2008)

¹¹⁰ source MAPP, site www.ppp.bercy.fr (cf. pièce annexe n° 12)

¹¹¹ La Gazette des Communes du 31 octobre 2005, Cahier détaché: Partenariats Publics Privés et actions locales. p.199.

¹¹² MIPCQ: Mission Interministérielle Pour la Qualité des Constructions Publiques.

¹¹³ MIPCQ. Comprendre les pratiques européennes, évolution des PFI concernant les bâtiments publics en Grande Bretagne. (propos de R. Saxon) p.13.

Le secteur privé, aux dires des nombreux "VRP"¹¹⁴ de ces Contrats de Partenariat, financés ou subventionnés par l'Etat en France (MAPP, IGD, CEF-O-PPP, Dii..) ¹¹⁵ serait - t- il donc le garant du bon usage des fonds publics?

Le nombre et l'influence de ces "propagandistes" sont significatifs des enjeux financiers et des marchés potentiels.

Et, s'agit-il vraiment de partenariat et de risques partagés quand la garantie de recettes sur le long terme est assurée et que les imprévus sont couverts par des avenants au contrat de base?

Ces contrats, selon les vœux d'un Etat soucieux de se désengager de nouveaux pans de son patrimoine, tel celui des universités, seront- t-ils appelés à se développer, avec de nouvelles lois permettent en cette année 2008 d'en faciliter l'usage?

Il convient en effet, sous peine de ridicule, de supprimer certaines notions en usage au ministère des finances et à la direction de la concurrence et des prix, telle que le prétexte de la complexité ¹¹⁶ et de l'urgence, lorsque l'Etat a laissé se détériorer des bâtiments pendant des années faute d'entretien comme ce fut le cas pour les lycées ¹¹⁷ et les collèges et qu'on les transféra aux Régions et aux Départements et tel que ce le sera demain pour les universités.

Quelle recomposition du paysage des acteurs de l'immobilier, des investisseurs- banquiers, entreprises du BTP, architectes, et quelle place pour les SEML dans ce dispositif? Nouveau marché ou mise à l'écart ?

L'Etat, soucieux de la bonne gestion des collectivités locales et du transfert de ses charges mise sur cette nouvelle forme de PPP.

Nouvelle !, vraisemblablement non si l'on en juge par la pratique des SEML et des promoteurs privés tant dans la réalisation de gendarmeries ou d'équipements hospitaliers ¹¹⁸ depuis plusieurs années et sûrement pas en aménagement non plus.

Dans ce domaine de l'aménagement, les SEML sont amenées à jouer un rôle de premier plan dans l'organisation de ces types de partenariats avec le secteur privé tant dans l'action économique que dans la "ville-renouvelée".

¹¹⁴ VRP: Voyageur Représentant Placier. (commis voyageur)

¹¹⁵ la MAPP (Mission d'Appui à la réalisation des contrats de Partenariat) est l'organisme expert auprès du ministère des finances chargé de participer à la préparation des contrats de l'Etat et de les valider ainsi que de conseiller les collectivités locales par des recommandations pratiques et méthodologiques.

l'IGD est une fondation qui organise la réflexion sur les contrats de délégation de service public, l'IGD assure la gestion opérationnelle du CEF-O-PPP (Centre d'Expertise Français pour l'Observation des Partenariats Public- Privé) créé en 2006 par la MAPPP et l'IGD.

¹¹⁶ ayant pratiqué la formule du marché de conception- réalisation pour la réalisation de l'Ecole de Chimie de Bordeaux, formule qui associait l'entreprise à la conception du projet, il fallut beaucoup de persuasion et d'effort pour convaincre les agents de la Concurrence et des Prix du bien fondé de ce choix, au nom de la complexité du projet; ceux- ci admettant peu des formes qui leur semblent dérogatoires même si elles sont clairement identifiées dans le Code des Marchés Publics.

¹¹⁷ ayant participé dans le cadre de mes missions à la SEMAEB aux diagnostics des lycées avant leur transfert à la région Bretagne, je puis témoigner de la situation dans laquelle les régions récupérèrent les bâtiments qui leur furent transférés par l'Etat, dégradations liées à l'insuffisance de crédits d'entretien, non adaptation des locaux à l'évolution de la pédagogie...

¹¹⁸ dans le cadre de BEA (Beaux Emphytéotiques Administratifs) ou BEH (Beaux Emphytéotiques Hospitaliers).

Les SEML renouent ainsi avec leur vocation originelle " d'administration de mission" avec " l'esprit de commando" mis aujourd'hui comme hier au service des "projets politiques locaux".

Le "projet politique" et la volonté des élus d'en assurer la maîtrise apparaissent en effet plus que jamais les "fondamentaux" de la "légitimité" de l'action des SEML dans leur mission d'opérateur du développement local .

Cette capacité "*d'apporter de la transversalité*"¹¹⁹ selon l'expression d'Eric Bérard¹²⁰, en fédérant dans l'action les différents intervenants publics et privés, s'est concrétisée tout autant dans les quartiers nouveaux que dans les interventions en "cœur de ville".

De même, après quelques années de " mise en quarantaine" de nouvelles perspectives s'ouvrent pour les SEML dans la "rénovation des grands ensembles" dans le cadre d'une prise de conscience de la nécessité d'inscrire celle-ci dans le cadre de projets dépassant la "requalification patrimoniale".

Mais le champ des acteurs s'est élargi; les promoteurs privés, les OPAC et SA d'HLM, les Etablissements Publics d'Aménagement sont maintenant en capacité de proposition près des collectivités locales.

Les principaux groupes du BTP et de la promotion immobilière se sont dotés de structures spécialisées dans ces interventions près des collectivités locales avec des formules de partenariat public- privé. C'est notamment le cas de Bouygues, d'Eiffage, d'ICADE (groupe CDC)¹²¹ et de Nexity¹²².

Est- ce les mêmes logiques d'implication et d'intervention que celles des SEML? Dans le court terme ou le long terme? Avec une vision patrimoniale ou une approche urbaine?

Des présentations d'interventions de promoteurs privés, ensembliers ou développeurs, sont régulièrement rappelées dans les revues spécialisées de l'urbanisme opérationnel, telles que Traits Urbains, Urbanisme, Diagonale ou le Moniteur; mais bien souvent ce sont les mêmes expériences qui "passent en boucle" de mois en mois dans ces revues.

Cette démarche d'ensemblier- développeur mérite cependant d'être explorée présentant une alternative crédible pour les collectivités lorsqu'elles disposent d'un projet clairement validé, les projets concernés ayant d'ailleurs souvent pu être mis au point avec une SEML.

Il s'agit là d'une piste d'évolution du champ des acteurs et du positionnement des SEML.

Là encore l'examen de réalisations dans d'autres pays d'Europe permet d'ouvrir le champ de la réflexion et de s'engager dans une démarche prospective concernant la réalisation des projets, quelles approches, méthodes et outils?

¹¹⁹ Traits Urbains d'avril 2007. Fabriquer la ville, nouvelles attentes, nouvelles cultures. (5eme entretiens de l'aménagement- club ville aménagement). Article de Marie Christine Vatov.p.16.

¹²⁰ BERARD, Eric. directeur général de la SERM- Montpellier

¹²¹ ICADE: ex SCIC (Société Immobilière de la Caisse des Dépôts).

¹²² avec Nexity Villes et Projets présidé par Jean Luc Poidevin, ancien directeur général de l'Etablissement public du Mantois Seine Aval et ancien président du club ville- aménagement.

" Comment passe-t-on du plan à la ville? Comment les projets urbains sont-ils mis en œuvre? Quelles sont les nouvelles approches et les nouveaux outils du public et du privé? " ¹²³

Fabriquer la Ville constitue en effet de nouveaux défis pour les aménageurs, publics et privés.

La coopération public- privé, en aménagement peut- elle être une réponse à la crise urbaine et immobilière que traverse la France? question au cœur des réflexions du **club ville- aménagement** ¹²⁴ réunissant des acteurs publics et privés, des universitaires et des agents de l'Etat et des Collectivités Locales dans une volonté commune de développer "une culture partagée" dans le respect des "logiques propres" de chacun.

Et, tel que l'analyse Olivier Théry de la CDC, " *les choses évoluent rapidement, avec la mise en concurrence des aménageurs, la séparation utilisateurs / investisseurs qui donne plus de pouvoirs à ces derniers, la création de structures d'aménagement chez presque tous les grands promoteurs, l'arrivée de développeurs à l'anglo-saxonne capable de porter un investissement pendant plusieurs années. ...Bref, la redistribution des cartes a commencé dans la chaîne de production de l'aménagement à l'immobilier.*" ¹²⁵

Chacun se positionne, tout en reconnaissant la primauté du portage politique des projets, Laurent Théry, défendant "**une approche pragmatique fondée sur un projet urbain qui est un projet public, politique, porteur d'une véritable transformation urbaine.... Méthodes et montages viennent ensuite.**" ¹²⁶

L'Ile de Nantes, Lyon Confluence, Dunkerque, Versailles Chantiers, les Rives de Seine à Boulogne Billancourt, les Docks de Seine, Paris Rive Gauche....témoignent de la vitalité des expérimentations en cours et compléteront mon champ d'analyse, au-delà des réalisations de Bordeaux, Rennes et Montpellier pour ces nouveaux modes d'interventions des SEM, d'implication des promoteurs privés et d'expérimentations de partenariats public privé, au regard des projets politiques des élus locaux.

Dans cette "redistribution des cartes" quelle sera la place des SEML et des nouvelles formes d'Entreprises Publiques Locales telles **les Sociétés Publiques Locales d'Aménagement (SPLA)** ¹²⁷ ?

Et **quelle est la place de la Caisse des Dépôts et Consignations**, à l'origine de l'émergence du mouvement des SEML en 1955 et qui semble aujourd'hui tout à la fois:

¹²³ IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France). Grands projets urbains en Europe, mars 2007. p.109.

¹²⁴ le club ville- aménagement fut présidé de 2002 à 2007 par Eric Bérard, directeur de la SERM- Montpellier et depuis 2007 par Laurent Théry, directeur de la SAMOA (SEM en charge du projet de l'Ile de Nantes)

¹²⁵ Traits Urbains. supplément au n°14 d'avril 2007.Fabriquer la ville, nouvelles attentes, nouvelles cultures. p.12

¹²⁶ Traits Urbains. dossier: Métier, développeur privé. Traits urbains d'avril 2008. p.16.

¹²⁷ les Sociétés Publiques Locales d'Aménagement (SPLA), SA à 100% de capitaux publics se créent en conformité avec la loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006.

- confirmer son soutien à l'Economie Mixte dans le cadre de sa politique d'appui au développement local et de partenaire privilégié des Collectivités Locales dans le renouvellement urbain.
- s'impliquer dans le champ des Partenariats Public Privé sur des domaines stratégiques tels ceux des transports, des NTIC¹²⁸ et du patrimoine immobilier des Universités,
- conforter ses filiales positionnées dans le champ concurrentiel de la promotion immobilière telle qu' ICADE, voire le groupe SNI ou dans celui des transports avec Transdev et Egis.

en réaffirmant dans son plan "Elan 2020" ses axes d'intervention stratégiques au service du développement durable du pays avec " quatre priorités pour les années à venir:

- *le logement social et la politique de la ville,*
- *les universités et l'économie de la connaissance,*
- *accompagner les PME et les entreprises françaises dans la mondialisation,*
- *l'environnement."* ¹²⁹

La Caisse des Dépôts, comme l'ensemble des acteurs de la Ville et du Développement Territorial se situe elle-même dans un champ de plus en plus diversifié des partenaires financiers des Collectivités Locales et doit, tout comme les SEML, tenir compte de tendances lourdes liées aux convergences européennes et à l'accentuation des déficits publics.

En ce qui concerne les SEML, les "repères prospectifs pour l'horizon 2015" en préparation du congrès des SEML d'octobre 2006 signalaient "parmi les tendances lourdes quasi certaines, la convergence européenne, les déficits publics s'accroissant et diminuant les moyens des collectivités locales, les changements d'échelon territorial avec l'affirmation des agglomérations et des régions..

C'est ainsi aujourd'hui plus que jamais que le rôle des SEML comme acteur et témoin doit être appréhendé en explorant les enjeux du futur avec ses incertitudes.

L'incertitude majeure concerne le poids de l'influence libérale. Face à cette éventuelle hégémonie à l'échelle européenne quelle sera alors l'attitude des élus locaux entre le "tout privé" et "une "re- municipalisation " de ses services essentiels?

L'économie mixte dans ses formes nouvelles de l'Entreprise Publique Locale (EPL) ou de Partenariats Publics Privés (PPP) demeure alors la troisième voie "plus sociale, plus démocratique et plus solidaire" ¹³⁰ .

"Maastricht" et l'Europe contre les SEM ? tel que le titre un éditorial d'Etudes Foncières de novembre 2001 ¹³¹ ou **SEML: pour qui sonne le glas?** tel que le prédit la Lettre du Cadre territorial¹³² constituent- t- ils la "nouvelle donne" de l'impact de l'Europe dans l'environnement des SEML?

¹²⁸ NTIC: Nouvelles Techniques de l'Information et des Communications.

¹²⁹ CDC: Plan Elan 2020 présenté par Augustin de Romanet (DG de la CDC) le 13 décembre 2007. source site www.caissedesdepots.fr

¹³⁰ Fédération des SEM. Repères prospectifs pour les SEM à l'horizon 2015 In *Les SEM en 2015*. congrès des SEM d'octobre 2006- document préparatoire.p.8 et 9.

¹³¹ COMBY, Joseph. Etudes foncières de novembre 2001. éditorial p.1.

¹³² LANDOT, Eric. La Lettre du Cadre territorial n° 290 du 15 février 2005. p.49.

L'Europe n'est-t-elle pas, au contraire, une chance pour les SEML par l'ouverture de champs renouvelés au partenariat public version "SEML-renouvelée " non tellement par des actes réglementaires mais par le partage de nouvelles cultures au sein du monde élargi des **16 000 Entreprises Publiques Locales** existantes dans la quasi-totalité des pays européens et notamment dans le domaine des grands projets urbains que ce soit à Bilbao, Barcelone, Gênes, Fribourg ou Copenhague.....

En se parant, en 2008, du sigle de Fédération des Entreprises Publiques Locales, la Fédération des SEM marquait cette volonté d'ouverture tout à la fois vers de nouvelles formes de Partenariat Public Privé et d'opportunités offertes aux collectivités par la création de Sociétés Publiques Locales, se positionnant clairement dans un cadre européen qui semblerait, peut-être, moins contraignant que celui mis en place par des administrations françaises peu enclines à la formule de l'Economie Mixte qu'elles n'ont jamais parfaitement assimilées.

Le regard porté sur le contexte européen permet d'appréhender et d'analyser les formes de partenariats public- privées développées dans différents pays et d'en analyser l'évolution.

Il convient "non de juger" mais de "comparer"¹³³ et à cet effet de prendre en compte les cultures et histoires locales, les pratiques et formations notamment dans le domaine de l'urbanisme, les usages au regard du droit de la propriété foncière, l'organisation institutionnelle des collectivités locales....autant d'éléments qui composent notre mosaïque européenne.

" Toute comparaison de la situation française avec d'autres pays doit être entreprise avec précaution. Partout la géographie urbaine et la structure des collectivités locales retentissent sur l'organisation et la réglementation de l'urbanisme opérationnel.Tous exemples (étrangers) ne peuvent donc être extraits de leur contexte, et n'épargnent pas une réflexion proprement française." ¹³⁴

Mais même si les systèmes urbanistiques des différents pays européens sont radicalement différents, au sens étymologique du terme, c'est çà dire qu'ils plongent leurs racines dans des histoires différentes et les ont développées selon des chemins eux-mêmes différents, *"comparer les droits, les pratiques et les institutions devient un outil utile à la compréhension et à l'amélioration du droit, de la pratique et des institutions de chaque pays."* ¹³⁵

De même, pour les SEML de gestion et de service, les exemples européens d'Entreprises Publiques Locales doivent servir de base à des réflexions pour une évolution de celles- ci vers de véritables partenariats public- privé, en permettant une plus grande souplesse dans la composition de

¹³³ " Comparer, n'est pas juger" : formule attribuée à Montesquieu.

¹³⁴ MASBOUNGI, Ariella, ROUX, Jean- Michel. Public Privé, quel aménagement pour demain? Villes et Territoires, 1995. p.11- 12.

¹³⁵ BREUILLARD, Michèle, FRASER, Charles. Comparer et non pas juger In Aménagement et Urbanisme en France et en Grande Bretagne. l'Harmattan, 2007. p.23.

leur capital, avec une plus forte implication des actionnaires privés, tel que cela se pratique dans la plupart des pays européens.

L'importance accrue dans le panel de l'économie mixte de la création de nouvelles SEML de service et de gestion dans des domaines tels que les loisirs, la culture ou les services urbains de l'eau et de l'environnement est significatif tout à la fois de la vitalité de ces secteurs d'activité et de la persistance de l'intérêt des élus pour cette forme de gestion de projets stratégiques qu'ils souhaitent maîtriser.

En ce qui concerne le positionnement des SEM de service, il sera d'ailleurs intéressant d'identifier les domaines où leur présence s'avère relativement faible au regard de la puissance hégémonique des grands groupes privés du bâtiment et des travaux publics et d'en analyser les raisons dans le contexte de ce que Dominique Lorrain appela "le changement silencieux"¹³⁶ de la "privatisation" des services urbains en France. L'évolution d'état d'esprit des usagers des services publics locaux devenant de plus en plus "clients-consommateurs"¹³⁷ ainsi que la "pression" de certains syndicats tels le CGT ou FO en faveur de la régie seront également des paramètres à prendre en compte, la SEML pouvant s'avérer pour les élus locaux une alternative crédible pour maîtriser leurs services publics au plus près de l'attente de leurs citoyens et une solution de management du personnel.

Des évolutions vers des cultures convergentes au sein de l'Europe sont ainsi à prendre en compte et elles concernent tout autant les Entreprises Publiques Locales que les différentes formes de Partenariats Public Privé.

¹³⁶ LORRAIN, Dominique. France: le changement silencieux In La privatisation des services urbains en Europe. la Découverte, 1994.

¹³⁷ baromètre BVA/ IGD- 2006 sur les services publics locaux.

Ainsi, cette recherche sur la "légitimité" des SEML par l'approche de celles-ci comme "acteurs et témoins des politiques urbaines et territoriales", "acteur ou témoin":

- s'enracine dans une analyse du contexte d'un demi siècle d'aménagement de notre territoire national¹³⁸ avec un regard particulier sur l'implication de la Caisse des Dépôts au fil des ans
- s'enrichit de l'approche des différentes cultures urbaines à partir d'un regard croisé sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier
- et s'élargit par une vision prospective à l'échelle européenne.

Elle s'articulera en deux parties :

I - Cinquante années d'évolution dans le champ des politiques urbaines et territoriales:

de l'aménagement au développement territorial et au développement local

I - 1- le temps des aménageurs de 1955 à 1970:

l'émergence des SEML: entre planification étatique et influence dominante de la Caisse des Dépôts et Consignations.

I - 2- les remises en cause des années 1970:

au delà de l'aménagement....le développement territorial et la prise de pouvoir des collectivités locales.

I - 3- les SEML dans un champ élargi des acteurs de la ville et du développement local.

entre décentralisation et éclatement des politiques urbaines depuis les années 1980:

de l'aménagement au développement local et aux politiques de la Ville

II- Les SEML entre Partenariat Public Privé et Entreprise Publiques Locales.

quelle légitimité au regard des différentes cultures urbaines et territoriales en France et en Europe?

II- 1- les SEML et leur positionnement: reflet et révélateur des cultures urbaines et des modes d'organisation spécifiques des maîtrises d'ouvrages urbaines:

regards croisés sur trois agglomérations :

Bordeaux, Rennes et Montpellier.

II- 2- une maîtrise d'ouvrage publique urbaine et territoriale en mutation dans le contexte européen entre partenariats public –privé et entreprises publiques locales:

nouvelles formes de "penser l'aménagement urbain".

l'Europe, entre chance et incertitudes : diversité des configurations et des cadres d'évolutions culturels et réglementaires.

¹³⁸ les "repères chronologiques" figurant en pièce annexe n° 1 mettent en relation le monde des SEML et son environnement.

**I - Cinquante années d'évolution dans le champ
des politiques urbaines et territoriales:**

***de l'aménagement au développement territorial
et au développement local***

INTRODUCTION

Dans le chapitre introductif de cette recherche, il fut rappelé que l'Economie Mixte Locale n'était pas une invention récente et trouvait ses **origines dans des alliances entre le pouvoir d'Etat et le monde des affaires.**

L'idée d'interventionnisme de la personne publique dans l'économie est ancienne, s'appuyant sur la propriété foncière ou le commerce.

Nos royaumes occidentaux se sont construits par "fusion" entre l'appropriation de territoires et de ses ressources et le pouvoir royal.

De même certains Etats tels la République de Venise ont conforté leur puissance sur la base d'actes de commerce et des bénéfices qui en ont résulté.

D'autres Etats, tels l'Espagne ou le Portugal ont participé au financement d'expéditions pour la conquête de nouveaux territoires et de ses métaux précieux en s'associant à des "milieux d'affaires" locaux ou étrangers. Les banquiers lombards ont servi bien des causes pour répondre aux besoins des Etats et de leurs princes.

Dans la France du 17^{ème} siècle Colbert a mis en œuvre cet interventionnisme de la puissance publique dans l'économie en développant l'intervention de l'Etat dans la production industrielle et en encourageant l'implantation de manufactures aux Gobelins, à Sèvres, Beauvais...

Cet épisode demeurerait anecdotique ,au regard de cette recherche, si aujourd'hui encore, une telle implication d'un pouvoir politique "fort" dans l'action économique n'était taxée par certains tenants "intégristes" de l'économie de marché, d'erreur historique, d'échec qui conduisit " *à étouffer l'initiative privée en France*"...*l'action de Colbert bloquant l'économie française ...et que l'expérience britannique , et plus tard celle américaine au 20^{ème} siècle, allait prouver qu'il n'y a pas de meilleur soutien aux ambitions d'une nation qu'une économie de marché dynamique.*"¹³⁹

Nous pouvons déceler dans ce "procès" les prémisses de questionnements et querelles qui auront pour cadre le niveau d'intervention de l'Etat et plus récemment des Collectivités Locales comme "régulateur économique".

Ce niveau d'implication de la puissance publique, qu'elle soit d'Etat ou locale et aujourd'hui extra nationale, aura une incidence sur le rôle et le positionnement des acteurs de l'environnement des politiques urbaines et territoriales et concernera, de ce fait, le monde de l'économie mixte.

Une recherche sur les Sociétés d'Economie Mixte comme acteur et témoin des politiques urbaines et territoriales doit ainsi se re-situer dans son contexte historique, politique et social celui-ci impliquant le contexte institutionnel et réglementaire qui régira ensuite ses marges de fonctionnement.

Les **repères chronologiques** figurant en annexe permettent la mise en relation des évolutions des SEML avec les évènements majeurs de son environnement notamment en ce qui concerne l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Cette recherche s'inscrivant dans le cadre d'une re- mise en situation de ma vie

¹³⁹ Les Chroniques du Conservateur. *Les échecs du colbertisme – modèles, contre modèles et réflexions historiques pour la droite en France.* Site www.conservatores.free.fr consulté le 29 septembre 2007

professionnelle, certains repères personnels compléteront cette grille de repères chronologique.¹⁴⁰

Son examen nous conduit à identifier le début du 20^{ème} siècle comme point de départ de l'économie mixte en France avec des **prémices en Alsace Moselle** de sociétés communales de **droit allemand**, "les Stadwerke", dans ces territoires "récupérés" à l'issue de la guerre de 1914- 1918.

C'était le cas pour la Compagnie des Transports Strasbourgeois et la Société "Gaz de Strasbourg" qui avaient choisies la forme de l'Economie Mixte respectivement en 1912 et 1914.

LES DECRETS POINCARE DE 1926

Il faudra cependant attendre **1926 et les décrets Poincaré des 26 novembre et 28 décembre** pour que soit autorisé l'intervention économique des communes dans des sociétés commerciales pour la construction de logements sociaux ou la gestion de services publics.

Cette possibilité d'interventionnisme municipal demeurera cependant limité, dans l'usage, aux grandes agglomérations mais permettra des interventions qui perdureront dans le temps.

A Marseille, la SOGIMA (Société de Gestion Immobilière de la Ville de Marseille) fut créée en 1932.

A Paris, la **RIVP** (Régie Immobilière de la Ville de Paris), créée en 1923¹⁴¹ "en vue de la convention passée avec la ville de Paris pour la construction sur l'emplacement des fortifications d'immeubles à loyers modérés pour les classes moyennes" fut transformée en SEM en 1929.

Cette implication de la Ville dans la construction de logements fut facilitée par la loi du 13 juillet 1928 due à l'initiative de Louis LOUCHEUR qui organisait le concours financier de l'Etat¹⁴², des départements et des communes en faveur des constructeurs "d'habitations bon marché" mais aussi d'immeubles à "loyers moyens". Dans les propos d'introduction de cette thèse, "l'heureuse réussite" de cette formule de l'économie mixte à Paris avait été signalée¹⁴³ *"par la continuité des efforts qui présidèrent à son action. Aussi bien à l'Hôtel de Ville qu'à la RIVP, les immeubles à loyers moyens ont été considérés comme une œuvre éminemment sociale exigeant de ceux qui s'y consacrèrent un dévouement complet. La recherche d'une rémunération ne va pas à l'encontre de la qualité, la justification sociale est le modèle déterminant.*

Par ailleurs, la formule suivant laquelle a été créée la société unit aux garanties du contrôle administratif les avantages de l'initiative privée; ayant, dans les limites de ses pouvoirs contractuels, toute liberté pour administrer les immeubles, la RIVP a été à même, comme organisme privé, de donner à son exploitation la souplesse désirable. Quant au contrôle administratif, il a donné à la collectivité tous apaisements utiles puisqu'il s'est exercé à la fois sur les

¹⁴⁰ "Repères chronologiques" en pièce annexe n° 1.

¹⁴¹ site www.rivp.fr (page consultée le 2 octobre 2007): le 18 septembre 2007, Serge COUTANT (ancien directeur général de l'ANAH) en a été nommé le directeur général en remplacement de Thérèse CORNIL.

¹⁴² la loi STRAUSS de 1906 avait mis en place les financements de la CDC.

¹⁴³ LAIR, Marcel. Un précurseur: la RIVP In *40 ans de Sociétés d'économie mixte en France*. ECONOMICA, 1988. p.35.

loyers, dont la Ville approuve les barèmes et sur la gestion financière dont elle assure la surveillance effective.

Cette coopération est devenue plus étroite encore par la participation de la Ville au capital social de la RIVP et la présence de mandataires du conseil municipal au sein de son Conseil d'Administration. La Ville, actionnaire de la RIVP n'a plus eu seulement un contrôle externe, elle a participé elle – même à l'administration et à la gestion de la société.

C'était là une heureuse innovation qui doit d'autant plus retenir l'attention qu'à l'expérience, ces résultats se sont en tous points révélés pleinement satisfaisants; les représentants respectifs de la Ville de Paris et de la RIVP ayant travaillé dans un esprit d'entière collaboration et de bonne harmonie."

Dans ces propos liés aux "premiers pas " de l'économie mixte en France, au travers de l'exemple de la RIVP, nous retrouvons déjà quelques éléments qui permettent de caractériser "l'essence" des SEML et les "fondamentaux de leur rôle d'acteur local" à savoir:

- **la primauté à la justification sociale**, que nous pourrions extrapoler aujourd'hui par la notion de " projet stratégique local", tout en assurant la "rémunération " des différents intervenants; il n'y a pas opposition mais bien complémentarité entre "rentabilité économique" et "justification sociale- projet local".
- **participation des élus locaux** tant au contrôle des actions de la SEM et de ses interventions par notamment l'approbation des loyers qu'à la vie même de la société au sein de son Conseil d'Administration
- **création de liens personnels** et pérennes entre les élus locaux et les représentants de la SEM: l'intuitu- personae qui me semble une composante trop souvent négligée, ou remise au second rang , dans la mise en œuvre d'actions collectives ayant pour fondement "l'intérêt général".

Cette trilogie pourra se décliner et s'enrichir au fil de cette recherche pour constituer les bases de la "légitimité" des SEML amis il paraît utile d'en rappeler la présence dès ces années 1930.

La Ville de Paris était cependant minoritaire¹⁴⁴ dans cette SEM et il fallut attendre 2006 pour que sous l'égide de Mireille FLAM, adjointe au maire de PARIS, une réorganisation des deux principales SEM (la RIVP et la SAGI¹⁴⁵) en charge de la gestion et de la construction de logements à Paris, soit entreprise pour "*clarifier les responsabilités et développer son rôle d'acteur majeur du logement social et intermédiaire à Paris*"¹⁴⁶. Cette réorganisation a fait de la RIVP la plus importante SEM de France avec un parc de 50 000 logements. D'autre part la nomination, le 19 décembre 2006, d'un élu, le maire du 14^{ème} arrondissement, Pierre CASTAGNON, à sa présidence traduit une évolution significative dans le mode de "gouvernance" de cette SEM.

¹⁴⁴ Les SEML constituées avant la loi du 7 juillet 1983 et notamment celles issues des décrets lois de 1926 n'ont pas l'obligation d'une participation majoritaire des collectivités territoriales (sauf si leur objet social a été modifié notamment pour la concession de zones d'habitation ou de zones industrielles cf. décret du 19 mai 1959)

¹⁴⁵ SAGI (Société Anonyme de Gestion Immobilière) : SEM avec actionnaires privés majoritaires (BNP Paribas et groupe Caisse d'Epargne).

¹⁴⁶ Ville de Paris – Communiqué commun Ville de Paris / BNP Paris Bas, Groupe Caisse d'épargne du 19 septembre 2006 (sur site www.paris.fr , page consultée le 2 octobre 2007)

Il fallut attendre 77 ans; cela est significatif du positionnement des élus locaux face aux acteurs susceptibles de mettre en œuvre leur politique, que ces acteurs soient privés ou publics. Même si dans le cas de Paris, la tutelle de l'Etat demeura très prégnante jusqu'en mars 1977¹⁴⁷, la volonté de l'actuel maire Bertrand DELANOË d'intervenir dans le champ des acteurs publics et privés marque une rupture par rapport à ses prédécesseurs Jacques CHIRAC et Jean TIBERI; la RIVP en est le reflet.

Ce thème des **SEML comme reflet des modes de "gouvernance urbaine"** sera repris au chapitre III de cette thèse avec notamment un "regard croisé" sur trois agglomérations, Bordeaux, Rennes et Montpellier, mais il est symptomatique que l'on soit amené à l'aborder dès cette étape des prémisses de l'économie mixte.

LE LOGEMENT ENTRE VETUSTE ET PARC INSUFFISANT

La préoccupation majeure de cette première moitié du 20^{ème} siècle demeurait celle du logement au-delà des crises économiques qui en accentua les conséquences tant pour les populations "mal logées" que pour les petits propriétaires qui ne trouvaient pas de locataires "solvables". Dans ces années noires" de 1930 à 1940 de nombreux immeubles locatifs à Paris et dans les grandes villes de province se couvraient de pancartes "appartements à louer" et se développaient les "bidonvilles" aux franges des villes: inadéquation entre l'offre et la demande qui caractérise en partie les tensions actuelles et prouve l'incapacité de la seule régulation par les lois du marché.

Même des acteurs "sociaux" tels la RIVP ou d'autres offices d'HBM¹⁴⁸ eurent à pâtir de cette crise avec des logements inoccupés, des comptes d'exploitations déficitaires ce qui conduisit à n'engager les travaux d'entretien qu'avec parcimonie et à une dégradation du parc de logements.

Vétusté et insuffisance du parc de logements caractérisent cette première moitié du 20^{ème} siècle. *"Entre 1919 et 1948, ont été édifiés moins de 1 900 000 logements (soit 62 500 par an) dont un dixième par les HBM. Or il aurait fallu, ne fût ce que pour assurer le renouvellement du parc, un rythme deux fois plus important... Concernant plus particulièrement le logement social, la France, qui avait engagé une politique plus mollement que ses voisins européens, n'était pas en passe de combler le retard."*¹⁴⁹

LE MOUVEMENT DE L'ARCHITECTURE MODERNE

Au regard de cette situation de crise, sur le terrain des "idées" l'urbanisme foisonne de réflexions et d'idées qui se concrétiseront par le **premier Congrès International d'Architecture Moderne (CIAM) en Suisse en 1928 et en 1933 la rédaction de la charte d'Athènes au 4^{ème} CIAM.**¹⁵⁰

¹⁴⁷ Jacques CHIRAC fut élu maire de Paris le 20 mars 1977 ; de 1789 à 1871 des maires ont été élus ou nommés à Paris (de Jean -Sylvain BAILLY élu le 15 juillet 1789 à Jules FERRY nommé le 15 novembre 1870 – jusqu'au 5 juin 1871), puis la Ville de Paris fut administrée par un préfet.

¹⁴⁸ les offices publics d'HBM ont été créés en 1912 par la loi Bonnefoy; ils se sont regroupés en une Union Nationale en 1925.

¹⁴⁹ PEILLON, Pierre. *Utopie et désordres urbains*. Edt de l'Aube, 2001.p.18 et 19.

¹⁵⁰ la charte d'Athènes sera publiée en 1943 par LE CORBUSIER

LE CORBUSIER engage dès 1924 la cité Frugès à Pessac et réalise la Cité Radieuse de Marseille en 1935.

Ainsi malgré la crise et peut être dans l'indifférence près des édiles politiques, comme le furent les mouvements d'arts plastiques de l'époque de l'expressionnisme, du cubisme ou du surréalisme, "en Europe, une nouvelle architecture est en train de naître en prenant en compte la réponse immédiate aux besoins en logement des sociétés industrielles. Il s'agit d'un mouvement européen avec l'Allemagne et la France comme têtes de pont et de nombreux échanges avec l'Amérique des "gratte- ciel.

Avec la cité Frugès à Pessac, "LE CORBUSIER avait été amené à adapter le fordisme¹⁵¹ à la construction de logements de faible coût. Le Bulletin du Redressement Français daté du premier mai 1928 et concernant la cité-jardin de Pessac en donne une illustration significative. **Pessac doit être un "laboratoire" pour des habitations à bon marché, et la "standardisation", l'industrialisation et la taylorisation" doivent être au rendez vous.**"¹⁵²

Il faudra attendre pour que ces préceptes d'un "urbanisme nouveau " trouvent leur champ d'expression opérationnel après la crise et la guerre de la fin de cette première moitié du 20^{ème} siècle.

Cependant tel que l'analyse Jean Paul Flamand, tous les fondements de ce qui sera l'Urbanisme et la Planification ont été mis au point durant la "période de Vichy" dans l'esprit de la "Révolution nationale" qui est censée soulever alors le pays, sous l'égide du maréchal Pétain tel que la revue Urbanisme le rapporte en 1941: " *Nos régions, toutes nos villes, voire même tous les villages, ne doivent plus vivre comme ils l'ont fait jusqu'alors sans discipline, sans ordre, ne peuvent plus se développer dans le chaos et l'anarchie. Santé morale et physique de l'individu, santé morale de la nation sont en jeu. L'œuvre de rénovation doit être d'abord entreprises sous le signe de l'Urbanisme.*"¹⁵³

Ainsi, " *ce texte éclaire sur l'idéologie propre au régime pétainiste, sur l'esprit dans lequel le courant planiste situe l'urbanisme; enfin, il explicite deux idées qui sont appelées à un bel avenir. Le plan ne relève pas d'abord de l'économique: au dessus des intérêts particuliers, il fonde un projet national. On trouve là la première expression de ce qui sera "l'ardente obligation du plan", après la libération. D'autre part, l'Urbanisme (la majuscule est dans le texte) est l'outil privilégié pour faire régner "l'ordre et la discipline" sur l'ensemble du territoire....Rural et urbain, même combat pour les technocrates en voie d'émergence, à la recherche de leur champ de pouvoir.*"¹⁵⁴

La guerre et les destructions lors de la libération retarderont la mise en œuvre de ces concepts, mais tout était en place; il faudra attendre que l'ordre règne de nouveau et que les conditions soient propices pour que "l'œuvre" s'accomplisse.

¹⁵¹ du nom de l'industriel américain Henry FORD (1863-1947) qui lança la construction de véhicules automobiles en série et imagina la standardisation des pièces composant un ensemble.

¹⁵² VEILLARD-BARON, Hervé. Sur l'origine des grands ensembles In *Le monde des grands ensembles* .CREAPHIS, 2004. p.57.

¹⁵³ LEHIDEUX. Revue Urbanisme de 1941 In FLAMAND, Jean- Paul. Loger le peuple, 1989. p.193.

¹⁵⁴ FLAMAND, Jean-Paul. Loger le peuple. La Découverte, 1989. p.193.

**Un nouveau cycle s'engagera ainsi à l'issue de la guerre.
Il en sera de même pour le mouvement de l'Economie Mixte, avec ses tensions et ses crises, tout à la fois révélateur et témoin des mutations des politiques de l'aménagement urbain et territorial.**

I – 1- LE TEMPS DES AMENAGEURS DE 1955 A 1970.

l'émergence des SEML: entre planification étatique et influence dominante de la Caisse des Dépôts et Consignations.

I- 1- 1- LA RECONSTRUCTION.

Stipuler l'année 1955 comme celle d'un nouveau cycle pour l'implication des SEM dans un nouveau champ des politiques urbaines et territoriales ne signifie pas qu'il fallut attendre plus de dix années après la fin de la guerre pour que "l'urbanisme et le logement" s'inscrivent dans l'agenda de l'Etat mais qu'auparavant **d'autres enjeux durent être réglés en priorité.**

Ces enjeux ne conduisaient pas à l'implication des SEM et cette situation mérite tout autant d'être analysée avec autant d'intérêt que d'autres lorsque les SEM seront présentes.

L'absence est également significative dans une recherche "en légitimité".

Il s'agissait en premier lieu de remettre en marche le tissu industriel en partie désorganisé ou détruit par la guerre et d'engager la reconstruction des villes détruites lors des bombardements tant lors de la "campagne de 1940" que lors des offensives aériennes alliées de 1943 et de 1944 ou de la bataille de France de 1944 à 1945.

Les cartes des "chronologies des destructions"¹⁵⁵ montrent clairement que la plupart des régions étaient concernées ; le sud ouest et le centre furent relativement "épargnés" mais la désorganisation de l'appareil industriel concernait l'ensemble du territoire.

La reconstruction des villes détruites et la "remise en route " de l'économie étaient alors la priorité.

La politique de l'Etat se manifeste en 1948 par la mise en œuvre du plan Monnet "qui privilégie les investissements concernant les industries de base, l'énergie, les transports lourds, les industries existantes ne nécessitant pas l'aménagement des conditions d'accueil. Pour fournir des travailleurs aux industries en expansion, on mécanise l'agriculture. Ces choix se justifiaient par la situation générale mais entraînaient de graves incidences géographiques."¹⁵⁶

Tel que le signalent également Joseph LAJUGIE, Pierre DELFAUD et Claude LACOUR **ces "tâtonnements de l'après guerre" ne purent constituer une véritable politique d'aménagement national.**

" La fin de la guerre aurait pu offrir une occasion favorable pour mettre un terme à l'occupation anarchique du territoire français, héritée d'un siècle et demi de libéralisme à peu près incontrôlé...La nécessité de reconstruire villes et villages sinistrés, logements et usines détruits et d'assurer la modernisation et l'équipement de l'économie française n'allait- elle pas permettre de procéder à une redistribution des activités plus conforme aux besoins sociaux de la collectivité? A vrai dire, au cours de l'immédiat après guerre, la suppression des déséquilibres régionaux ne fut pas au premier rang des préoccupations gouvernementales.

Le plan Monnet, le premier plan français de modernisation et d'équipement, inspiré du souci d'augmenter rapidement le potentiel économique du pays et de redresser la balance des comptes, s'attacha surtout à développer les sources

¹⁵⁵ VOLDMAN, Danièle. *La reconstruction des villes françaises de 140 à 1954.* l'Harmattan, 1997. p.21 et 22.

¹⁵⁶ PHILIPPONNEAU, Michel. *Industrie et aménagement du territoire, essai de périodisation* In *La politique d'aménagement du territoire*. Presse Universitaires de Rennes, 2002. p.107.

d'énergie et les industries de base et centra tous les efforts d'investissement sur les installations déjà existantes, susceptibles de contribuer vite et massivement à l'accroissement de la production...

De son côté, le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) avait surtout le souci bien compréhensible de reconstruire au plus vite des logements pour les sinistrés, de rebâtir villes et bourgs. Il s'efforça surtout de coordonner les études, d'unifier les méthodes d'analyse et de prévision, de contrôler l'activité des urbanistes et l'exécution de leurs projets, mais il s'en tint, dans cette phase, à des problèmes intéressant des communes ou des groupements de communes, sans s'élever à une véritable politique d'aménagement national. C'est ce que l'on peut appeler "l'aménagement ordonnateur", simple conception un peu élargie de l'urbanisme, qui tend à la mise en ordre de l'occupation du sol, qui impose des sujétions, interdisant certaines constructions ou les soumettant à des normes précises, plus qu'elle n'invite à créer."¹⁵⁷

La période de l'après guerre jusqu'en 1955 constitue ainsi une étape dans l'aménagement du territoire, avec tel que le signale Danièle VOLDMAN¹⁵⁸ une continuité avec le début du siècle, la rupture de 1944- 1945 liée à la fin de la guerre et au "changement de régime politique" s'estompant dans le domaine urbain.

L'essentiel des lois codifiant la reconstruction provient de textes promulgués dans la première partie des années 1940 et ont été élaborées par des organismes dont le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) fut l'héritier avec des experts qui y ont poursuivi une carrière commencée bien avant la défaite.

Cette continuité dans l'appareil administratif de l'Etat explique en partie qu'il n'y ait pas eu dans cette période de changement substantiel parmi les acteurs de l'aménagement et de la Ville et qu'il fallut attendre quelques années encore pour que s'engage une nouvelle page de l'économie mixte.

Trois éléments d'appréciation peuvent conforter cette approche:

- **la nationalisation de secteurs stratégiques**¹⁵⁹ pour l'économie nationale a été retenue comme élément de réponse à la remise en marche de l'appareil industriel. Cela s'est effectué tout autant par "morale politique" sous l'égide de Charles de GAULLE dans le cadre d'un gouvernement d'union nationale auquel participait activement des élus

¹⁵⁷ LAJUGIE, Joseph, DELFAUD, Pierre et LACOUR, Claude. *Espace régional et Aménagement du territoire*. Dalloz, 1985. p.173 et 174

¹⁵⁸ VOLDMAN, Danièle. *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954*. L'Harmattan, 1997. p. 8.

" faire l'histoire des politiques de reconstruction de l'après 1945, c'est tout à la fois suivre l'intervention de l'Etat en matière d'urbanisme depuis la fin de la première guerre mondiale et poser la question des continuités entre l'administration de Vichy et celles de la quatrième république. Loin d'être une création ex nihilo, le MRU était ainsi l'aboutissement de plusieurs décennies d'efforts. Il reposait en particulier sur des organes administratifs nés pendant la guerre. Dès son installation en effet, le régime de Vichy créa des institutions d'aménagement urbain. En 1944, le gouvernement provisoire les jugea suffisamment appropriées pour confirmer leur existence."

¹⁵⁹ 16 JANVIER 1945: Renault; mars 1945: compagnies aériennes -Air France ; 2 décembre 1945: Banque de France, Société Générale, Banque Nationale de Paris; avril 1946: EDF et GDF (sous forme d'Etablissements Publics), Houillères et Charbonnages de France, Caisse des Dépôts et Consignations; mai 1946: Crédit Foncier, Crédit National, réseaux du Crédit Agricole et du Crédit Populaire. cf. site www.vie-publique .

communistes que pour répondre à des nécessités économiques.. Ce fut également le moyen d'affirmer l'unité nationale par la maîtrise des services essentiels. L'économie mixte en ce domaine n'était pas appropriée, insuffisamment emblématique¹⁶⁰ et adaptée au regard du projet politique et de la priorité "*sortant d'un immense tumulte de remettre le pays au travail*"¹⁶¹. Un constat de même nature pourra être observé lors de la "rupture" voulue par les nationalisations qui suivirent l'élection de François MITTERRAND en 1981.

- **les communes ne disposaient pas des moyens financiers ni de structures administratives et techniques suffisants**, au sortir de la guerre, pour prendre en charge leur re-aménagement. D'autre part la place de l'Etat consacre "l'échec du municipalisme"¹⁶² en France alors que celui-ci avait réussi dans plusieurs pays européens.. et les méfiances envers les "collaborations" durant l'occupation allemande ne sont pas retombées. Une nouvelle "génération" d'édiles municipaux se met en place sous l'égide de l'Etat qui seul représente en cette période d'après guerre la stabilité et le "nouvel ordre moral". Il faudra attendre quelques années pour que les villes rebâtissent leur administration municipale et que puisse être envisagé par l'Etat, un transfert limité et sous contrôle des fonctions liées à l'urbanisme local¹⁶³.

¹⁶⁰ ce sera, dans un contexte certes différent, également le cas lors des nationalisations qui feront suite à l'élection de François MITTERRAND en 1981. L'économie mixte symbolise la modération, la complicité d'action et non la rupture; après l'échec économique des nationalisations, le concept d'économie mixte pour une "société de partage" sera développé par François MITTERRAND ; de même Charles de GAULLE l'adoptera après 1958 dans une vision de société où le monde de l'entreprise et celui du travail sont réconciliés.

¹⁶¹ BERNARD, François Charles. *Les nationalisations dans la pensée de Charles de Gaulle*.

Site de la fondation Charles de Gaulle – Témoignages : www.charles-de-gaulle.org

"Dès avant la fin de la seconde guerre mondiale, fidèle à sa volonté de restaurer l'Etat, Charles de Gaulle avait mis en avant les justifications d'un programme de nationalisations....Une première vision est d'ordre moral : les nationalisations constitueront un élément de la mise en place d'un processus de production au bénéfice de tous les français qui recueilleront ainsi une partie des fruits de la victoire....Cette vision n'était pas exclusive d'une approche plus politique visant à supprimer certains monopoles privés au profit de la Nation...Les nationalisations ont constitué une des pièces importantes de la conception de l'Etat telle qu'elle était formée dans la pensée du général....Appuyé sur les propositions des mouvements de résistance, ce programme tendait à un objectif majeur: restaurer l'Etat et reconstruire le Pays.....Sous réserve des mesures prises pour punir la collaboration avec l'occupant (Renault, Gnome et Rhône), ces nationalisations "historiques", si souvent évoquées pour des raisons doctrinales, se révèlent, rétrospectivement fondamentalement inspirées, chez le Général, par la nécessité de répondre à un impératif national d'importance exceptionnelle : "Sortant d'un immense tumulte, ce qui s'impose, d'abord, c'est de remettre le pays au travail".

L'état du monde ayant profondément changé en 1958...la politique économique décidée par le général en 1958 et conduite par lui sous la 5^{ème} république a été d'une inspiration fort différente de celle de l'immédiat après-guerre."

¹⁶² RONCAYOLO, Marcel. Nouveau cycle ou fin de l'urbanisation? *In Histoire de la France urbaine. tome 5.*

le Seuil, 1985. p.76.

" Alors que le municipalisme avait réussi, dans plusieurs pays européens, à prendre en charge les préoccupations de l'urbanisme, les échecs partiels de ces tentatives de planification en France ont reporté sur le pouvoir central la charge principale."

¹⁶³ RONCAYOLO, Marcel. *ibidem*. note 21. p. 95. "L'argument souvent présenté pour justifier le rôle éminent de l'Etat en matière d'urbanisme, c'est le morcellement communal (d'où dès 1943, l'idée de groupements communaux) et la faible compétence technique des élus locaux. Ce dernier argument vaut assurément pour l'infanterie des communes. Il devrait être inversé à partir d'un certain seuil. En effet, les maires s'entourent alors de collaborateurs techniques qui

- **la reconstruction s'effectua sous l'égide du MRU mais avec comme relais local les associations de propriétaires "sinistrés".** Ces associations de "propriétaires- notables locaux" avaient comme principal souci de recouvrer leur patrimoine antérieur et tel que le signale Jean Paul LACAZE dans son " Introduction à la planification urbaine" le choix du mot "reconstruction" est en lui-même révélateur de l'objectif de retour à une situation antérieure¹⁶⁴. Cette pratique de délégation du "pouvoir local" à une catégorie de la population, celle des propriétaires, ne pouvait conduire en effet qu'à une reconduction des acquis "d'avant guerre" ce qui conduisit à accentuer les ségrégations territoriales antérieures¹⁶⁵ et fut vecteur d'immobilisme dans le domaine de la création urbanistique et architecturale¹⁶⁶, à quelques exceptions tel Le Havre œuvre d'Auguste PERRET, consacré aujourd'hui au patrimoine de l'Unesco¹⁶⁷.

Tel que le signale Paul Chemetov, *"la première reconstruction qui s'étale de 1945 à 1955 a plutôt hérité des idées de retour à l'ordre, d'un certain retour à la tradition qui avait déjà cours auparavant. C'était la voie moyenne de l'architecture française. Un certain nombre de réalisations telles qu'à Gien, Lisieux ou même le Saint Malo de Louis Arretche qui en set la plus belle*

ont souvent l'expérience des services de l'Etat. Les grandes villes rebâtissent dans les années 1950 leur administration municipale, et les directions vont souvent à des grands corps de l'Etat. Les maires, de ce fait, adhèrent généralement aux principes de rationalité qui sont ceux des grandes administrations."

¹⁶⁴ LACAZE, Jean-Paul. Introduction à la planification urbaine. Presse Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1195. p.36." L'indemnisation des propriétaires de biens détruits ne se fit pas directement, mais par l'intermédiaire d'associations syndicales de reconstruction qui réalisèrent un remembrement urbain et permirent ainsi de réorganiser plus harmonieusement les quartiers détruits."

¹⁶⁵ les sinistrés "ordinaires"étaient relégués à la périphérie des Villes dans des "barques provisoires", souvent financées par des pays alliés tels le Canada, la Suède...ce qui donna le quartier des canadiens, des suédois...ou dans des lotissements de "maisons standard" en semi- dur" dont certaines de caractère provisoire seront ensuite revendues à leurs occupants (avec là aussi des droits différents selon le niveau de préjudice subi lors de la guerre) (j'ai habité à Vire –Calvados, dans une maison de ce type, maison encore existante, rue du Viverot)

¹⁶⁶ VOLDMAN, Danièle. La reconstruction des villes françaises. l'Harmattan, 1997. p.150: " Autant l'Etat a imprimé sa marque dans la confection des plans de reconstruction et d'aménagement, identiques quant à la doctrine et aux principes, autant la question du style architectural a été diversement interprétée selon les personnes, les lieux et les circonstances. Des architectes aux vues et aux réalisations aussi différentes qu'Auguste PERRET, Albert LAPRADE, Louis ARRETCHÉ, LE CORBUSIER...ont été agréés pour reconstruire Le Havre à la fière Porte Océane, Orléans et ses arcades, Saint- Malo enserré dans ses remparts ou La Pallice et son Unité d'habitation. Peut- on dans ces conditions parler d'un style de la reconstruction?

p. 151:" Sans entrer dans la discussion sur la qualification positive ou négative de ce style architectural, on gardera l'expression "style MRU" pour désigner un vocabulaire architectural d'où ressort l'encadrement de fenêtre associé à l'emploi de matériaux comme le béton lavé et à des morphologies urbaines déclinées à travers toute la France déclinées à travers toute la France dans la première décennie d'après guerre (places, arcades, passages sous immeubles), association d'éléments qui identifient les paysages de Saint Malo et de Saint Dié, ceux de Lorient et de Saint Nazaire, de Gien et de Royan; définition minimale d'un style , si ce n'est le style MRU lui même."

¹⁶⁷ GEO d'octobre 2007. L'incroyable destin du Havre. Reportage, texte de Jean ROLIN, photos de Jean –Eric PASQUIER. " Elle a été synonyme de froideur et de grisaille, on parle d'elle désormais comme d'une "Brasilia" à la française...au bout de la mer, le béton vient épouser la mer.

illustration sont issues de ce courant. Le principe même de la réparation des dommages de guerre visait à ossifier les anciennes situations urbaines. Rares sont les opérations qui, dans cette première reconstruction, ont échappé à cette tendance massive. Il y a pourtant des exceptions: il s'agit de Perret au Havre, de Lurçat à Maubeuge..."¹⁶⁸

Cette période de reconstruction tant "morale" qu'économique d'un pays après cinq années de guerre traduisait cependant une "volonté partagée" malgré la pénurie qui continua de sévir notamment dans le secteur du bâtiment qui manquait des matériaux de base tels le ciment et de matériel pour les chantiers tel que s'en souvient mon père qui participa à la reconstruction de Vire en Normandie, ville détruite à 85% lors des "bombardements de l'aviation américaine" en juin 1944¹⁶⁹.



mon père Aldo Da Rold sur un chantier de la reconstruction de Vire (14), entreprise Borsa – Dorival.

Cette situation, cumulée avec les "désaccords" entre le MRU et les "associations syndicales" pour la mise au point des plans et les difficultés administratives pour le déblocage des crédits explique les retards pris dans la

¹⁶⁸ CHEMETOV, Paul. le 20^{ème} siècle: de la ville à l'urbain: les deux reconstructions. Urbanisme n° 309 de novembre 1999. p. 64.

¹⁶⁹ cf. entretiens avec mon père qui participa, en qualité de conducteur de travaux, à la reconstruction de Vire: " les moellons récupérés dans les ruines étaient assemblés avec de l'argile qui séchait difficilement, l'argile était extraite à la main dans des champs voisins avec des "prisonniers allemands", nous obtenions des clous au "compte- goutte", le ciment manquait et était délivré sac par sac qu'il fallait aller chercher au dépôt municipal à la brouette..." et article et photos dans " Vire se souvient 1939-1956 ". p. 216.

"reconstruction"¹⁷⁰ donc la possibilité d'engager les phases ultérieures d'un aménagement plus prospectif à l'échelle nationale.

Ce faisceau d'acteurs aux profils et centre d'intérêts si différents, de l'incarnation de la Nation par Charles de GAULLE à la "récupération du patrimoine d'avant guerre" du propriétaire sinistré avait pour priorité de "reconstruire" et c'était déjà là tâche difficile qui nécessita de mobiliser toutes les énergies de l'après guerre dans des conditions de pénurie qui perdurèrent jusqu'aux années 1955.

Ce fut notamment l'affirmation dans les villes sinistrées d'un "pouvoir municipal", certes de "notables – propriétaires et généralement commerçants ou médecins"¹⁷¹ au travers des associations syndicales, qui put faire valoir ses droits et son opinion¹⁷² avec de régulières confrontations face au pouvoir des "architectes". C'est ainsi qu'à Vire, où j'habitais en cette période, le quartier central "de la porte horloge" fut modifié à la demande des commerçants dont le "pouvoir" au sein de l'association syndicale était prépondérant dans les villes de province¹⁷³. Pour la reconstruction de l'Hôtel de Ville, le MRU réussit cependant à s'imposer en confiant au fils d'un inspecteur des monuments historiques, apprécié dans les milieux parisiens, le soin de faire de "l'architecture moderne"¹⁷⁴.

Bien que peu "démocratique" ce "pouvoir local" était un contre- poids à la toute puissance des administrations parisiennes. Il disparaîtra à l'issue de la phase de "reconstruction" n'ayant tiré sa légitimité que par un souci de retour à "l'ordre antérieur" au titre des "dommages de guerre".

¹⁷⁰ Vire se souvient: p.251. : Au cours de la période 1952-1953, les crédits débloqués par l'Etat sont insuffisants et la Reconstruction prend du retard, ce que le ministre M.LEMAIRE, en visite à Vire en novembre 1953, est bien obligé de reconnaître . Le maire, André HALBOUT, fait alors le pont de la situation: "le pourcentage de reconstruction de notre ville sinistrée à 90% n'est actuellement que de 31%. Sur 1350 logements détruits, 170 sont reconstruits et habitables, 330 en voie de reconstruction. C'est dire combien est effroyable chez nous la crise du logement." et p.267:" La reconstruction marque un temps d'arrêt en 1955, considérée comme une année des plus difficiles. Au manque de main d'œuvre s'ajoute, encore une fois le manque de crédits ...A la fin de l'année, le Conseil Municipal fait le bilan de la reconstruction: " 600 logements habitables, 444 en construction; 166 commerces achevés,300 en chantier ".

¹⁷¹ A Vire, la présidente de l'association syndicale de reconstruction était Mme COUPPEY, femme de médecin (de même que Mme DRUCKER, présidente de la Croix Rouge), le maire André HALBOUT était pharmacien.

¹⁷² en l'absence de lieu d'expression de l'opinion publique, les associations syndicales étaient censées la représenter.

¹⁷³ Vire se souvient : 1939-1956. p. 234: " Le quartier de la rue Saulnerie et de la Porte- horloge incombe à M.CHAPPEY architecte en chef, responsable du style d'ensemble de la ville. Son projet prévoit que dans le quartier central les rez de chaussée ouvriront sur des arcades, ce qui vise à donner à Vire un cachet pittoresque et au piéton- client une protection contre la pluie. Les commerçants concernés objectent alors "qu'ils ne veulent pas travailler toute la journée à la lumière électrique et que les piliers des arcades empêchent de voir les enseignes". Le 25 février 1949, la Voix du Bocage annonce " La servitude de couvert, rue Saulnerie, est supprimée. Il n'y aura pas de portique, conformément au vœu des commerçants de cette rue".

¹⁷⁴ Vire se souvient : 1939-1956. p. 290: " Une véritable guerre de plans a opposé l'Architecte, M.HERPE à la municipalité et à l'association syndicale de Reconstruction....M. HERPE soutient avoir reçu du Service Central une mission:"celle de faire, dans tout ce qui reste à reconstruire à Vire, de l'architecture moderne.".... M. HERPE tient bon et impose le plan de son concours d'architecture:celui d'un bâtiment ...prévu pour Alger!!"

I-1-2- L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA PLANIFICATION TERRITORIALE.

Ces dix années de l'après guerre seront ainsi nécessaires au redressement national dominé par la "re- industrialisation" et la "reconstruction" dans une itération de pouvoirs décisionnels entre les représentants de l'Etat et les édiles locaux. Cet aménagement "ordonnateur" permettait de répondre à l'urgence mais s'avérait impuissant à rééquilibrer la production de richesses à travers le territoire national.

Cependant dès 1947, Jean –François GRAVIER¹⁷⁵ publiait **Paris et le Désert français**, livre polémique qui dénonce le prix et la lourdeur de la concentration parisienne, tout en rêvant d'une dissémination des entreprises industrielles.

*" L'écho est considérable: vieux règlement de comptes de la province contre Paris. Mais il s'inscrit, avec quelques prémonitions sans doute, dans les nouveaux calculs de localisation des entreprises et la recherche de nouvelles capacités de main d'œuvre. Il répond d'autre part au constat de déséquilibres dans l'emploi et d'inégalités de richesses, dont le gouvernement prend la mesure. L'aménagement du territoire, touchant cette fois-ci non plus les équipements, le logement et les infrastructures mais la localisation même du travail et la production, englobe l'urbanisme dans une vue plus générale des choses."*¹⁷⁶

Eugène CLAUDIUS PETIT¹⁷⁷, ministre du MRU, sensible à ces arguments de la nécessité d'un développement économique et urbain maîtrisé, présenta le 3 février 1950 son Plan d'Aménagement National (PAN) du territoire et *"définissait l'aménagement du territoire comme étant la recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique. Cette recherche doit être faite, précisait –il dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat et de travail, de plus grandes facilités de loisir et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques mais, bien davantage, pour le bien-être et l'épanouissement de la population."*¹⁷⁸

Cette conception, qualifiée d'intéressante par Joseph LAJUGIE, Pierre DELFAUD et Claude LACOUR, *"témoignait déjà d'un grand progrès sur les précédentes. Elle marquait le passage d'un aménagement purement ordonnateur à un aménagement créateur."*¹⁷⁹

¹⁷⁵ Paris et le Désert français. Paris, le Portulan, 1947.418 p.

¹⁷⁶ RONCAYOLO, Marcel. Nouveau cycle ou fin de l'urbanisation In Histoire de la France Urbaine. p.81.

¹⁷⁷ Eugène CLAUDIUS- PETIT. né en 1907, décédé en 1989. ministre du MRU du 11 septembre 1948 au 7 janvier 1953, du travail du 19 juin au 13 septembre 1954, du logement du 14 août au 13 septembre 1954. ami de LE CORBUSIER, maire de Firminy, directeur de la SONACOTRA ...

¹⁷⁸ M R U. Pour un plan national d'aménagement du territoire, 1950. p.3.

¹⁷⁹ LAJUGIE, Joseph, DELFAUD, Pierre, LACOUR, Claude. Espace régional et aménagement du territoire. Dalloz, 1985. p.175. la conception d'Eugène CLAUDIUS-PETIT est qualifiée d'intéressante, témoignant d'un grand progrès sur les précédentes. Elle marquait le passage d'un aménagement purement ordonnateur à un aménagement créateur. Elle répondait à l'idée qu'aménager le territoire ne consiste pas seulement à enregistrer les phénomènes économiques et démographiques et leurs conséquences sur l'implantation des établissements

La commission centrale créée le 5 avril 1950 par le Plan national était composée de personnalités du monde de l'industrie et de la finance tels qu'Emile BOLLAERT de la Compagnie nationale du Rhône, Jacques DERROY du Crédit foncier, Gabriel DESSUS d'EDF ou Pierre LEFAUCHEUX de la Régie Renault rejoints en 1951 par **François BLOC-LAINE**¹⁸⁰, alors directeur du Trésor. Cette commission fut un creuset de réflexions avec des économistes tels Francis CLOSON ou Alfred SAUVY, des architectes urbanistes tels Georges MEYER ou Georges PINGUSSON ainsi que des géographes tels Pierre RANDET ou Jean François GRAVIER. Elle forgea ainsi les bases d'orientations globales de planification en précisant "*que loin d'être l'œuvre d'un seul ministère, l'aménagement du territoire concernait l'ensemble des administrations*"¹⁸¹,¹⁸².

Même mal compris ou sous-estimé, ce plan représente une première vraie appropriation politique de l'aménagement du territoire. " Eugène CLAUDIUS-PETIT s'affirme comme l'un des premiers artisans de ce que l'un de ses continuateurs Olivier GUICHARD appellera une "géographie volontaire, collectivement assumée....Première étape ou parenthèse, ce moment historique qu'a su créer Eugène CLAUDIUS-PETIT témoigne de l'imperméabilité des milieux technocratiques et politiques et du manque de continuité d'une république indécise."

L'administration française n'était guère adaptée, dans son principe même à la logique de planification territoriale et dans ces années 1950 l'effort de "reconstruction" sous l'égide du MRU n'est nullement achevé.

De plus, "*la centralisation s'accompagne d'une organisation sectorielle (décisions et financements), modelée sur la division en ministères, directions, grands services, dont aucun d'entre eux ne veut renoncer à être maître dans son domaine....La Ville se fabrique ainsi ou s'équipe par un jeu de décisions parallèles.*"¹⁸³

Une telle remarque concernant le système bureaucratique avec ses "corps" et ses "castes" ne demeure-t-elle pas d'une affligeante actualité?

humains mais qu'il convient de favoriser une structure géographique saine de production et de peuplement, condition de la prospérité de l'économie et du bien-être des hommes.

¹⁸⁰ François BLOC-LAINE. né le 25 mars 1912, mort le 25 février 2002. haut fonctionnaire et militant associatif, directeur du Trésor au ministère des finances en 1947, directeur général de la CDC de 1952 à 1967, président du Crédit Lyonnais de 1967 à 1974.

¹⁸¹ VOLDMAN, Danièle. La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. L'Harmattan, 1997. p.403

¹⁸² POUVREAU, Benoît. La politique d'aménagement d'Eugène CLAUDIUS-PETIT. Site

www.cairn

¹⁸³ RONCAYOLO, Marcel. Nouveau cycle ou fin de l'urbanisation In Histoire de la France Urbaine. p.83:

" Dans les années 1950, l'effort très partiel de synthèse tenté par le MRU s'essouffle. Dans les bureaux et sur le terrain, le dédoublement se confirme entre les deux administrations (et leurs services techniques) qui interviennent le plus directement dans l'urbanisation, le ministère chargé de la Construction, porté par ses initiatives successives à s'intéresser au logement et à la décentralisation industrielle, le ministère des Transports et des Travaux Publics conservant la maîtrise des travaux et la gestion des infrastructures. Mais à côté de ces deux protagonistes, l'Education Nationale entend régir les constructions scolaires, dont elle assure le financement en tout ou partie, de même que chaque ministère, de la Défense aux Finances et aux Affaires Culturelles."

Le plan d'aménagement du territoire présenté par Eugène CLAUDIUS – PETIT était, de ce fait, prématuré pour sa mise en œuvre mais manifestait une prise de conscience pour un aménagement plus global du territoire. Un climat psychologique favorable à une action d'ensemble se créait ainsi progressivement pour aboutir à partir de 1954 et 1955.

Les années 1954 et 1955 allaient marquer un tournant décisif dans la politique française de développement régional.

On s'efforcera de substituer à des efforts empiriques et partiels une politique systématique et cohérente, impliquant des moyens techniques et financiers beaucoup plus importants.

Cette évolution fut symbolisée par un changement d'ordre administratif. **Le MRU cessa d'être la cheville ouvrière d'une politique dont il avait été le promoteur.** Le départ définitif, le 14 août 1954, d'Eugène CLAUDIUS- PETIT de la tête du MRU, devenu ministre des Travaux publics, du Logement et de la Reconstruction, correspond à un moment charnière de cette évolution. Désormais, tous les ministères à caractère économique ou social allaient être associés à sa réalisation, **sous l'égide du ministère des Finances et des Affaires économiques.**

La place prépondérante prise dès cette époque par le ministère de l'Economie et des Finances sera primordiale pour l'évolution des acteurs de l'aménagement et notamment des sociétés d'économie mixte d'autant que ce poste sera confié en 1955 au ministre **Pierre- Eugène PFLIMIN**¹⁸⁴.

*"Par là s'affirmait un changement d'optique tout à fait caractéristique : la politique de décentralisation n'était plus envisagée isolément mais devait s'intégrer dans la politique d'expansion économique ; il s'agissait moins désormais de promouvoir la décentralisation industrielle qu'une expansion décentralisée."*¹⁸⁵

¹⁸⁴ Pierre- Eugène, PFLIMIN. né le 5 février 1907, décédé le 27 juin 2000. Sous secrétaire d'état du 6 février 1946 au 28 novembre 1946, ministre de l'agriculture du 24 novembre 1947 au 11 août 1951, ministre du commerce et des relations extérieures du 11 août 1951 au 20 janvier 1952, ministre chargé du Conseil de l'Europe du 20 janvier 1952 au 8 mars 1952, ministre de la France d'outremer du 8 mars 1952 au 8 janvier 1953, ministre des finances et des affaires économiques du 23 février 1955 au 1^{er} février 1956, ministre des finances, des affaires économiques et du plan du 6 novembre 1957 au 13 mai 1958, président du conseil du 13 mai 1958 au 1^{er} juin 1958, ministre d'Etat du 1^{er} juin 1958 au 8 janvier 1959, ministre d'Etat chargé de la coopération du 15 avril 1962 au 15 mai 1962. fut également président du Parlement européen du 24 juillet 1984 au 20 janvier 1987, maire de Strasbourg, président de Société d'Aménagement et d'Equipement de la Région de Strasbourg.

¹⁸⁵ LAJUGIE, Joseph, DELFAUD, Pierre, LACOUR, Claude. Espace régional et aménagement du territoire. Dalloz, 1985. p.185.

I-1-3- 1955 : LE LOGEMENT DANS L'AGENDA PRIORITAIRE NATIONAL.

Cette mutation¹⁸⁶ des années 1954 / 1955 s'effectua dans un contexte de crise du logement extrême dont "l'insurrection de la bonté", le "**cri** " de l'abbé **PIERRE**¹⁸⁷ de l'hiver 54 fut l'apothéose médiatique.

Le lundi 1^{er} février, à midi, une voix de tribun inconnue du grand public s'élève au micro de Radio Luxembourg: "**Mes amis, au secours! Une femme vient de mourir gelée. A Paris, chaque nuit, ils sont plus de deux milles recroquevillés sous le gel, sans pain, plus d'un presque nu. Ecoutez moi...Grâce à vous, aucun homme, aucun gosse, ne couchera ce soir sur l'asphalte ou les quais de Paris. Merci.**"¹⁸⁸

*"La France du déjeuner se fige, fourchette à la main...Elle se demande à peine qui est cet abbé PIERRE, ignorant alors l'existence d'Emmaüs, né cinq ans plus tôt dans l'anonymat du dénuement. Elle retient que cet hiver là est sibérien, qu'hôpitaux et asiles de nuit affichent complet et que beaucoup de gens vont mourir de froid dans la rue. Près de dix ans après la libération, la recherche du plus petit toit reste une épreuve kafkaïenne pour les pauvres."*¹⁸⁹

La situation de pénurie de logements était présente dès l'immédiat après guerre; elle va s'aggraver sous l'effet de l'exode rural lié à l'effort de re-industrialisation. Plus d'un million de personnes vont notamment à cette époque rejoindre la région parisienne et cette migration vers les villes concernera à des degrés divers toutes les régions.

La loi du 1^{er} septembre 1948 qui entend réguler le marché du logement en instaurant une réglementation des loyers du secteur privé des logements existants se révèle inadaptée aux enjeux réels.

¹⁸⁶ je préfère le terme de mutation à celui de rupture, actuellement à la mode mais ne correspondant bien souvent qu'à camoufler un manque d'imagination et d'innovation; de même je me méfie du terme "révolution" qui conduit à un retour à l'ordre initial, ordre moral, économique, social.

¹⁸⁷ Henri GROUES dit l'abbé PIERRE, né le 5 août 1912, décédé le 22 janvier 2007, prêtre catholique français, député de 1945 à 1951, fondateur des compagnons d'Emmaüs en 1949. préférait l'action au "droit": "lorsque la loi est injuste pour les pauvres", "il ne faut pas faire la guerre aux pauvres mais à la pauvreté", "les hommes politiques ne connaissent la misère que par les statistiques, on ne pleure pas devant les chiffres".

¹⁸⁸ Hiver 54. l'abbé PIERRE. Vidéo de Denis AMAR et Marie DEVORT, 1989.

¹⁸⁹ Hiver 54, l'insurrection de la bonté. Site www.lemonde.fr (article de Michel CASTAING du 22 janvier 2007):

"Si le gouvernement de Joseph LANIEL, alors président du Conseil, s'émeut aussi, c'est surtout de la phénoménale popularité de cette insurrection de la bonté. Le fondateur d'Emmaüs n'avait pas mâché ses mots après le décès d'un enfant mort de froid en janvier 1954.

"Il n'y a pas d'argent pour les berceaux, avait-il clamé, mais il y en a pour les bouilleurs de cru et les betteraviers. Avec les milliards gaspillés, on pourrait bâtir une ville comme Cherbourg". Sa lettre ouverte dans la presse n'avait pas eu, alors, grand effet. Le Parlement avait même repoussé un crédit d'un milliard de francs pour les cités d'urgence.

A l'occasion du 40^{ème} anniversaire de son pathétique appel, l'abbé PIERRE était contraint de lancer, le 1^{er} février 1994, un semblable cri médiatique. Crise économique, chômage, exclusion: des hommes et des femmes mouraient encore de froid en France. Quelque chose avait changé: les "couche- dehors" étaient devenus des "sans domicile fixe".

Même si cette loi de 1948 en aménageant un déblocage progressif des loyers améliorerait la rentabilité des investissements en construction neuve à vocation locative, les produits concernés demeuraient inaccessibles aux classes défavorisées.

L'histoire ne balbutie-t-elle pas lorsque l'on examine les retombées des lois récentes de défiscalisation dites "de Robien"? Dans un contexte social différent, ce sont maintenant les classes moyennes, "cibles" de ces investissements privés, qui ne peuvent accéder au logement compte tenu du coût de celui-ci.

*"Les promoteurs privés rechignaient à s'engager dans des opérations de logement social ou intermédiaire (pour classe moyenne), investissements restés peu rentables comparativement aux opportunités économiques du moment."*¹⁹⁰

Cependant, *"face à la France des "sans abris" les initiatives privées se multiplient. Plusieurs dizaines de milliers de personnes vont être ainsi relogées grâce à la fondation Emmaüs de l'abbé PIERRE ou aux initiatives militantes des "Castors"*¹⁹¹

*C'est à cette période également (1950) que les "habitations à bon marché" (HBM) deviennent les "habitations à loyer modéré" (HLM)...Ce changement d'appellation signifie en réalité bien plus qu'une modification de sigle. Il s'agit là, d'un changement de destination sociale des logements sociaux, des plus démunis vers les classes populaires et moyennes."*¹⁹²

D'autre part le passage de la tutelle des HBM puis des HLM du ministère de la Santé à celui de la Reconstruction et de l'Urbanisme est significatif des préoccupations de l'époque. *" Le glissement sémantique des HBM aux HLM exprime alors le souci de produire un logement de qualité pour tous grâce à des financements publics et à des normes ambitieuses malheureusement réduites en 1953."*¹⁹³

Et tel que le signale Jean-Paul Flamand dans son analyse du rôle d'Eugène Claudius Petit *"ce changement de sigle est significatif du rôle qui est maintenant dévolu au logement social aidé par l'Etat, à savoir loger toutes les couches sociales ou presque. Par un système de primes et de prêts spéciaux, fondés sur le Crédit Foncier et la Caisse des Dépôts, il cherche à relancer la construction, mais en s'appuyant sur un ensemble de normes*

Ce changement traduisait également la prise en main par l'Etat et ses administrations du " mouvement HLM", situation à l'origine des "relations privilégiées " entretenues, encore actuellement entre les administrations d'Etat et le monde HLM tel que dans les rénovations urbaines de l'ANRU.

¹⁹⁰ OBLET, Thierry, Gouverner la Ville. PUF, 2005. p.115.

¹⁹¹ Les Castors ont débuté à Pessac, banlieue bordelaise où la crise du logement était forte et le mouvement associatif catholique puissant. Peut être faut il expliquer cet antécédence par la tradition. En effet, Le Corbusier y avait déjà construit en 1924 un quartier résidentiel à la demande d'un industriel de la région soucieux de loger confortablement ses ouvriers. Quoiqu'il en soit, après avoir acheté un terrain de 12 hectares, la première association de Castors construisit, entre 1948 et 1952, une cité composée de 150 maisons. Réussite qui entraîna de 1952 à 1955, sept autres groupes à loger une centaine de familles dans l'agglomération." VOLDMAN, Danièle. La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. L'Harmattan, 1997. p.370 et 371.

¹⁹² MAURY, Yan. LES HLM, l'Etat providence vu d'en bas. L'Harmattan, 2001.p.62 et 63.

¹⁹³ FERNANDEZ, Alexandre et GOZE, Maurice. L'entreprise et l'habitat. Edt. Confluences, 2001. p.28.

Des actions émanaient également de patrons qui par leurs actions pionnières au sein de Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) préfigureront l'obligation, en 1953 dans le cadre du plan "COURANT", de la participation des entreprises au financement du logement , dénommée le 1% patronal. En ce domaine également l'action a précédé la loi, la "légitimant" par ses résultats, les textes réglementaires en permettant, ensuite, une généralisation.

" En créant en 1943, le premier CIL à Roubaix, Alain PROUVOST avait compris que le problème du logement devait trouver des solutions nouvelles et reconnaissait que "loger le personnel répond à la fois aux exigences humanitaires chrétiennes dont les grandes familles se réclament et aussi à une nécessité économique, car la main d'œuvre est fluctuante"¹⁹⁴.

Malgré ces initiatives, au début de l'année 1954, le bilan concernant les mal-logés demeure catastrophique.

" Les logements surpeuplés forment plus du quart du patrimoine (3,4 millions de logements) et la population occupant des logements surpeuplés représente le tiers de la population totale (14,6 millions d'habitants). Plus de 20% de la population vit dans des conditions de surpeuplement critique (9 millions d'habitants). La situation, difficile dans toutes les grandes villes, est grave à Paris où le contraste est frappant entre la richesse des beaux quartiers et la pauvreté des taudis. Dans la capitale, 40% de la population occupe des logements surpeuplés; c'est pire en banlieue (44%), moins criant dans les villes plus petites (34 à 39%)."¹⁹⁵

Cette situation est significative de l'inefficacité des mesures prises pour aller au-delà de l'effort en faveur des sinistrés de la guerre, notamment par la destruction des taudis ou l'implication du secteur privé, malgré l'attention portée par Eugène CLAUDIUS- PETIT aux "sinistrés de la vie".¹⁹⁶

C'était également significatif de l'impuissance des pouvoirs publics à enrayer le déficit quantitatif de logements sociaux malgré les décisions prises au titre du **plan "COURANT"** ¹⁹⁷ **de 1953** pour répondre à l'urgence et nouer *"pour la première fois loi foncière, mode de financement et programmation normalisée"*¹⁹⁸.

" Ce type de mesure, à effet électoraliste sûr, ne pouvait cependant prendre effet qu'à moyen, voire long terme. L'hiver suivant, après la mort de plusieurs personnes sans domicile, l'abbé Pierre put mener une campagne contre la crise du logement en insistant sur l'incurie des pouvoirs publics et l'indifférence des nantis au drame des sans- logis."¹⁹⁹

¹⁹⁴ FERNANDEZ, Alexandre et GOZE, Maurice. L'entreprise et l'habitat. Edt. Confluences, 2001. p.12

(citations d'Alain PROUVOST, In Toujours plus loin, Edt. la Voix du Nord, Lille, 1993. p.75)

¹⁹⁵ VOLDMAN, Danièle. La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. l'Harmattan, 1997. p.344.

¹⁹⁶ Eugène CLAUDIUS- PETIT opposait les sinistrés temporaires de la guerre aux sinistrés permanents qu'étaient à ses yeux les pauvres et les laissés- pour compte de la société française.

¹⁹⁷ Pierre COURANT, né en 1897, décédé en 1965.succéda à Eugène CLAUDIUS- PETIT au ministère de la Reconstruction du 8 janvier au 28 juin 1953: " Construire est d'abord un acte de volonté".

¹⁹⁸ FOURCAUT, Annie. Trois discours, une politique? Urbanisme n°322 de janvier 2002. p. 40 " Le plan COURANT noue ensemble pour la première fois loi foncière, mode de financement et programmation normalisée: l'expropriation est facilitée pour l'Etat, les municipalités et les départements, le 1% patronal est généralisé, les LOGECOS et les opérations Million sont programmés. C'est le pendant français du plan Fanfani (1949) en Italie."

¹⁹⁹ VOLDMAN, Danièle. Vote du plan Courant- 16 avril 1953. site www.culture.gouv.

En 1954, l'opinion prend ainsi conscience que la fin²⁰⁰ de la Reconstruction ne met pas un terme à la crise du logement, celle-ci s'inscrivant **sur l'agenda prioritaire de la nation** en bénéficiant de la conjonction de trois facteurs complémentaires favorables:

- le concept de "**planification nationale**" introduit par Jean MONNET trouvait progressivement des adeptes dans les milieux financiers et économiques et dans les administrations, notamment celle des finances.
- **les entreprises de bâtiment** se sont réorganisées tant au niveau de leur "assise financière et administrative" avec des regroupements locaux et nationaux et disposent de moyens, qui faisaient défaut après guerre, tant en matériel et matériaux qu'au niveau de la qualification de la main d'œuvre²⁰¹. La modernisation de l'appareil productif était jusqu'alors présentée" comme le préalable à une reconstruction rapide. Les rapporteurs du Plan l'affirment : "*C'est seulement en modernisant et en développant l'industrie du bâtiment et celles qui commandent son activité (sidérurgie, matériaux de construction, transports) qu'on pourra construire davantage, mieux, plus vite et à meilleur marché*".²⁰²
- **les élus locaux** prenaient conscience de la nécessité d'une maîtrise de l'urbanisation, notamment pour "attirer " des entreprises et que celle-ci devait devenir une de leurs priorités. Les finances communales et départementales n'étaient pas "florissantes" mais "en meilleur état". D'autre part dans les villes sinistrées, l'influence des associations de propriétaires sinistrés s'était estompée au profit d'une démocratie locale pluraliste avec une influence importante des démocrates chrétiens...et des communistes.

Ce faisceau de facteurs convergents est favorable à l'engagement effectif de l'Etat pour remédier à la situation catastrophique du logement , dénoncée par de nombreux rapports , laissés sans réponse jusqu'alors tel que le résume la formule d'Alfred SAUVY: "*La crise du logement est aussi vigoureusement dénoncée que faiblement combattue*".²⁰³

Désormais, le logement s'inscrit dans les priorités de l'action économique et sociale de la Nation dans le cadre notamment du 2^{ème} plan (1953- 1957).

²⁰⁰ enfant d'une "ville sinistrée" je situe plutôt la fin de la Reconstruction à l'année 1956.

²⁰¹ avec une importante population issue de l'immigration (italienne, espagnole, portugaise et algérienne) ou du monde rural; dans des communes comme Vire il était fréquent que les ouvriers du bâtiment cumulent ce travail avec celui de la ferme (situation qui perdurera jusqu'aux années 1970, l'ayant connue sur des chantiers de travaux publics chez Jean Lefebvre dans la région de Dieppe)

²⁰² OBLET, Thierry. Gouverner la ville. PUF, 2005. p.115.

²⁰³ cité par Frédérique BOUCHER, "Les planificateurs et le logement (1942- 1952) ". In Danièle VOLDMAN "Images, discours et enjeux de la reconstruction des villes françaises après 1945": Les cahiers de l'Institut d'histoire du temps présent, n° 5, juin 1987, Paris:CNRS. p. 83.

I-1-4- L'IMPLICATION DE LA CAISSE DES DEPOTS AVEC LA SCIC ET LA SCET.



le siège de la CDC: rue de Lille à Paris
(photographie Jacques Da Rold)

L'Etat s'engage dans l'aide financière en faveur de la construction:
c'est l'age d'or de l'aide à la pierre.

Les ingrédients qui manquaient dans la période précédente se trouvaient rassemblés; il fallait des "catalyseurs" pour que s'ouvre une nouvelle page de l'histoire des politiques urbaines et territoriales.

François BLOCH- LAINE fut de ceux là.

Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) depuis 1952 son désir était de donner un coup d'envoi à la construction de logements populaires en utilisant les capacités et les moyens financiers ,

insuffisamment mobilisés pour l'action au service du développement national , de son établissement financier.

La CDC depuis sa création en 1816 avait pour vocation d'accompagner les actions de l'Etat et depuis le début du siècle²⁰⁴ le financement des logements populaires mais n'intervenait pas directement.

Cependant, la "princesse endormie"²⁰⁵, par essence, la banque de l'Etat, demeurait "tournée vers l'intérieur des finances publiques" était peu habituée, voire même habilitée, à transformer ses épargnes en investissements productifs à long terme.

Ce fut l'œuvre majeure de François BLOCH-LAINE, la mue de la CDC sous deux septennats de présidence.

De banque de l'Etat qu'elle était depuis cent quarante années, la C D C est devenue une "super- banque" drainant l'épargne liquide au profit des investissements publics", y compris ceux financés par le Trésor: " *Nous avons transformé les liquidités en barrages*"²⁰⁶.

Tel que le précise Michel MARGAIRAZ au regard du bilan²⁰⁷ des deux septennats de François BLOCH- LAINE. " *L'évolution est surtout spectaculaire du côté des ressources qui continuent de provenir pour l'essentiel du double réseau des Caisses d'Epargne –et un peu moins des ressources de prévoyance- , que des emplois. On y voit clairement une substitution somme toute jugée bénéfique : les valeurs d'Etat à long terme, représentant de 75 à 90 % des emplois sur le siècle qui s'étale de 1850 à 1950 – et tout particulièrement sur les rentes, dont la Caisse a été le principal soutien -, n'atteignaient plus que 5 % en 1965. De même les liquidités, qui pouvaient représenter une part importante, rendue nécessaire en particulier lors des difficultés du Trésor, occupent désormais une place réduite à moins de 20 %. Et cela au profit de trois postes en croissance désignés par le bénéficiaire final: la construction de logements, en particulier HLM, l'équipement des collectivités locales (électricité, voirie, santé, enseignement) dont la CDC finance à elle seule (en 1965) 80% des travaux d'infrastructure et d'équipement, et à un moindre degré, les investissements à certaines entreprises, dont particulièrement les grandes entreprises nationales. En effet, 85 % des investissements économiques et sociaux, qui eux-mêmes occupent près de 80 % des emplois, sont destinés aux prêts aux collectivités qui passent de 10% à 50 %, aux prêts au logement qui de rien (en 1945) représentent 10 à 15 % en 1965 et enfin aux prêts aux entreprises qui dépassent également 10 %".*

Il s'est agi là d'une mutation historique, d'une véritable révolution culturelle pour l'honorable institution.

François BLOCH- LAINE, tout en bénéficiant des conditions favorables liées à l'inscription sur l'agenda prioritaire de l'Etat la construction de logement et un aménagement planifié du territoire et à sa bonne connaissance des milieux économiques et administratifs, dû cependant faire preuve de ténacité, voire de pugnacité pour obtenir l'adhésion des administrateurs de la CDC, voire de certaines composantes de son personnel.

²⁰⁴ notamment avec la loi STRAUSS du 12 avril 1906 et surtout la loi LOUCHEUR du 13 juillet 1928.

²⁰⁵ expression de François BLOCH-LAINE In Ce que je crois, Grasset, 1995.

²⁰⁶ propos de François Bloch- Lainé In Profession: fonctionnaire, le Seuil, 1976. p.106.

²⁰⁷ sur la base du Bilan de 1966. Caisse des Dépôts et Consignations, bilan de vingt années 1946- 1966. et des analyses de Roger PRIOURET.

Au sein même de la CDC, la marge de manœuvre du directeur général demeure régie par des équilibres subtils qui perdurent depuis les statuts originels de 1816 et de 1837. Non sans similitudes avec la Banque de France créée en 1800, la CDC se doit d'être suffisamment proche du gouvernement pour répondre à ses demandes, notamment dans les missions de "régulation financière" et assez indépendante pour assurer la **"foi publique"**²⁰⁸, à savoir la confiance des français dans l'usage des sommes et des fonds qu'elle gère.

*Ainsi, " d'une manière quasi structurelle le directeur général de la CDC doit respecter une double allégeance, reflet de la culture de l'ambivalence propre à l'établissement, à savoir le double impératif d'obliger l'Etat à bien se comporter vis-à-vis des épargnants et, dans le même temps, d'assurer le bon usage de l'épargne en fonction des besoins de la Nation."*²⁰⁹

Le statut²¹⁰ de la CDC est cependant favorable aux libres initiatives et permet ainsi d'entreprendre et d'innover sans être contraint par les carcans de la bureaucratie des ministères, tel que le signale François BLOCH- LAINE:

" Rien de bon n'est jamais facile. Il arrive que des actions utiles soient rendues impossibles à des fonctionnaires de bonne volonté par les administrations dont ils dépendent. J'ai bénéficié d'une position qui excluait l'impossibilité, sinon la difficulté....Hors de la Caisse des Dépôts, je n'aurais probablement pu obtenir les mêmes résultats dans l'inconsistance de la 4^{ème} république....

La Caisse des Dépôts peut faire ce que le gouvernement ne lui demande pas, à la condition que cela ne lui déplaise pas.

*Pourvu qu'il observe toutes les règles sages qui président à ses opérations, l'établissement (la CDC) jouit d'une autonomie qui lui rend plus facile qu'aux administrations ministérielles l'accomplissement de diverses missions correspondant aux besoins du moment. Pour ces missions, plus ou moins spontanées, la Caisse ne saurait évidemment disposer des fonds qu'on lui confie. Mais elle possède des fonds propres, des réserves qui n'appartiennent qu'à elle et dont le meilleur usage possible est **une contribution active à la solution de problèmes vitaux.**"*²¹¹

Le logement faisait partie de ces problèmes vitaux correspondant aux besoins du moment.

Peu après le plan "COURANT", la CDC avait décidé en mai 1953 de mettre en réserve sur les bénéfices de 1952, 4 milliards de francs pour la réalisation d'un vaste programme de construction de logements populaires dans la région parisienne.

François BLOCH-LAINE propose la création d'une société immobilière dont la CDC serait le gérant majoritaire, société associant des capitaux de sociétés privées et de collectivités locales. L'idée était d'agir avec un **effet de levier** permettant la construction d'un plus grand nombre de logements que si la CDC agissait seule. *" Avec les 6 milliards apportés par la Caisse, il pourrait ainsi être consacré à ce programme entre 15 et 25 milliards par an, permettant*

²⁰⁸ "la foi publique": devise de la CDC.

²⁰⁹ MARGAIRAZ, Michel. François BLOCH-LAINE, fonctionnaire...déjà cité p.114.

²¹⁰ la CDC est placée sous l'autorité directe du pouvoir législatif et ne rend compte de ses actes qu'au Parlement à travers une commission de surveillance composée de députés et de sénateurs. Seul le directeur du Trésor (ministère de l'Economie et des Finances) y représente le pouvoir exécutif. Le directeur général nommé par le président de la république ne peut être révoqué que par la commission de surveillance.

²¹¹ François BLOCH-LAINE, profession fonctionnaire. Le Seuil, 1976. p.129.

*d'escompter ainsi la construction de 15000 logements annuels , au lieu de 2400 si la Caisse agissait seule. Ainsi, le directeur général défend l'innovation, qui, là aussi, présente l'avantage d'éviter le "circuit long et onéreux" que constituerait le recours aux prêts habituels du Crédit foncier"*²¹²

Ainsi en 1954 et 1955 sont constituées les deux filiales de la CDC devant accompagner cette "volonté innovante" de François BLOCH-LAINE dans l'action immobilière et l'aménagement, la SCIC (Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignations) puis la SCET (Société Centrale pour l'Equipement du Territoire".

La SCIC interviendra tant en son nom propre avec ses capitaux, comme à Sarcelles où se situeront ses premières interventions qu'en lien avec des collectivités locales dans le cadre de SEML- SAIEM (Société anonyme immobilière d'économie mixte).

La SCET interviendra comme conseil aux collectivités locales et animateur de leurs SEML dans le domaine de l'aménagement.

En effet, au-delà de la construction de logements et bien souvent en préalable, il s'agissait de disposer de terrains et tel que le signale Annie FOURCAUT:

"La supériorité de la SCIC réside dans sa capacité à financer la constitution de vastes réserves foncières en région parisienne, notamment en pariant sur l'urbanisation de zones rurales gelées par le plan Prost; la Création de la Compagnie immobilière par la SCIC permet la collecte de fonds du 1% patronal et la construction dans les zones de développement futur de l'industrie ; la SCET complète le dispositif et la "CDC devient le seul organisme français susceptible d'inscrire la production de logements dans une logique territoriale"²¹³. François Bloch-Lainé, évoquant les débuts de la SCIC et l'esprit qui l'animait, explique: **"Quand l'Abbé Pierre lance son cri, notre "commando" est déjà sur pied. Quelques programmes sont prêts, confiés à des architectes sous la houlette d'un maître d'ouvrage. L'équipe a dû acheter, un peu partout, et aux plus bas prix possibles, des terrains libres, avant tout plan d'aménagement de la région parisienne."**²¹⁴ La SCIC s'est en effet portée acquéreur de dix sept terrains en région parisienne, sur 115 hectares, porte de Versailles, porte de Vincennes, Pierrefitte, Bondy, Bagneux, Rueil, Montreuil, Argenteuil, tous à proximité de Paris et bien desservis par les transports en commun, à un prix raisonnable."²¹⁵

²¹² MARGAIRAZ, Michel. François Bloch-Lainé, fonctionnaire, financier, citoyen. Ministère de l'économie, 2005. p. 117.

²¹³ LANDAUER, Paul. *La Caisse des dépôts et consignations face à la crise du logement (1953-1958). Histoire d'une maîtrise d'ouvrage*, thèse de doctorat d'histoire de l'art sous la direction de Danièle Voldman, Université de Paris 1, 2004, 2 vol, p. 154.

²¹⁴ SCIC, *une histoire en construction 1954-1994*. Paris, SCIC, 1994, cité par Cathia Henry, *La construction de la résidence des Bas-Coudrais 1954-1962*, mémoire de Maîtrise d'histoire, Université de Paris 1, sous la direction d'Annie Fourcaut, 2005, p.38.

²¹⁵ FOURCAUT, Annie. Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles? In *Villes nouvelles et grands ensembles*. Maison des Sciences de l'Homme (Histoire Urbaine n° 17), décembre 2006. p.17.

Cette "révolution tranquille" engagée par la CDC sous l'impulsion de son directeur général a ainsi permis de concrétiser les attentes tant de l'Etat que des populations, de rendre possible ce qui n'était jusqu'alors que du domaine du discours et de l'incantatoire.

I-1-5- LE DECRET DU 20 MAI 1955 ET LE MOUVEMENT DES SEM NATIONALES ET LOCALES.

Les lois et règlements, en pareille circonstance, accompagnent le mouvement lorsque celui-ci s'exprime de façon convergente et unanime. La loi n'invente pas, est rarement source d'innovation, mais elle permet et facilite l'action. Il en fut ainsi du décret du 20 mai 1955 qui marqua l'économie mixte locale de façon déterminante.

" Ce décret étend aux départements les compétences accordées précédemment aux communes (pour la création de SEML par les décrets lois Poincaré de 1926). De plus il élargit les possibilités d'intervention de ces deux collectivités aux sociétés créées pour la mise au point de projets d'équipement ou de gestion de services publics.

Dans un souci de sauvegarde de l'intérêt général et de contrôle plus efficace des deniers publics, la participation maximale autorisée pour les collectivités locales est passée de 40 à 65 %.

Par ailleurs, lorsque les prises de participations publiques dans ces sociétés dépassaient 50 % du montant total du capital social, la présence du préfet, commissaire du gouvernement, était obligatoire.

Cette règle de plafond souffrait néanmoins d'exceptions, dûment mentionnées au décret. Ainsi, par exemple, les SEM de rénovation pouvaient voir la participation des collectivités locales à leur capital social excéder 65 %.

D'une façon générale, la part minimale des collectivités locales était le plus souvent de 50 %.

Enfin, un des points majeurs de cette réglementation des SEM locales résidait dans le fait que les statuts et conventions qu'elles passaient avec les communes ou départements étaient des documents types qui étaient l'objet de décrets pris en Conseil d'Etat."²¹⁶

Ce décret concernant l'économie mixte locale s'inscrit dans la démarche de planification engagée par l'Etat, dans le cadre de la "décentralisation"²¹⁷ de ses interventions avec le relais de SEM nationales pour les grandes opérations d'aménagement du territoire et de SEM locales pour l'aménagement urbain.

Dés 1951, la loi du 24 mai relative aux grands aménagements régionaux à caractère agricole offre la possibilité de créer des SEM pour la réalisation de ces travaux dans la mise en valeur de régions nécessitant **l'implication de plusieurs ministères et diverses sources de financement.**

²¹⁶ MARCHAIS, Agnès. De Colbert à la décentralisation. In *40 ans de Sociétés d'économie mixte en France*. Economica, 1988. p.14.

²¹⁷ décentralisation au sens des années 55: répartition géographique sur l'ensemble du territoire national dans le cadre d'une planification maîtrisée par l'Etat.

L'intérêt de la formule SEM est ainsi clairement identifié pour des missions "transversales" inter- ministérielles et des "financements croisés, publics et privés": la SEM comme "administration de mission" et générateur de "partenariat public- privé".

Sept SEM dites **d'aménagement régional (SAR)** ont ainsi été créées à cet effet à partir de 1955:

- la Compagnie Nationale du Bas Rhône et du Languedoc (BRL) en 1955.
- la Société du Canal de Provence et d'Aménagement de la Région Provençale (SCP) en 1957.
- la Société pour la mise en valeur de la Corse (SOMIVAC) en 1957.
- la Compagnie d'Aménagement des Landes de Gascogne en 1958 qui sera remplacée par la Compagnie d'Aménagement de la Région Aquitaine (CARA) en 1972.
- la Compagnie des Coteaux de Gascogne (CACG) en 1960 ²¹⁸.
- la Société de Mise en Valeur de l'Auvergne- Limousin (SOMIVAL) en 1959.
- la Société d'Aménagement des friches et taillis de l'Est (SAFE) en 1962.

" Les SAR ont été créées pour contribuer au développement agricole de certaines régions défavorisées. C'est pour cette raison que leurs actions initiales ont surtout porté sur la réalisation et l'exploitation d'ouvrages hydrauliques, et de travaux de valorisation des sols (drainage, remembrement) et de modernisation des activités (construction de bâtiments d'exploitation, formation des hommes, création de groupement de production et de commercialisation). A la demande de l'Etat dont elles sont le concessionnaire, mais aussi des collectivités locales, les SAR ont progressivement élargi leur domaine d'activité à l'aménagement rural dans son ensemble:

- *environnement (traitement des déchets, assainissement...)*
- *promotion et animation touristique (exploitation et gestion d'espaces naturels, mise en place de structures d'accueil, d'animation et d'hébergement...)*
- *développement économique (ingénierie, assistance aux entreprises...).*

Les Sociétés d'aménagement régional sont parfois un peu rapidement assimilées aux SEM locales.Les SAR n'en ont pas moins été créées par l'Etat et portées par l'Etat sous l'impulsion duquel elles ont activement contribué, en quelques décennies à une rénovation de l'habitat rural, à un aménagement plus rationnel de l'espace, ainsi qu'à une réorientation et à une modernisation de l'activité économique en zone rurale.

*Ces SEM n'en sont pas moins des instruments de l'Etat qui leur assure la majeure partie de leur financement et avec lequel elles ont conclu une concession définissant leur mission. En outre, l'Etat exerce une tutelle sur ces sociétés par l'intermédiaire d'un commissaire du Gouvernement et d'un contrôleur d'Etat."*²¹⁹

²¹⁸ la CACG (220 salariés fin 2001) ; le siège est basé à Tarbes, elle intervient en Midi Pyrénées depuis l'origine (1960) et en Aquitaine depuis 2000 suite à la cessation d'activités de la CARA: cf site www.cacg.fr

²¹⁹ LEROY, Michel. Les SEM, acteurs incontournables de l'aménagement du territoire? In *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Economica, 1994. p. 165.

Au même titre que dans l'aménagement urbain et le logement le renouveau des SEM locales a bénéficié de personnalités qui ont su faire preuve d'innovation et de visions à long terme, il en fut de même pour les Sociétés d'aménagement régionales.

BRL doit ainsi beaucoup à la volonté de **Philippe LAMOUR** pour sa création en 1955.

" Originaire du Nord, avocat, journaliste, écrivain, Philippe LAMOUR s'est installé avec sa famille dans le Gard pendant la seconde guerre mondiale. Devenu agriculteur, il est frappé par la sécheresse récurrente qui handicape le développement de la région, malgré la proximité du Rhône, l'un des principaux fleuves européens.

Après la deuxième guerre mondiale il participe , au côté de Jean MONNET, à la relance des activités économiques du pays, devient secrétaire général de la Confédération Générale de l'Agriculture et siège dans plusieurs comités d'experts des Nations Unis.

Il propose à l'Etat de soutenir un grand programme d'aménagement qui, grâce à une meilleure gestion de l'eau, permettra d'accompagner la diversification de l'agriculture, le développement urbain et l'essor du tourisme, notamment sur le littoral.

C'est Pierre MENDES- FRANCE, président démissionnaire, qui juste avant son départ, signe en 1955, le décret fondateur de la Compagnie Nationale d'Aménagement de la région Bas Rhône et du Languedoc, sur le capot de sa voiture selon la légende.

Philippe LAMOUR présidera BRL jusqu'en 1974." ²²⁰

L'économie mixte apparaît ainsi clairement indissociable des "hommes" qui en ont choisi l'usage pour la mise en œuvre de leurs desseins au service de l'intérêt général.

Le secteur des infrastructures routières avait lui aussi suivi la voie de l'économie mixte pour faire face au retard constaté, la France ne comptant en 1955 à peine 25 km d'autoroute, en sortie de Paris vers l'Ouest et la Normandie.

La loi du 18 avril définit, en cette même année 1955, les conditions de construction et d'exploitation des autoroutes en favorisant leur concession à des sociétés d'économie mixte dont l'état demeure l'actionnaire majoritaire.

C'est ainsi que six sociétés sont créées à partir de 1956:

- la Société de l'Estérel Côte d'Azur (ESCOTA) en 1956.
- Autoroutes du Sud de la France (ASF) en 1957.
- la Société du Tunnel du Mont Blanc en 1958.
- la Société des Autoroutes Paris Rhin Rhône (SAPRR) en 1961.
- la Société des Autoroutes Paris Normandie (SAPN) en 1963.
- la Société des Autoroutes Nord et Est de la France (SANEF) en 1963.

La Caisse nationale des autoroutes (CNA), établissement public à caractère administratif doté de l'autonomie financière fut créée en 1963 à l'initiative des responsables de la CDC. *" Ils ont en effet très vite perçu les avantages liés à la diversification des ressources financières et ont, par ailleurs, estimé que l'Etablissement ne pourrait intervenir aussi massivement, au moyen de prêts*

²²⁰ BRL. l' Album. BRL, 2006. p. 3.

directs, sur l'ensemble du réseau que lors de la création de l'ESCOTA. Aussi, proposèrent – ils la création d'un établissement public géré par la CDC, ayant pour mission de recueillir, pour le compte des SEM, les ressources nécessaires à l'extension de leur réseau. La CNA émet les emprunts à long ou moyen terme réclamés par le financement de la construction. Longtemps, elle n'a agi que sur le marché domestique et s'est progressivement tournée vers les marchés étrangers où elle jouit d'une excellente réputation notamment pour ses emprunts non garantis....

D'autre part, la CDC occupe une place privilégiée car principal actionnaire commun à toutes les SEM autoroutières.

A ce rôle traditionnel et classique d'actionnaire, la CDC ajoute celui de partenaire technique et financier. La SCET assiste les SEM pour la gestion administrative et financière courante et a créé en avec les SEM concessionnaires la SCETAUROUTE, bureau d'études commun. ." ²²¹

Le système a fait l'objet de réformes qui jusqu'à la cession au secteur privé en 2005 ont conforté la formule de l'Economie mixte pour permettre à la France de se doter d'un réseau autoroutier performant.

En effet, l'octroi de concessions à des sociétés privées, en 1970, sous influence de la doctrine libérale incarnée par Albain Chalandon et Giscard d'Estaing, n'eut pas les effets escomptés. En situation de faillite au début des années 1980, les sociétés privées sollicitent l'aide de l'Etat et en 1982, il est demandé à la CDC de racheter ces sociétés privées et de les transformer en société d'économie mixte.

C'est ainsi que fut réalisé le réseau autoroutier français sous l'égide des sociétés d'économie mixte et constitué un patrimoine national qui put sans difficulté être cédé au secteur privé, lorsqu'il eut rempli sa mission.

Michel Leroy, directeur de la Fédération des SEML, en rappelait ainsi, en 1991, les bases:

" Le système mis en place reposait sur trois principes:

- 1- la concession.*
- 2- l'équation emprunt- péage : les sociétés financent leurs investissements auprès d'un établissement public, la Caisse Nationale des Autoroutes, selon un montant fixé chaque année par l'Etat, et se remboursent auprès des usagers grâce au péage.*
- 3- la péréquation financière: les sociétés bénéficiaires viennent en aide aux sociétés déficitaires.²²²*

Ce système fondé sur la solidarité entre sociétés et sur un partenariat avec les collectivités locales a permis aux SEM d'autoroute de mener à bien leur mission et de surmonter les turbulences des années 1980. En effet, durant cette période trois des sociétés privées concessionnaires créées dans les années 1970 font faillite et finissent par être rachetées par l'Etat. " ²²³

La privatisation des sociétés d'autoroute en 2005 nous permet cependant de prendre dorénavant et déjà acte du **caractère "temporel" de la légitimité de la**

²²¹ GEORGE, Bruno. Histoire de la concession autoroutière en France In La Caisse des dépôts et consignations:175 ans. Revue d'économie financière- hors série de 1991. p.222 et 223.

²²² la péréquation sera mise en place suite à la réforme de 1982.

²²³ LEROY, Michel. Les SEM, acteurs incontournables de l'aménagement du territoire. In *Le renouveau de l'aménagement en France et en Europe*. Economica, 1994. p.163.

formule Société d'Economie Mixte tel que le rappelle le député Hervé Mariton dans son rapport du 22 juin 2005 à l'Assemblée Nationale devant la commission des finances, de l'Economie Générale et du Plan:

*" **Les temps ont changé.** Le système de financement des autoroutes mis en place par la loi de 1955 a permis d'assurer quasiment sans apport budgétaire direct la constitution d'un réseau autoroutier moderne constitué de sections cohérentes confiées à un même gestionnaire, qui a ainsi pu les exploiter dans de bonnes conditions.*

Toutefois, malgré ses qualités indéniables, le système autoroutier français a dû évoluer pour assurer son adaptation à l'environnement juridique européen et pour mieux s'inscrire dans le contexte économique et politique actuel. A cet effet, la loi du 3 janvier 2001 a permis de prendre les dispositions pour la modernisation du régime d'exploitation des autoroutes....

La privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes est une bonne chose. Elle aide- oblige à clarifier le rôle de l'Etat, le prémunissant de la confusion des rôles entre régulateur et détenteur de patrimoine.

*Elle permet de mobiliser davantage de moyens et plus vite pour la menée à bien d'un ambitieux programme multimodal d'infrastructures et **c'est alors un choix favorable à l'aménagement du territoire.**" ²²⁴*

La Société d'Economie Mixte , par rapport aux autres sociétés commerciales, tire bien ainsi sa légitimité , non de son statut juridique mais de sa capacité à remplir une mission d'intérêt général, à un moment donné, en fonction des projets stratégiques de la collectivité concernée, l'Etat pour ce qui concerne les autoroutes. Les temps changent et pour des "hommes différents", dans des circonstances différentes, au nom de l'aménagement du territoire, ce qui était la solution en 1955 peut ne plus l'être en 2007...le service étant rempli et l'Etat ayant besoin d'argent. Il ne s'agit nullement de la remise en cause du rôle de la SEM pendant 50 ans; bien au contraire la formule a permis la constitution d'un patrimoine et dégage une recette qui sera affectée à de nouvelles missions d'aménagement du territoire.

Ce thème de la "légitimité temporelle" des SEM qualifié par un collègue montpelliérain ²²⁵ de "société bio- dégradable" sera repris durant le déroulement de cette recherche.

La légitimité en 2007, au regard des objectifs assignés à une SEM n'est effectivement pas de même nature que celle qui prévalait en ces années de 1955 à 1960 , étant alors des auxiliaires importants de l'Etat dans sa politique régionale et des infrastructures routières, avec l'appui permanent de la CDC.

Dans le domaine de l'immobilier, l'Etat créé également deux SEM pour des activités bien spécifiques: la SONACOTRA et la SNI.

" La Société Nationale de Construction de Logements pour les Travailleurs (SONACOTRA) est constituée en 1956 ²²⁶ pour loger les travailleurs immigrés.

²²⁴ MARITON, Hervé. Rapport n° 2407 à l'Assemblée Nationale- Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan. 22 juin 2005. site www.assemblee-nationale.fr

²²⁵ entretiens avec Michel Ronsin, directeur territorial SCET- Montpellier.

²²⁶ en 1956, la SONACOTRA fut créée par Eugène Claudius- Petit pour loger les travailleurs algériens sous le nom de SONACOTRAL, elle prendra le nom de SONACOTRA en 1962,

Elle a depuis élargi son champ d'activité à d'autres populations en difficulté (Rmistes, familles mono parentales...) ou mobiles (étudiants, personnes en formation...) ²²⁷.

La Société Nationale Immobilière (SNI) ²²⁸ a quant à elle, été créée en 1961 pour construire et gérer des logements destinés aux personnels de la Défense Nationale (civils et militaires) en prenant en compte leurs contraintes professionnelles notamment une grande mobilité et une nécessaire disponibilité opérationnelle. La SNI a progressivement étendu son champ d'activités aux personnels d'autres administrations publiques (Etat, établissements publics, collectivités locales).La SNI contribue ainsi de manière spécifique mais nécessaire à l'aménagement du territoire en répondant aux attentes d'une population caractérisée par une grande mobilité géographique." ²²⁹

De même, en Outre- Mer, l'Etat à la suite de la loi du 30 avril 1946 destinée à favoriser le développement de ces territoires avait favorisé la création des Sociétés d'économie mixte par l'intermédiaire de la Caisse Centrale de Coopération Economique.

L'économie mixte apparaissait alors comme "la solution " pour servir de "levier opérationnel" aux interventions de l'Etat face aux crises majeures auxquelles il était confronté, en y associant les collectivités locales.

Ainsi lorsque François BLOCH- LAINE proposa en 1955 d'engager la CDC dans le mouvement des SEM locales en participant au capital de celles ci et en créant la SCET pour accompagner les collectivités locales dans la mise au point de leurs projets, il reçut l'appui du ministre des Finances Pierre PFLIMIN, qui lui écrivit le 1^{er} juillet 1955:

*" Pour aménager des zones industrielles et des zones d'habitation, pour mettre en valeur des régions entières par des travaux d'irrigation ou de distribution de l'énergie, pour étudier et réaliser, d'une manière générale, leurs grands équipements, **les collectivités locales seront conduites à s'unir entre elles, mais encore à s'associer avec d'autres personnes morales, publiques ou privées...***

*Or, **il n'est pas opportun que l'Etat lui-même prenne une place importante dans les organismes locaux et intervienne de l'intérieur dans leur gestion. Cette façon d'opérer contredirait l'esprit de décentralisation qui préside à des initiatives qu'il s'agit seulement, pour le pouvoir central, d'appuyer et de contrôler...***

La CDC, qui consacre chaque année les sommes les plus importantes à l'équipement du territoire, a vocation à jouer, dans ce domaine, le principal rôle. Mais il est désirable qu'elle agisse de concert, notamment avec le Crédit Foncier et le Crédit Agricole, et qu'elle soit en étroite liaison avec le Commissariat au Plan.

élargissant son champ d'intervention à tous les travailleurs, puis interviendra vers les autres populations en difficulté ou mobiles; elle a pris le nom d'ADOMA depuis janvier 2007.

²²⁷ depuis 1992, le capital de la SONACOTRA est détenu à 58% par l'Etat, les autres actionnaires étant notamment le Crédit Foncier, la CDC...

²²⁸ la SNI est depuis 2004 une filiale de la CDC (à laquelle la SCET est rattachée).

²²⁹ LEROY, Michel. ibidem. p. 166.

Je vous suggère donc de prendre l'initiative de constituer, dans les formes qu'il vous appartiendra de déterminer, un organisme commun à ces établissements, qui serait chargé :

- *a- de participer lui-même au capital des sociétés d'aménagement et d'équipement;*
- *b- d'aider à la mise sur pied de leurs plans de financement et d'en suivre l'exécution;*
- *c- de mettre à leur disposition, si elles le demandent, des techniciens susceptibles de les seconder dans leurs opérations. Cet organisme commun devrait être léger du point de vue administratif et ne développer son activité qu'en fonction des besoins qui se manifestent, en donnant toujours à ses interventions un caractère facultatif..."* ²³⁰

Cette lettre "de mission" résume bien le positionnement de l'Etat et le rôle que celui-ci attribuait à chacun des acteurs:

- l'Etat conserve le rôle principal, celui de planifier, de financer, d'appuyer et de contrôler. La "décentralisation", répartition territoriale des aménagements et des équipements est organisée dans le cadre de la planification.
- la CDC est chargée de faciliter ces actions de l'Etat en mettant en place les structures adaptées, plus "souples" que des administrations en laissant aux Collectivités Locales les "attributs" de la prise de décision. La CDC demeure le "bras séculier" de l'Etat sous couvert du Commissariat au Plan, tant au sein des SEML constituée avec les Collectivités Locales qu'au travers des "moyens mis à disposition" de celles-ci, à savoir ce qui seront la SCET et la SCIC. Cette mise à disposition "facultative" évite le "procès" de monopole, d'autant que d'autres établissements bancaires et financiers étaient invités à s'engager dans de telles missions. La Banque de Paris et des Pays Bas créera ainsi son propre réseau avec la SACI ²³¹ et la SAREF ²³².
- les Collectivités Locales sont associées à la mise en œuvre de la politique de l'Etat comme relais locaux de celle-ci, facilitateurs de sa mise en œuvre. L'initiative demeure du ressort de l'Etat, l'association des Communes et Départements s'effectuant dans l'appui à la mise en œuvre notamment dans le cadre des associations et partenariats constitués localement.

Il s'agit là d'un modèle de régulation croisée mettant en présence deux catégories d'acteurs dont le poids, le rôle et les ressources sont asymétriques, les dirigeants politiques des collectivités locales et les représentants de l'Etat qui, en tant que fonctionnaires, oeuvrent dans les services extérieurs des ministères ou dans des organismes proches tels la CDC.

Tel que le soulignent Patrice Duran et Jean Claude Thoenig, "*L'Etat exerce une hégémonie étendue et une coercition globale sur les affaires publiques locales, alors que les collectivités locales vivent une forte dépendance à son égard....*

Dans la France des années 1950- 1960, le pilotage des politiques publiques se trouve dans les mains de l'Etat. Mais si celui-ci maîtrise

²³⁰ PFLIMIN, Pierre. Extrait de sa lettre à François BLOCH-LAINE du 1^{er} juillet 1955 In *La SCET, la Ville, la Vie*. SCET, 1996, p.12.

²³¹ SACI: Société Auxiliaire de la Construction Immobilière.

²³² SAREF: Société Auxiliaire de Rénovation et d'Aménagement Foncier.

centralement l'agenda, et par là les modalités de définition des problèmes publics et les programmes d'action, il négocie localement la mise en œuvre de ses politiques à l'aide de deux ressources essentielles: l'allocation d'argent et l'émission de règles juridiques liée en particulier à la montée du pouvoir réglementaire. L'Etat manifeste ainsi un rôle actif pour développer les territoires locaux.

Il dispose en abondance de ressources financières qui lui permettent de se substituer à des collectivités locales mal dotées et d'offrir des subventions à celles qui voudront bien accepter les objets qu'elles sont censées financer et les procédures ou normes à satisfaire.

Les collectivités locales n'ont pas la maîtrise des règles du jeu, même si les élus participent à la vie parlementaire car ils sont prisonniers d'une logique distributrice qui se nourrit de leurs propres besoins. A travers son administration l'Etat pèse donc d'un poids capital sur les collectivités locales.

Dans un tel modèle de régulation croisée, les ressources financières ainsi que juridique sont les plus importantes ressources du pouvoir. Dès lors, la ressource d'autorité qui correspond à la légitimité démocratique dont peuvent disposer les collectivités locales joue en second, plus dans un rapport d'influence que de pouvoir." ²³³

La formule de la Société d'Economie Mixte correspond ainsi parfaitement aux souhaits conjoints de l'Etat, de la CDC et apparaît un moyen pour les élus des collectivités locales de jouer leur rôle d'influence:

Sous couvert des SEML, qu'il maîtrise et contrôle, l'Etat assure ainsi, à son profit cette régulation croisée, en s'assurant le relais opérationnel des Collectivités locales et en "offrant " à leurs édiles locaux le soin de "présider" ces sociétés sous l'œil attentif du Préfet et avec les conseils avisés des représentants de la CDC.

Après la SCIC en 1954, la SCET fut ainsi créée par François BLOCH-LAINE le 28 octobre 1955.

Sa dénomination de Société Centrale pour l'Equipement du Territoire ²³⁴ est significative des objectifs assignés et de la conception d'aménagement du territoire sous couvert d'une planification centralisée.

Il s'agissait pour François BLOCH- LAINE de seconder l'effort de l'Etat avec une formule du type "**administration de mission**" ²³⁵ qui lui était chère car plus efficace que l'Administration pour des actions de "commando" en période de crise , pensant que telle était la vocation d'une banque d'affaires d'Etat , telle que la CDC, tournée vers le marché des consommations collectives et que

²³³ DURAN, Patrice et THOENIG, Jean- Claude. L'Etat et la gestion publique territoriale. Revue Française de Sciences Politiques, volume 46, n°4 de 1996. p.584 et 585.

²³⁴ SCET se décline depuis 2004 en "Services Conseils Expertises Territoires".

²³⁵ **La formule de l'administration de mission sera reprise par Edgar Pisani**, à propos de la création de la DATAR en 1963, In Revue française de science politique, p. 1956:

"Administration de gestion, administration de mission: l'administration de mission est adaptée à un problème, à un lieu; elle est localisée; elle est spécialisée; elle doit s'éteindre le jour où le problème est résolu. L'administration de gestion est formaliste, peu évolutive, dans une certaine mesure repliée sur elle-même. L'administration de mission est légère...elle est réaliste, elle va vers l'événement. L'administration de gestion est juge; **l'administration de mission est acteur**; la première est cartésienne, l'autre concrète; les fonctions de la première ne sont pas neutres; les fonctions de la seconde ont des aspects politiques évidents." (In notes de bas de page de GIRARDON, Jean. Politiques d'aménagement du territoire. Ellipses, 2006. p.47.

celle-ci devait fonctionner comme "une perpétuelle rampe de lancement, comme un porte- avions aux escadrilles changeantes..."

"Mon désir était de donner un grand coup d'envoi à la construction de logements populaires; puis de faciliter le démarrage des opérations d'aménagement rural inscrites au Plan; puis de procurer l'assistance technique nécessaire à la croissance urbaine, en matière de zones d'habitations, de zones industrielles, d'équipements commerciaux, d'équipements touristiques; puis de développer les études économiques et sociales²³⁶, notamment au bénéfice des pays en voie de développement et ainsi , à mesure qu'apparaîtrait de nouvelles missions à accomplir et jusqu'à l'achèvement de chacune. Mon projet était de seconder, plus que de conduire; et il ne tendait pas à institutionnaliser, à perpétuer toutes ces interventions."²³⁷

Le rôle moteur et innovateur de François BLOCH-LAINE s'est ainsi trouvé en symbiose avec un moment donné de l'histoire, pour répondre à une attente prioritaire, en l'occurrence la situation de crise du logement et l'aménagement planifié du territoire et obtenir l'adhésion, voire la coopération, de politiques nationales tel Pierre PFLIMLIN et locaux dans la plupart des grandes villes sur l'ensemble du territoire.

Cette conjonction de volontés convergentes de personnalités locales et nationales, la plupart issues des mouvements de "**l'humanisme chrétien**", est fondamentale pour l'essor du mouvement de l'économie mixte locale, après celui des grands aménagements nationaux ou régionaux.

Le contexte législatif suit ce mouvement au travers du **décret du 20 mai 1955**. L'adaptation de la loi élargissant les possibilités d'intervention des communes dans l'action économique et étendant celle-ci aux départements se situe dans ce faisceau de convergences pour faciliter la mise en œuvre des priorités de l'Etat dans l'aménagement du territoire, en s'assurant du relais opérationnel des Communes et des Départements. Cette "décentralisation " de l'action opérationnelle s'inscrivait dans le cadre de l'économie planifiée sous l'égide de l'Etat et de ses relais dont la Caisse des Dépôts demeurait un des piliers.

Après l'essor des SEM immobilières, la plupart sous l'égide de la SCIC, dès 1956, les premières SEM d'aménagement sont créées :

- en Lorraine, la Société d'Equipement du Bassin Lorrain
 - à Alger, la Société d'Equipement de la Région d'Alger pour l'Aménagement du Plateau d'Annassers
 - à Rouen, la Société d'Equipement de la Région de Rouen²³⁸
 - à Marseille, la Société Marseillaise d'Equipement Communaux²³⁹
 - en région parisienne, la Société d'Aménagement de la Région Parisienne – SAERP
 - à Toulouse, la Société d'Equipement de Toulouse Midi Pyrénées – SETOMIP...
 - ainsi qu'à Nîmes avec la SEM du Marché d'Intérêt National (MIN)
-

²³⁶ avec la SEDES (Société d'Etudes pour le Développement Economique et Social) créée en 1957.

²³⁷ BLOCH-LAINE, François. Profession, fonctionnaire. le Seuil, 1976. 131.

²³⁸ actuellement dénommée Rouen Seine Aménagement

²³⁹ actuellement dénommée Marseille Aménagement

En 1957 et 1958, le mouvement s'amplifie:

- à Lyon, la Société d'Équipement de la Région Lyonnaise –SERL; la société de construction immobilière –SACVL avait été créée en 1954.
 - à Saint Etienne, la Société d'Équipement du Département de la Loire
 - à Rennes la Société d'Aménagement et d'Équipement de la Bretagne-SEMAEB et la Société Rennaise de Rénovation (SRR) qui deviendra Territoires du Pays de Rennes.
 - à Bourg en Bresse, la Société d'Équipement du Département de l'Ain; la SEMCODA, SEM immobilière du Département sera créée en 1959
 - à BESANCON, la Société d'Équipement du Département du Doubs ; la Société Immobilière de France Comté²⁴⁰ avait été créée dès 1954
 - à Bordeaux, la Société Bordelaise de Construction et d'Urbanisme – SBUC qui deviendra IN – Cité ; la Société d'Équipement du département de la Gironde (la SEG qui deviendra Gironde Développement) sera créée en 1959²⁴¹
 - à Tours, la Société d'Équipement de la Touraine
 - à Grenoble, la Société d'Aménagement de l'Isère (SADI)
 - à Angers, la Société d'Équipement du Maine et Loire
 - à Pau, la Société d'Équipement des Pyrénées Atlantiques- SEPA²⁴²
 - à Strasbourg, la Société d'Aménagement et d'Équipement de la Région de Strasbourg – SERS²⁴³; la société immobilière du Bas Rhin avait été créée en 1954
 - à Annecy, la Société d'Équipement du Département de Haute Savoie
 - à Paris, la Société d'Équipement et d'Aménagement du 15^{ème} Arrondissement
 - à Melun, la Société d'Équipement de Seine et Marne²⁴⁴
 - à Belfort, la Société d'Équipement du Territoire de Belfort
-

Il se poursuivra dans les années suivantes à Limoges, Clermont Ferrand, Chalon sur Saône....

et par la création de six SEM de MIN (Marchés d'intérêt National) en 1959.

Sa caractéristique est d'assurer une **"couverture "quasi générale du territoire tant de la "métropole" que de "l'outre-mer"** avec une proportion importante de SEM départementales ce qui n'est pas le cas pour les SEM immobilières ou de MIN dont le périmètre d'intervention est plus souvent celui de la commune.

Les SEM d'aménagement à vocation communale, voire d'arrondissement comme à Paris, ne concernent alors que les très grandes Villes, Paris, Lyon et Marseille.

Cela reflète **la légitimité de l'échelle départementale pour un aménagement "équilibré" du territoire**, le pays demeurant encore à dominante essentiellement rurale. Le niveau départemental apparaît également "pertinent" pour la création d'équipes techniques suffisamment "étouffées" avec des

²⁴⁰ actuellement dénommée UFC-SEM et basée à Montbéliard.

²⁴¹ la SBRU (Société Bordelaise de Rénovation Urbaine) qui deviendra BMA (Bordeaux Métropole Aménagement) sera créée en 1966.

²⁴² SEPA se décline maintenant en Société d'Équipement des Pays de l'Adour (incluant Lourdes et Tarbes en Hautes Pyrénées).

²⁴³ Pierre Pflimlin sera président de la SERS

²⁴⁴ actuellement dénommée Aménagement 77

"économies d'échelle" et une "mutualisation des compétences": le département comme niveau de mutualisation.

Le niveau régional, tel qu'avec la SEMAEB en Bretagne demeure l'exception témoignant de l'absence de prise de conscience de la capacité d'implication de celui-ci dans l'aménagement du territoire, malgré l'existence de comités d'expansion et de la faiblesse des coopérations effectives à cette échelle régionale. L'absence de "reconnaissance institutionnelle" des régions était également un frein à considérer celles-ci comme territoires pertinents pour de l'action opérationnelle.

L'exception bretonne, avec la création de la SEMAEB, témoigne, dans ce contexte:

- d'une culture "identitaire" forte et maintenue au cours de l'histoire.
- d'une volonté des édiles et entrepreneurs locaux de "prendre en main" leur destin, en situation de crise ²⁴⁵, se considérant loin et abandonnés du pouvoir central parisien
- de la conjonction et de la compréhension d'intérêts partagés entre la capitale régionale et l'ensemble de la région: "ce qui est bon pour Rennes est bon pour la Région ...et vice et versa".
- de l'importance des personnalités locales telles **René PLEVEN** ²⁴⁶, de sensibilité "démocrate -chrétienne" sachant s'associer aux milieux économiques et de s'associer les services d'universitaires et géographes tel Michel PHILIPPONNEAU ²⁴⁷ au sein du Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons (CELIB) fondé dès 1951. "*Composé de parlementaires et élus des cinq départements ²⁴⁸ ainsi que de représentants du monde économique, le CELIB cherche à désenclaver la Bretagne et à réduire l'émigration. Utilisant les négociations avec les pouvoirs publics, parfois soutenu par des manifestations de rues ²⁴⁹. Ses acquis en terme de gestion locale sont considérables. Il pose ainsi les premiers jalons de la décentralisation. Parfois critiqué en Bretagne mais envié dans toutes les régions françaises, le CELIB a été le moteur de réveil de la Bretagne*" ²⁵⁰.

²⁴⁵ mais ce n'était pas la seule région en crise

²⁴⁶ René Pleven, né en 1901, décédé en 1993. ancien ministre du général de Gaulle après la guerre, député et président du Conseil Général des Côtes du Nord, 1^{er} président de l'Etablissement Public Régional de Bretagne en 1972. publie en 1961 "l'Avenir de la Bretagne", s'exprime régulièrement dans le "petit bleu des Côtes du Nord.....

²⁴⁷ L'implication de Michel Philipponneau est à signaler dès l'origine du CELIB et se poursuivra tant au niveau de la Bretagne que sur l'agglomération de Rennes, adjoint au maire de Rennes et président du district en 1977.

²⁴⁸ dont la Loire Inférieure (Loire Atlantique)

²⁴⁹ en juin 1961, les jeunes paysans bretons conduits par Alexis Gourvennec, s'emparent de la sous-préfecture de Morlaix, pour protester contre les refus du gouvernement d'organisation des marchés agricoles; à l'automne 1962, le CELIB déclenche "la bataille du rail" contre les nouvelles mesures tarifaires de la SNCF...ce qui exaspérait le général de Gaulle qui "n'était pas homme à supporter les "rouspétances" d'un comité "Théodule", à faire libérer les "héros de Morlaix" pour limiter la jacquerie et à modifier les tarifs ferroviaires pour permettre aux trains de circuler": PHILIPPONNEAU, Michel In La politique d'aménagement du territoire, racines, logiques et résultats. P U Rennes, 2002. p.110.

²⁵⁰ CRESSARD, Jean – Pierre, "le CELIB, 1950- 2000, quand la Bretagne s'est réveillée": "Initialement nommé le CLIB (Comité de liaison des intérêts bretons) le groupe décide de fonder ses actions sur des études solides en s'associant les services du géographe Michel Philipponneau":

site www.arbedkeltiek.com

Le chapitre relatif à l'analyse des SEML comme reflet des modes de gouvernances urbaines et territoriales avec un regard croisé sur les agglomérations de Bordeaux, Montpellier et Rennes prendra en compte cette caractéristique de la culture bretonne, de la "prise en main" par les élus locaux de leur destin sans attendre les retombées éventuelles d'une "décentralisation" planifiée dans les ministères parisiens.

Ce caractère exceptionnel d'une SEM Locale d'aménagement avec un périmètre d'intervention régional sera repris plus tard en Basse Normandie (Société d'Equipelement de la Basse Normandie) et en Provence Côte d'Azur (Société Provençale d'Equipelement), mais avec des résultats moins satisfaisants qu'en Bretagne tant au niveau de réalisations qu'en qualité de structure fédératrice pour un aménagement harmonieux et équilibré du territoire régional. C'est le reflet tout à la fois de l'émergence tardive et relativement récente du "pouvoir économique régional" et de la prise en main par l'Etat, dans ces années 1955- 1970, d'une décentralisation planifiée et centralisatrice. Les Sociétés d'Aménagement Régionales étaient alors entièrement contrôlées par l'Etat.

Les Communes et les Départements, sous couvert de ce maillage de SEM locales, ont ainsi constitué le relais opérationnel local pour la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire planifiée par l'Etat.

L'Etat bien, tel que l'indiquait Pierre PFLIMIN dans sa lettre de mission à François BLOCH-LAINE, n'est pas le "gestionnaire" des SEM locales mais demeure présent dans leur fonctionnement:

- **le préfet - commissaire du gouvernement-** participe²⁵¹ aux réunions du Conseil d'Administration et ses avis "ont force de loi"; il était d'ailleurs difficile aux élus de s'opposer à celui qui détenait le "savoir" avec l'appui local des DDE et de leurs troupes et les sources de financement nécessaires pour mener à bien les projets de logement ou d'aménagements.
- **les conventions** qui régissent le fonctionnement des SEML et leurs relations avec les collectivités pour l'aménagement de zones industrielles ou d'habitat sont régies par **des documents types** émanant des ministères, notamment de l'Economie et des Finances ou de l'Equipelement ; les statuts-type des SEM étaient soumis à l'accord du Conseil d'Etat.
- tous les actes de gestion des SEML sont soumis au **contrôle à priori** des services de la préfecture.

Les SEML disposent ainsi de par leur statut de société anonyme commerciale d'une souplesse d'intervention que ne possèdent pas les services des administrations mais demeurent sous l'œil attentif des services de l'Etat.

Cette formule de l'économie mixte locale va, dans ce contexte porté tout à la fois par la volonté de l'Etat et celle des élus locaux, connaître son essor puisque **la barre des 300 SEM sera atteinte en 1963.**

Suivant l'esprit grégaire de tout les êtres humains qui au regard de leurs ressemblances éprouvent le besoin de se regrouper, de la tribu, à la

²⁵¹ cette participation sera obligatoire jusqu'en 1983 dans toutes les SEML dont les collectivités locales détiennent plus de 50 % du capital.

communauté et à ses dérive communautaristes, les entreprises se regroupent elles même en corporations, ordres, fédérations...²⁵².

En 1956, est créée, à l'initiative de l'Union nationale des coopératives de reconstruction, de la Fédération Nationales des Sociétés de Construction. Son but est de permettre à ces structures spécialisées dans la reconstruction (dommages de guerre) et qui sont pour la plupart des SEM d'intervenir dans le champ du logement.

Cette fédération sera, à l'issue d'une assemblée générale à Paris, ouverte aux SEM d'aménagement en 1957.

Puis en **1961 sera organisé à Paris le 1^{er} congrès annuel des SEM.**

La Fédération sera présidé successivement par deux élus René RADIUS et Auguste PINTON, puis, signe des temps et de la prégnance de l'Etat , en 1964 le Préfet René PAIRA leur succédera dans le cadre d'un accord entre les principaux réseaux d'appui CDC/ Paris Bas/ ICP .

Il faudra attendre le congrès de Strasbourg de 1977 pour que les élus réclament une plus forte présence au sein des instances de la Fédération et l'obtiennent lors d'une assemblée générale à Paris en 1978.²⁵³

Ce constat du mode de gestion de la Fédération des SEM, à ses origines, conforte le pouvoir de l'Etat et des institutions financières près du mouvement de l'Economie Mixte.

I-1-6- LES HOMMES DES SEM: UNE MOTIVATION SOUS L'EGIDE DE L'ETAT.

Un autre signe de ce pouvoir de l'Etat au sein des SEM se situe dans **le choix des hommes**²⁵⁴ appelés à diriger les SEML.

Lorsque François BLOCH-LAINE crée la SCIC et la SCET, en 1954 et 1955, il en confie la direction générale à Jean Paul LEROY, ingénieur du corps des Ponts et Chaussées.

Celui-ci confiera la direction technique de la SCET à François PARFAIT, lui-même ingénieur des Ponts et Chaussées.

Et, dans la logique les directeurs régionaux de la SCET sont eux-mêmes issus du **corps des ingénieurs de Ponts et Chaussées.**

Il en va généralement de même pour les directeurs de SEM qui seront issus du corps des Ponts et Chaussées ou d'autres écoles d'ingénieurs dont celles des Arts et Métiers et plus tard des INSA²⁵⁵ . D'autre part, la formule du "détachement d'agents de l'administration " sera souvent utilisée notamment

²⁵² en 1925: Union Nationale des fédérations d'organismes HBM
en décembre 1940: création de l'ordre des architectes

en 1956: création de la fédération des PACT (Propagande et Action Contre les Taudis): en 1924, rue de la Bienfaisance, à Paris, s'installe la ligue nationale contre les taudis dont seront issues en 1940 les premières associations PACT.

²⁵³ source site www.fedsem.fr

²⁵⁴ il y avait en effet essentiellement des hommes à la direction des SEML, je l'ai également constaté même dans les années 1990; depuis la situation évolue" lentement".

²⁵⁵ INSA (Institut National des Sciences Appliquées); le 1^{er} INSA sera créée à Lyon en 1956 par le recteur CAPELLE.

pour pourvoir les postes de direction ou de responsabilités techniques dans les SEM à leur création. Les agents "détachés" venaient également du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées ou de celui des Ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat (TPE).

Cette "fusion " entre ces principaux corps de grandes écoles d'ingénieurs était renforcée par le système de **mise à disposition des directeurs de SEM par la SCET- CDC ou la SAREF- Paribas**. Lors de la création de la SEM, une mission d'assistance était généralement conclue entre la SEM et la SCET-CDC ou la SAREF- Paribas, selon l'établissement financier qui accompagnait cette création, mission "facultative" tel que l'avait précisé Pierre PFLIMLIN dans sa lettre de mission à François BLOCH-LAINE, mais quasiment nécessaire en phase de création de telles structures innovantes au regard des administrations classiques ou des moyens techniques des collectivités locales.

Cette mission s'appuyait sur une assistance pluri disciplinaire, technique, juridique, comptable, administrative mission innovante pour l'époque plus habituée à la sectorisation ²⁵⁶ ainsi que sur la "mise à disposition " du personnel de direction. Celui-ci était recruté par la SCET ou la SAREF, ses employeurs qui assuraient sa formation au sein du réseau des SEM, son évolution de carrière....tout en étant "choisi" par le président de la SEM, bien souvent sur une liste de plusieurs candidats. Le directeur de la SEM avait ainsi un positionnement lui nécessitant la double allégeance à son employeur et à son président, ce qui ne posait pas problème en cette période mais facilitait au contraire bien souvent le lien entre les élus locaux et les "échelons de décision " qui demeuraient centralisés à Paris.

Même le personnel des SEM et notamment **les Agents Chargés d'Opérations (ACO)**, chevilles ouvrières des SEM d'aménagement était recrutés par la SEM mais avec l'aval de la SCET²⁵⁷ ou de la SAREF.

L'ACO ²⁵⁸ est une fonction inventée par la SCET pour permettre d'avoir un interlocuteur unique de chaque "opération", fonction transversale innovante au regard des sectorisations habituelle des systèmes bureaucratiques.

L'ACO a quelque fois été assimilé à "ces tourneurs d'assiettes chinois" qui passent de l'une à l'autre en les maintenant constamment en équilibre; c'est cet équilibre dans les différents champs d'intervention de l'ACO qui fait la richesse et l'intérêt de cette fonction au sens actuel de "l'aménageur ensemblier", des acquisitions foncières à la cession des terrains aux promoteurs, interface de tous les intervenants en lien permanent avec les élus locaux.

Pour les SEM immobilières la SCIC et la SACI utilisaient les mêmes formes de relations près de leurs SEM avec bien souvent une concentration encore plus forte des pouvoirs, le personnel spécifique à la SEM étant très limité, la direction de celle-ci se confondant avec les cadres de la SCIC ou de la SAREF dans une forme de SEM "coquille vide".

Dans cette période le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées sera certes également présent aux postes de décision opérationnelle dans la gestion des

²⁵⁶ cette remarque demeure d'actualité; les " administrations de mission" pluri disciplinaires se sont développées mais demeurent bien souvent les exceptions qui se heurtent aux fiefs de tel ou tel service, malgré les multiples réformes des services publics.

²⁵⁷ c'était encore le cas en 1973 lorsque je fus recruté à la SEDSL (Saône et Loire) j'ai rencontré le directeur régional de la SCET (à Besançon) en entretien préalable d'embauche avant de rencontrer mon futur directeur à Chalon sur Saône.

²⁵⁸ la fonction d'ACO (avec parfois des dénominations voisines) demeure une fonction charnière dans les SEM d'aménagement, avec des recrutements d'ingénieurs, d'architectes ou d'urbanistes ; elle demeure un bon terrain d'expérience et d'évolution de carrière : c'était le "vivier" des directeurs de SEM. J'ai été recruté en 1973 à la SEDSL à cette fonction.

grandes villes ; ce ne sera pas le cas pour les villes moyennes et petites dont les services demeureront pour encore de nombreuses années essentiellement affectés à des tâches administratives ou à la gestion des réseaux de voirie, d'eau et d'assainissement, ce dernier réseau étant d'ailleurs embryonnaire dans de nombreuses collectivités.²⁵⁹

Dans la mise en œuvre opérationnelle des interventions même des SEM, le corps des Ingénieurs des Ponts Chaussées et celui les ingénieurs des TPE demeurait très présent assurant bien souvent pour le compte des SEM, sous couvert de la DDE locale, la maîtrise d'œuvre et la direction des travaux de viabilités et réseaux. Les DDE disposaient alors, et pour longtemps encore²⁶⁰, d'un quasi monopole de maîtrise d'œuvre des travaux de viabilités et réseaux (VRD) près des villes ; pour le milieu rural un partage existait avec les services des Directions Départementales de l'Équipement (DDA). Ce partage était parfois conflictuel car , au-delà de ce qui pouvait être considéré comme des missions d'intérêt général, était mis en place un système d'honoraires donnant droit à des primes des fonctionnaires de ces administrations , réparties à tous les niveaux de la hiérarchie du DDE au surveillant de travaux.

Tel que j'ai pu le constater lors de mes interventions dans la Sarthe pour l'étude de réseaux d'assainissement, le choix des maires était souvent influencé par celui qui disposait des sources de subventions ce qui positionnait favorablement la DDA en milieu rural.

Dans ce domaine de la maîtrise d'œuvre, la SCET créera en 1960 ses bureaux d'études dont le BETURE et BETEREM pour assister les SEM, BACOPA dans le domaine agricole et le BETI pour l'industrie. La SARI se dotera également d'un bureau d'études OTH. Le corps des ingénieurs de Ponts et Chaussées était également bien présent au sein de ces bureaux d'études, qui cependant s'ouvrirent rapidement à de nouvelles disciplines notamment celles de la sociologie urbaine naissante.

Ces bureaux d'études intervenaient souvent en études de faisabilité et étaient peu présents pour le suivi des travaux qu'assurait alors la DDE dans les villes moyennes.

Ils constituaient cependant un maillon important dans la chaîne de pensée et de réflexions et innovations et complétaient ce qui constituait alors "le groupe "de la CDC ou celui de Paribas.

Yan MAURY situe "**cette élite**"²⁶¹ constituée par la technostructure des polytechniciens et ingénieurs de Ponts et Chaussées et oeuvrant dans les ministères et relayée à la SCET, dans les bureaux d'études et à la direction des SEM au centre des mécanismes d'impulsion de l'action publique dans le domaine du logement social; ses remarques sont également pertinentes, au-

²⁵⁹ il faudra attendre les années 1970 pour que les "villes moyennes " soient équipées de réseaux d'assainissement, et que s'engage des actions vers les communes rurales, tel que j'ai pu le constater en prenant mes fonctions en 1970 à la DDE de la Sarthe (bureau d'études environnement), l'assainissement a été l'action prioritaire des 1^{er} années de la Communauté Urbaine de Bordeaux (créée en 1968), les agences de bassin ont été créées en

²⁶⁰ jusqu'aux années 1990, avec la constitution d'équipes techniques dans la plupart des villes et le développement de bureaux d'études privés.

²⁶¹ cette impression d'avoir appartenu à une " élite", avec cependant une notion d'engagement et de militantisme pour la cause de l'intérêt général, se retrouve également dans la restitution des mémoires d'anciens de la SCET : SOW, Abdoul. Maîtrise d'ouvrage et métiers de la maîtrise d'ouvrage. CDC, 2007 .p. 15.

delà du logement pour l'aménagement des zones d'habitation et des zones industrielles.

" Cette élite définit seule les grilles du problème à résoudre (régler la crise quantitative du logement social) ainsi que la hiérarchisation de la décision au sein de l'agenda politique de l'Etat. Elle détermine depuis Paris les normes techniques et financières de son domaine d'intervention, ainsi que les registres de l'action publique en matière de logement social. Ces normes techniques donnent naissance à un cadre technico- légal uniforme d'action publique, qui va durablement orienter le droit français de l'urbanisme et encadrer la question foncière.

Les élus locaux, dont l'impact est faible, ne sont pas partie prenante des processus de décision.

D'autre part, cette élite dirigeante appartient à une "coalition d'acteurs stable, interdépendante et homogène". Cette coalition d'ingénieurs détient les postes de décision au sein de la direction de la Construction du ministère. Elle tient également les manettes de commande de l'union des HLM... et intègre dans ses rangs des opérateurs financiers publics, notamment ceux de la Caisses des Dépôts et Consignations. Les échanges de ressources pour le financement du logement social ²⁶²mais aussi de personnels entre les différentes composantes de ces élites coalisées assurent la cohésion de ce milieu décisionnel central." ²⁶³

Face à ce corps hégémonique des ingénieurs proches des courants de pensée des ministères techniques, les "hommes de l'art" se trouvent en position de repli et d'assujettissement aux choix de l'Etat, la profession architecturale n'étant d'ailleurs guère préparée ni par sa formation, ni par sa culture professionnelle à relever ces nouveaux défis d'un urbanisme devant intégrer "le quantitatif et l'urgence". La profession demeurant attachée à son statut "libéral" s'accommodera de cette nouvelle donne, tel que le signale Pierre PEILLON complétant le jeu des acteurs de la Ville sous la domination du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées :

" S'ajustant aux hiérarchies académiques, les corps techniques du ministère vont ainsi s'entendre avec un certain nombre de membres de la caste mandarinale des grands prix de Rome et architectes en chef des Bâtiments civils. C'est ainsi que, pour cette tâche prométhéenne, sont mobilisés les meilleurs architectes de l'époque, et que se constituent d'importantes agences, employant de nombreux salariés et amateurs de gros projets : leurs membres tentent de transférer le système des beaux arts vers les chaînes de production moderne et, en un syncrétisme fondé sur le grandiose et le monumental, d'appliquer aux grands ensembles les modes de composition jadis développés avec les monuments

Ayant souvent abandonné leur liberté de création au bénéfice des nouvelles règles normatives, pris dans un climat ambiant qui poussait plus les architectes à une boulimie de marchés à conquérir qu'à une réflexion sur la qualité des espaces qu'ils produisaient, ils vont fabriquer à toute allure des plans type aisément réutilisables...

C'est un grand choix collectif qui est alors fait en faveur de l'égalité dans le logement , même si la mise en œuvre des formes bâties a plus ou moins habilement masqué les atteintes au principe de base. Il tient à cette conjoncture

²⁶² remarque également valable pour le financement de l'aménagement des zones d'habitation et des zones industrielles

²⁶³ MAURY, Yan. Les HLM, l'Etat providence vu d'en bas. l'Harmattan, 2001. p. 64 et 65.

assez extraordinaire entre les enjeux de la production de la haute administration technocratique et l'imaginaire d'une profession baignant dans le rationalisme de la grande série, qui n'est cependant pas exempte de jeux plus subtils. Dès 1953, le directeur de la construction écrit: "L'industrie doit naître de la continuité. Mais elle doit naître dans la diversité et non dans l'uniformité. L'emploi de normes ne sont nullement contradictoires avec la liberté d'expression " " 264

I-1-7- L'INDUSTRIALISATION DU SECTEUR DU BATIMENT.

La chaîne de production qui se met en place , sous l'égide de l'Etat en réponse à la crise quantitative du logement s'appuie , avec le corps des "ingénieurs" et celui des "architectes- grands prix de Rome" sur **l'industrialisation du secteur du bâtiment et conduit à l'habitat collectif, postulat apparaissant évident à tous les décideurs de l'époque, sans que les choix aient été faits au préalable et dans une claire conscience de ce qu'ils impliquaient**, tel que le souligne Annie Fourcaut ²⁶⁵.

Dans l'urgence et sous la pression de l'opinion publique suite à l'appel de l'abbé Pierre de l'hiver 1954, " *la construction de cités d'urgence est arrachée au Parlement qui n'en voulait pas. Le Ministère de la Reconstruction et du Logement lance dès l'hiver un programme de 13 000 logements en petites cités, qui sortent de terre en moins d'un an, financées par un tour de passe-passe budgétaire et grâce à la bienveillance de la CDC . Hélas , construits vite et pas cher, sans fondations, ces logements sommaires , individuels et en bandes , deviennent des "taudis neufs" qui font scandale dès 1955 – 1956. Cette expérience manquée de baraques d'Etat pour les mal logés ouvrait la voie au rejet du pavillonnaire...."*

Cette période témoigne également des tâtonnements et " *hésitations à propos des options décisives: accession ou location, individuel et collectif. Il s'agit d'offrir aux constructeurs, ménages ou collectivités, une possibilité de choix entre individuel et collectif, également standardisés et reproductibles. Des modèles régionaux de plans types sont sélectionnés par la direction de la Reconstruction, en individuel (55 plans) ou en copropriété collective (29 plans). Les plus célèbres architectes, E. Beaudouin, Le Corbusier et B. Zehrfuss, proposent des modèles..."*

Avec le plan "Courant"²⁶⁶ de 1953, c'est le temps des hésitations et des contradictions entre la construction de masse des LOGECOS et des opérations Million et des impératifs de l'aménagement du territoire initié en réponse aux questionnements de Jean François Gravier dans " Paris et le désert français":

²⁶⁴ PEILLON, Pierre. Utopie et désordres urbains. l'Aube, 2001. p. 67.

²⁶⁵ FOURCAUT, Annie. Trois discours, une politique? Urbanisme n° 322 de janvier 2002 – dossier le Grand Ensemble. p. 40 et 41.

²⁶⁶ ayant dans ma prime jeunesse souvent entendu mon père me parler du plan "Courant" et des plans –type de logements , nouveauté pour l'époque, j'en étais arrivé à assimiler ces deux termes et ignora longtemps que courant n'était pas un simple adjectif attaché à des documents type.

" La création, en mai 1955, du poste de commissaire à la Construction et à l'Urbanisme pour la région parisienne, dont le titulaire est Pierre SUDREAU ²⁶⁷, tente de surmonter ces contradictions. Le choix de la construction en grand collectif ne se fait donc pas sans hésitations ni contradictions, alors que l'horizon d'attente de la majorité des français était probablement le pavillon individuel avec un jardin, comme le confirme la première enquête logement de l'INED de 1947 sur les désirs des français en matière d'habitation urbaine...

La solution est dans la planification: établir un plan décennal de construction et faire du bâtiment une des "industries de base" du second plan de modernisation qui démarre en 1952, alors qu'il avait été exclu de cette catégorie lors du premier plan Monnet (1947- 1952) .Le bâtiment doit aussi être rationalisé, afin d'augmenter la productivité et d'abaisser le prix de revient de construction. Le regroupement de maîtres d'ouvrage et de la commande accélérera cette rationalisation: de grands ensembles doivent être proposés aux entreprises puissantes, de petits ensembles aux groupements d'entreprises moyennes et la maison individuelle aux petites entreprises. Ainsi s'esquisse une division du travail formellement cohérente qui réserve les grands ensembles aux grandes entreprises.

Autant qu'un choix formel et urbanistique, la construction des grands ensembles est à ses débuts la résultante de deux exigences conjointes, l'une sociale, la fin des taudis et de la crise du logement, l'autre économique, la rationalisation de l'industrie du bâtiment, dans le cadre de la modernisation planifiée de l'industrie française....

...Au confluent de préoccupations anciennes –éradiquer les taudis, rationaliser par l'urbanisme de plan- et d'impératifs conjoncturels liés à l'urgence de la crise du logement et de la modernisation planifiée de l'industrie du bâtiment, se produit vers 1955 l'infléchissement décisif vers le collectif, sans que les choix aient été faits au préalable et dans une claire conscience de ce qu'ils impliquaient....

La maîtrise des moyens fonciers, financiers et techniques est acquise à la charnière entre la IV^{ème} et la V^{ème} république. La loi cadre du 7 août 1957 ²⁶⁸, "tendant à favoriser la construction de logements et d'équipements collectifs", préparée depuis juillet 1956, programme pour cinq ans les crédits nécessaires à la construction de 300 000 logements par an.

Elle place l'Etat au centre de l'articulation entre construction de logements, amélioration de la productivité du secteur du bâtiment, production d'équipements et aménagement du territoire.

Dans la continuité, le décret sur les ZUP du 31 décembre 1958 place sous l'autorité du préfet et des services de l'Etat le choix et l'achat des terrains à urbaniser, la localisation des groupes de plus e 100 logements et la programmation des équipements. De ce point de vue, la 4^{ème} république finissante et le nouveau régime du général de Gaulle ne divergent pas. La vitesse de croisière de 300 000 logements neufs par an est atteinte dans les

²⁶⁷ SUDREAU, Pierre. né le 13 mai 1919, résistant, préfet du Loir et Cher en 1951, commissaire à la Construction de la Région Parisienne de 1966 à 1958, ministre de la Construction de 1958 à 1962, ministre de l'Education du 15 avril au 15 octobre 1962.

²⁶⁸ loi cadre du 7 août 1957. Urbanisme n° 56 du 4^e trimestre 2007. p.229 à 243.

*années 1960, et les grands ensembles s'installent dans le paysage français, avec des localisations variées.*²⁶⁹ "

Le secteur du bâtiment se met ainsi tout à la fois au service de la politique de l'Etat et s'organise avec pour conséquence de se trouver, non plus en situation de dépendance par rapport aux architectes tel qu'aux périodes de la Reconstruction, mais en capacité d'influer sur les plans d'urbanisme. Le logement industriel de masse va s'appuyer sur la reproductibilité des interventions techniques tels que plans type des cellules de logement et technique du "chemin de grue"²⁷⁰.

Ainsi tel que le signale Yan MAURY ²⁷¹" avec la phase industrielle de production de logement social, de grands groupes du bâtiment vont se constituer. La France devient le leader de la préfabrication. Dans une démarche de concentration industrielle, quelques entreprises de bâtiment se voient confier par l'Etat la réalisation de marchés gigantesques (SAE, GTE, Bouygues, Dumez, Coignet ²⁷²....) . L'Etat garantit aux lauréats, par le biais des concours PPL (Programmes pluriannuels de logements), la construction de 1 000 logements sociaux par an pendant cinq ans.Ces pratiques administratives se révèlent être très peu concurrentielles. En effet, une fois passé le cap du concours initial, les grands groupes du bâtiment passent avec l'administration centrale et les bailleurs HLM, par la procédure du marché de gré à gré. L'osmose entre maîtres d'ouvrages publics et maîtres d'œuvre privés (équipes bâtisseurs – architectes) joue à plein. Les risques inhérents aux appels à concurrence et la compétition sont ainsi très fortement réduits....

Autre caractéristique de ce corporatisme sectoriel externe, les grandes entreprises industrielles du logement coexistent, par le biais de la sous-traitance, avec un tissu dense de petites entreprises artisanales de second œuvre²⁷³. ...

C'est également l'époque où les grands groupes de bâtiment, afin de faire baisser les coûts de production, font appel au concours massif de la main d'œuvre immigrée et s'appuient sur des ordres internes de compagnonnage (Bouygues)"

²⁶⁹ FOURCAUT, Annie. *ibidem* Urbanisme n° 322 de janvier 2002. p.41.

²⁷⁰ cette situation que j'ai connue en 1971, intégrant la SEDSL à Chalon sur Saône perdurera jusque dans les années 1975 notamment avec des Offices d'HLM importants tels que celui de Saône et Loire et il me faudra l'appui du maire de Blanzly (André QUINCY) pour avec l'architecte Levasseur (architecte conseil) obtenir qu'au cœur de la ZAC du Rompois de Blanzly notre conception d'un espace circulaire soit respectée. Cela nécessita d'après négociations avec l'Office d'HLM et ses "architectes attirés" qui ne savaient où placer la grue dans une composition qui ne soit linéaire (ou verticale) conduisant aux "barres et tours". C'était également pour l'Office un changement culturel qui était amené à "composer" avec la SEM d'aménagement et la Collectivité alors que ce soin était jusqu'alors du ressort de ses architectes et de ses entreprises attirées. .

²⁷¹ MAURY, Yan. *Les HLM, l'Etat providence vu d'en bas*. l'Harmattan, 2001. p. 66 et 67.

²⁷² l'entreprise Coignet fut l'inventeur du béton armé et fut également à l'origine des procédés de panneaux préfabriqués.

²⁷³ cette sous traitance apporta aux entreprises locales de nouvelles méthodes de travail mais également des contraintes financières et administratives nouvelles et un assujettissement aux grands groupes: propos recueillis près de mon père qui passa par ces étapes avant que son entreprise n'engage à son titre un "petit programme" de la SEMI- Vire (SEM de la SCIC) qui fut sa première expérience de "béton banché" en 1968.

La conséquence de cette conception taylorienne de la production s'appuyant sur un secteur du bâtiment rénové, puissant et étroitement lié aux administrations de l'Etat demeure ambivalente tel que l'exprime Yan Maury:

" Si ce modèle de production de masse ne laisse strictement aucune marge de manœuvre sur le plan conceptuel et architectural, néanmoins, sur un plan hygiéniste, les nouvelles cellules de logement constituent un réel progrès, en comparaison des taudis et bidonvilles urbains de l'après guerre. La France des années soixante et soixante dix entre de plein pied dans "la modernité". ²⁷⁴

I-1-8- L'ERE DES GRANDS ENSEMBLES.

En cette période tout à la fois de crise et d'entrée dans la "modernité", ces facteurs convergents servent de cadre à l'implication croissante des Offices d'HLM et des Sociétés d'Economie Mixte Locales dans la politique de logement et d'aménagement de la France sous l'égide de l'Etat, la CDC accompagnant ce dispositif par ses financements et par l'appui technique des ses filiales telles la SCIC et la SCET avec:

- une volonté politique de l'Etat dans un cadre de planification nationale
- une convergence d'intérêts entre les "élites " de l'administration en osmose avec ceux de la CDC, la SCIC, la SCET, les Offices d'HLM... issues du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, les architectes " grands prix de Rome" et les grands groupes du bâtiment.
- des "hommes – humanistes sociaux " tels que François BLOCH- LAINE, mus par un sens aigu de l'intérêt général et sachant communiquer leur passion dans une volonté d'efficacité en dépassant les frontières des cadres juridiques existants, en inventant des formes nouvelles d'intervention "d'administration de mission"²⁷⁵ pour engager l'ensemble des Collectivités Locales dans ce mouvement de refondation nationale.

Les lois et règlements viendront accompagner ce mouvement dont l'origine repose bien sur des piliers internes à la société et à ses membres:

- **des projets stratégiques à mettre en œuvre.**
- **une volonté politique clairement exprimée, affichée et partagée par les différentes composantes de la société.**
- **et des hommes "en marche" pour travailler ensemble à ces missions communes d'intérêt général.**

Cette trilogie caractérise la nature des SEML, son essence même, bien plus que toutes références juridiques et dépasse par son caractère intemporel la simplification caricaturale de l'association des SEML (et de la SCET) à l'ère des "grands ensembles".

²⁷⁴ les français découvrent le logement confortable: salle de bain, chauffage central, WC, ascenseur, vide ordures, réfrigérateur"frigidaire" puis télévision et téléphone (avec quelques lenteurs dans sa généralisation).

²⁷⁵ de nombreux anciens de la SCET interviewés par Abdoul SOW (Maîtrise d'ouvrage et métiers de la maîtrise d'ouvrage. CDC, 2007) se sont qualifiés volontiers de "moines soldats en mission ".

Tel que le rappelle Hervé Veillard – Baron ²⁷⁶, " le vocable de "grand ensemble" est apparu pour la première fois en juin 1935 sous la plume de l'urbaniste Maurice Rotival, dans le titre d'un article publié par la revue l'Architecture d'aujourd'hui et consacré aux HBM collectifs construits par les Offices publics en vue de "moderniser la banlieue", avec l'objectif de lutter contre la "lèpre pavillonnaire". Aussi étonnant que cela puisse paraître le grand ensemble n'a pas de définition juridique ²⁷⁷ et il ne s'inscrira jamais dans une catégorie prédéfinie du ministère de la Construction. L'expression ne désigne pas un mode d'édification mais plutôt une forme et un paysage caractérisé par un ensemble de barres et de tours...

A Villeurbanne, dans la banlieue industrielle de l'est lyonnais, l'ensemble dénommé les Gratte ciel, situé au centre de la commune...annonce ce que seront les dispositifs qui présideront à la construction des grands ensembles de l'après guerre. Cette œuvre spectaculaire, construite par Môrice Leroux, un ingénieur ayant travaillé aux Etats-Unis et en Afrique du Nord, souligne les intentions sociales de la municipalité en 1933. Le maire SFIO, Lazare Goujon voulait, disait – il, " changer la ville pour changer la vie". ²⁷⁸ Pour mener à bien son projet, celui-ci crée la Société Villeurbannaise d'Urbanisme : elle préfigure les futures sociétés d'économie mixte....

Les grands ensembles, sur le plan architectural et la forme résultent pour une part du dialogue qui s'est instauré entre les architectes américains et européens dès la fin du 19^{ème} siècle. Si l'influence des Etats-Unis est en effet lisible dans l'ambition moderniste de certains ensembles collectifs, dans la séparation des circulations et le souci de la rationalisation, les recherches européennes n'en ont pas moins nourri la pensée architecturale américaine....

Mais alors que les gratte ciel sont le produit d'une vision novatrice et anti conformiste, les grands ensembles construits en série dans les années 1960 - 1970, se révèlent bien vite d'une conformité radicale, n'hésitant pas à aligner des dizaines de barres puis des tours identiques au rythme du chemin de grue. Sous prétexte de répondre à l'urgence du logement pour le plus grand nombre, la plupart des architectes français semblent paradoxalement stimulés par le jeu de la répétition....

Le géographe Philippe Pinchemel , dans un article destiné aux Comités interprofessionnels du logement , en propose une définition en 1959: " Le terme de grand ensemble est appliqué à des réalisations de grande envergure

²⁷⁶ VEILLARD- BARON, Hervé. Sur l'origine des grands ensembles In Le monde des grands ensembles. Créaphis, 2004. p. 45, 51 et 52.

²⁷⁷ Pierre Merlin dans le Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement (PUF, 2005) précise p.415 que "le terme de Grand ensemble est apparu dès 1935, dans un article de Maurice Rotival dans la revue l'Architecture d'Aujourd'hui, comme un des éléments structurants de l'urbanisme moderne, en rupture avec la tradition urbaine, axé sur l'hygiène, l'espace et le soleil. Cet article prônait une théorie empreinte de moralisme social, de l'implantation des cités à bon marché, aux fonctions et à l'organisation spatiale clairement définies et de leurs principes de construction à partir de l'ensemble d'HBM entre les deux guerres. A partir des années 1950 ce terme s'est répandu pour désigner des groupes de grandes dimensions 'immeubles collectifs. En fait, il s'agissait de programmes d'urgence, dans le cadre d'une politique officielle de construction visant à réduire la crise du logement apparue après la guerre. Ces premiers grands ensembles ont été réalisés en dehors de toute doctrine officielle, de tout texte réglementaire, le terme même employé pour les désigner traduisant le vide conceptuel et juridique."

²⁷⁸ slogan qui sera repris bien des fois dans les années 1970: 1980.

comportant plusieurs milliers de logements et qui se veulent des unités résidentielles équilibrées et complètes."

Du point de vue quantitatif, tantôt c'est le seuil des 1000 logements, tantôt c'est celui des 500 logements qui est retenu dans la mesure où il correspond au seuil minimal nécessaire pour la programmation d'une ZUP (Zone à Urbaniser en Priorité²⁷⁹) après 1958. "

Le "grand ensemble " n'est pas une spécificité française.

Issues du foisonnement des idées des années 1920 – 1940 tant en Europe qu'aux Etats-Unis d'Amérique, les principes de l'architecture s'avèrent internationaux.

En Europe, les grands ensembles des années 1950 se retrouvent tant dans les pays démocratiques comme la France ou l'Italie que dans les démocraties populaires de l'Union Soviétique comme la Russie, la Pologne, l'Allemagne de l'Est de même qu'en Corée du Sud ou en Iran.

Tel que le signale Annie Fourcaut ²⁸⁰ dans son essai de comparatisme du monde des grands ensembles, il apparaît d'ailleurs que :

"le système politique importe peu, à condition qu'une autorité de type public régule les politiques urbaines.

Les grands ensembles ne sont pas des produits du libéralisme économique...

...." .ce dernier produisait les bidonvilles" ²⁸¹ tel que le rappelle Jean Marie Delarue dans son rapport sur les "banlieues en difficulté.

La France des quatrième et cinquième républiques offre un modèle original d'économie planifiée et administrée, où l'intervention de l'Etat joue un rôle considérable. L'Italie des débuts du miracle économique hérite de l'interventionnisme fasciste en matière d'urbanisme. Le capitalisme coréen contrôle le prix des logements neufs et encadre l'accession à la propriété. L'Etat issu de la révolution islamique en Iran nationalise les friches urbaines et crée des conditions bancaires favorables pour les coopératives de logement. Ainsi, le grand ensemble n'est jamais le produit du marché immobilier libre; des organismes publics ou parapublics- municipalités, coopératives, organismes de logement social, maîtrise d'ouvrage financée par des crédits publics- expliquent son édification.

Les pays anglo-saxon sont d'ailleurs absents de notre exploration; les tours d'habitat populaire construites dans les villes américaines et anglaises, souvent d'ailleurs à la suite de la grande crise économique mondiale et des politiques de New Deal, font figure d'exception et ont souvent été précocement détruites. L'Afrique du Sud, de culture urbaine anglo-saxonne et hollandaise à la fois, parque ses exclus dans des camps pavillonnaires.

²⁷⁹ Les ZUP ont été créées par le décret du 31 décembre 1958, complété par la loi du 26 juillet 1962.

²⁸⁰ FOURCAUT, Annie. Le cas français à l'épreuve du comparatisme In Le monde des grands ensembles. Créaphis, 2004. p. 17 et 18.

²⁸¹ ce que signale également Jean Marie DELARUE : Banlieues en difficultés- la relégation. Syros, 1991.

p.30 : " On pourrait indiquer que, des modalités de financement aux normes de confort, des procédés de construction au choix des terrains, le rôle de joué par les collectivités publiques et, singulièrement l'Etat, a été écrasant.Là réside un des traits les plus frappants de la majorité des quartiers : ce sont les enfants des politiques publiques. Ici, pourrait on dire, tout a joué, sauf le marché. Ce dernier produisait des bidonvilles."

Dans l'aire occidentale, les grands ensembles sont issus des choix faits au milieu des années 1950 et une étonnante similitude chronologique relie le plan "Courant" de 1953 aux décisions prises à l'Est.

Des contextes voisins de pénurie de logement, malgré la fin des constructions d'après guerre, expliquent le climat d'urgence. Des populations sont massivement déplacées par les effets de la guerre et des redécoupages territoriaux; l'exode rural dû à la collectivisation des campagnes, à la modernisation libérale ou aux effets de la colonisation, crée des millions de nouveaux urbains; la géographie de l'industrie change, et la solution des villes nouvelles industrielles engendre le grand collectif, de Mureaux aux combinats socialistes. Ce contexte de crise permet de rendre inéluctable la solution des grands ensembles: l'horreur des taudis, des bidonvilles et des logements surpeuplés justifie les choix formels faits sans doute plus par les architectes que par les politiques. Conçus et réalisés comme une architecture de la pénurie, les nouveaux bâtiments logent partout les jeunes ménages chargés d'enfants de l'après – guerre, dont les parents sont nés pendant la crise et furent élevés pendant la guerre."

En France il y eut d'ailleurs des antécédents avant Sarcelles et avant la seconde guerre mondiale, avec Villeurbanne, déjà cité, Drancy²⁸² et ses "premiers gratte ciel de la région parisienne construits par l'architecte Marcel Lods"²⁸³ qui servira pendant la guerre de camp de sinistre mémoire lors des déportations de juifs français, le Champ des Oiseaux à Bagneux et surtout les cités construites dans le cadre des concours lancés pour l'industrialisation du logement dont la cité Rotterdam à Strasbourg²⁸⁴.

Il revient aux historiens de faire l'histoire des grands ensembles; Frédéric Dufaux, Annie Fourcaut, Rémy Skoutelsky et bien d'autres s'y emploient avec le recul nécessaire à cette discipline sachant que:

" La "cité"²⁸⁵ est devenue aujourd'hui synonyme de crise sociale, d'erreur urbanistique et d'insécurité.

Ces espaces aujourd'hui vilipendés et craints ont été présentés comme des éléments essentiels de la reconstruction et de la modernisation du pays, de la libération à la 5^{ème} république gaullienne. Sur ce point les collectivités locales partageaient l'enthousiasme des décideurs et les satisfactions des nouveaux

²⁸² Cité de l'architecture- Paris: " Demeurée tristement connue pour avoir servi de zone de transit vers les camps de la mort durant la seconde guerre mondiale, la cité de la Muette (1931-1932) tient une place particulière dans l'histoire de l'architecture. Afin de réaliser de manière économique ces 1200 logements, la préfabrication en série d'éléments standardisés et une organisation scientifique du travail sont expérimentés pour la 1^{er} fois à grande échelle.... Cette expérience servira de modèle pour les grands ensembles industrialisés de l'après guerre.

²⁸³ FOURCAUT, Annie. La ville divisée. Creaphis, 1996. p. 20.

²⁸⁴ Agnès Bertrand –Berthon dans sa thèse "La démolition des ensembles de logements sociaux. Bordeaux 3, 2004" précise p. 37 et 38 que "passée la période de la réponse à la pénurie par les différents types de logements d'urgence qui ont mis au travail architectes, industriels et administrations de l'Etat et qui voit l'émergence des plans type issus de normes technico – financières, le premier "grand ensemble" est édifié à Strasbourg. Il s'agit de la cité Rotterdam , un ensemble de 800 logements conçu par l'architecte Eugène Beaudoin et qui deviendra à partir de 1953 le modèle architectural le plus copié."

²⁸⁵ la "cité" paraît redevenu le terme utilisé pour désigner les grands ensembles avec une connotation péjorative alors qu'elle était initialement significative de vie communautaire ; à cet effet Roger Lagrange, maire socialiste de Chalon sur Saône avait donné à la ZUP des Prés Saint Jean la qualification de cité des Prés Saint Jean, avec une connotation positive.

locataires éclatent dans les premiers reportages télévisés de l'ORTF comme dans les premières enquêtes sociologiques....

Dés leur naissance, les grands ensembles sont associés à l'urbanisme de plan régional, au logement social et à la modernité architecturale opposée à la "lèpre pavillonnaire" qui les entoure...

Visitant "l'unité de voisinage de Beaulieu" à Saint Etienne, Adrien Spinetta, directeur de la Construction au ministère de la Reconstruction et du Logement donne en 1954 la version officielle du phénomène nouveau:

" La rue traditionnelle fait place à un aménagement d'unités largement ouvertes sur des espaces libres où la nature fournira le cadre nécessaire au développement de la personne humaine. Les espaces verts représenteront à eux seuls 72% de la surface utilisée. La voie d'accès y pénétrera pour s'y intégrer et non pour y matérialiser, comme autrefois, l'alignement des immeubles. Dans cet ensemble baigné de lumière et où la liberté de vie reste entière, la densité d'occupation sera plus forte que dans certaines de nos villes et cependant la famille y trouvera le cadre naturel propice à son épanouissement. Tels sont les signes tangibles d'un humanisme moderne..."

(Adrien Spinetta : Beaulieu, un ensemble pensé pour l'homme In Les annales de l'Institut Technique du BTP n° 78, juin 1954. p. 542)." ²⁸⁶

Les grands ensembles sont donc antérieurs à la constitution du groupe de la CDC et de ses filiales techniques SCIC et SCET et de l'émergence du mouvement des SEML qui s'opérera à partir de 1955.

Cependant, nées dans cet esprit dominant et avec des dirigeants issus des mêmes corps professionnels que les élites administratives et politiques de l'époque, la SCIC et la SCET intégreront ces concepts référents de "l'humanisme moderne".

Le groupe de la CDC et le monde des SEML servira ainsi de facilitateur en sa qualité d'administration de mission pour être l'opérateur efficace permettant d'accompagner cette volonté affichée de la politique de l'Etat.

Au-delà de ce qui fut souvent présenté comme la "duplication d'un modèle" il s'agissait de faire œuvre d'innovation, d'expérimentations car une tâche de cette ampleur n'avait jamais été engagée sur l'ensemble du territoire français.

Dans sa thèse relative à la SCET, une des rares thèses sur ce sujet, François d'Arcy analysant les modes de conception de l'urbanisme de l'époque rappelle " *qu'il faut reconnaître qu'il s'agit là d'un urbanisme expérimental et que la SCET et la SCIC, étroitement liées ensemble, sont actuellement les plus gros expérimentateurs.*

L'apport est qualitatif dans la mise en place et le perfectionnement des procédures. La SCET a été le principal interlocuteur de l'administration pour l'élaboration des différents textes: statuts et cahiers des charges type, décret de 1958 sur les ZUP, documents comptables...En liaison avec le ministère de l'Equipement, elle tente de rationaliser la conduite des opérations par l'introduction d'une méthode spécifique d'organisation, la méthode PERT..." ²⁸⁷

²⁸⁶ FOURCAUT, Annie. Faire l'histoire des grands ensembles. Société- Espaces- Temps, 2003. p.8, 10 et 11.

²⁸⁷ d'ARCY, François. Structures administratives et urbanisation: la SCET. Berger Levrault, 1968. p.53.

La SCET et la SCIC sont ainsi étroitement liées à ce qui constituera les bases de la conception des "grands ensembles" notamment au sein des commissions qui seront mises en place par Pierre Sudreau " dont les préoccupations humanistes se doublent d'une solide croyance dans la valeur de réponses rationnelles en permettant la traduction spatiale. Contrairement à un discours souhaitant "subordonner la technique à l'humain", c'est une véritable doctrine programmatique qui est dégagée "définissant ce qui doit être réalisé pour un équilibre social et économique, une vie heureuse individuelle et collective" ²⁸⁸ dont la "grille du bonheur " de Gérard Dupont devient le mode d'emploi. "²⁸⁹

La " grille Dupont" est un instrument qui fut critiqué mais demeurait pertinent dans son principe, les difficultés rencontrées n'étant pas dans son usage mais plutôt dans le retard de financement des équipements publics qu'elle prévoyait. Tel que le rapporte Jacques Jullien qui dirigea la SEM d'Argenteuil (SEMARG) " la méthode était certes rigide (encore qu'étaient prises en compte les réalités locales); mais cette procédure a eu le réel mérite de coordonner, en programmation, construction de logements et mise en place des équipements d'accompagnement. Ce faisant , elle a joué un rôle de garde fou sans lequel certaines opérations auraient sans doute été lancées dans une imprévoyance un peu euphorique , sans que tout ait été prévu à cet égard.

Avec du recul, on doit même considérer qu'avec toutes les difficultés rencontrées (principalement financières) lorsqu'il fallait mettre ces programmes en œuvre, le résultat a été positif

En matière d'équipements totalement publics, lors de la création des nouveaux sites urbains, le besoin auquel il était impératif de répondre en urgence, compte tenu de l'afflux important et rapide de population, était celui des établissements scolaires. Durant de nombreuses années bien que des efforts très sérieux aient été faits pour essayer d'adapter dans le temps les réalisations aux nécessités, de réels décalages ont été constatés. Il avaient pour origine les difficultés concernant le financement qui tenaient ,d'une part , à un retard constant dans la mise en place des subventions d'Etat....Ces équipements ont dans la plupart des ensembles,été réalisés conformément à leur programmation , mais avec généralement un retard sensible par rapport au calendrier prévu...

La démarche a été moins volontariste en ce qui concerne les autres équipements....notamment les services administratifs, leur implantation sur les sites, lorsqu'elle a eu lieu, a été faite au fur et à mesure de l'installation des habitants et la confirmation de la nécessité d'un traitement sur place des problèmes en résultant. C'est ainsi qu'ont été créées des mairies annexes, des halte garderies, ou encore des centres de protection maternelle et infantiles, équipements indispensables dans ces nouvelles communautés humaines transplantées , souvent constituées de ménages jeunes n'ayant pas encore trouvé leurs repères et dont les deux conjoints travaillaient souvent à l'extérieur. Dans le domaine des services habituellement classés sous l'appellation de socio culturel (centres sociaux, centres de loisirs a prévalu un certain empirisme, plutôt "bon enfant", mais qui raffermissait les liens sociaux. Dans les premières années des grands ensembles, en ce qui concerne l'accueil des activités correspondantes, faute de disposer de locaux construits ou aménagés

²⁸⁸ Urbanisme n° 62- 63 de 1959. " Equipement des grands ensembles", introduction de Pierre Sudreau. p. 3.

²⁸⁹ BERLAND- BERTHON, Agnès. La démolition des ensembles de logements sociaux. Thèse Université Bordeaux 3, 2004. p. 42.

spécifiquement, des logements ont été affectés à la fonction et le sont restés pendant de longues années. Souvent débordées par la multitude des problèmes à régler et confrontées à l'obligation de donner priorité au scolaire et au sportif, les communes se sont déchargées sur les aménageurs du soin, d'une part, de réaliser les locaux des autres activités, d'autre part d'en assurer le fonctionnement...Mais la conséquence en a été que le transfert des bâtiments abritant des activités socio- culturelles ou de caractère familial à partir du patrimoine de l'aménageur à celui de la collectivité, justifié par le caractère collectif de ces activités et par l'achèvement de la mission d'aménagement, ne s'est effectué que bien longtemps après leur mise en service. Il en a été de même pour les infrastructures. Ces transmissions se sont d'ailleurs souvent faites dans le cadre d'une négociation difficile." ²⁹⁰

Ainsi ces équipements dont la réalisation était expressément prévue, attestant de la part de l'Etat et de ses administrations de sa volonté de donner un caractère complet aux opérations d'aménagement avec tous les éléments constitutifs de la réalité urbaine énumérait un programme assez complet des équipements publics mais ne précisait pas à qui incombait la réalisation de ces équipements, leur financement et les délais; la seule obligation faite à la SEML, aménageur, était de réserver les emprises foncières pour ces équipements. L'autre lacune qui s'avéra un handicap pendant de nombreuses années résidait dans l'absence de prévision pour la mise en place de transports collectifs de desserte de ces nouveaux quartiers.

François Parfait, ingénieur des Ponts et Chaussées et directeur technique de la SCET ²⁹¹ complète les prescriptions de la grille Dupont avec une vision de l'urbanisme opérationnel au regard des conclusions d'opérations en cours sous l'égide de la SCET.

Au travers de l'analyse et de l'interprétation d'exemples significatifs à Toulouse, Alger, Oyonnax, Ouargla, Dunkerque ou Lyon son influence sur la conception des plans de masse sera prépondérante au sein du réseau des SEML et servira de "modèle" à bon nombre d'architectes – urbanistes en charge de la conception des ZUP.

François Parfait rappelait cependant la nécessité de réaliser les équipements publics simultanément avec la construction des logements et déplorait les retards pris en ce domaine du fait que ceux-ci dépendaient de ministères et d'administrations qui ne coordonnaient pas correctement leurs interventions, chacun avec sa "logique propre" et ses propres règles, "mal français" de la sectorisation administrative.

Peu de temps après la présentation des travaux des commissions officielles sur l'équipement des grands ensembles il explicite, dans la revue Urbanisme, le mode opératoire pour la "conception, l'organisation et la réalisation des grands ensembles" ²⁹² situant sa démarche comme complémentaire de celle de Gérard Dupont.

Ses apports concernent notamment la nécessaire prise en compte des équipements commerciaux en complément des équipements publics scolaires, culturels et sociaux. Il fournit à cet effet une "grille" définissant pour chaque

²⁹⁰ JULLIEN, Jacques. Grands ensembles et banlieues, témoignages d'histoire urbaine. Villes en parallèle, Université Paris 10, 2004. p. 92 – 94.

²⁹¹ François PARFAIT sera ensuite directeur général de la SCET jusqu'en 1980.

²⁹² PARFAIT, François. Conception, organisation, réalisation des ensembles d'habitation. Urbanisme n° 65 du 3^{ème} trimestre 1959. p. 18 à 39.

commerce le nombre et la surface optima des boutiques devant être construites en fonction de la clientèle prévue.

La pratique de la "grille" relevait là aussi d'un esprit rationnel, même s'il ne s'agissait que de recommandations et de valeurs indicatives; une telle pratique sous des appellations différentes perdure dans tous les aspects de notre vie quotidienne et de ses rapports avec le fonctionnement des administrations qui à défaut de savoir juger le "qualitatif" s'en remettent à la "rationalité des chiffres".

Au-delà de ces éléments qualitatifs sensés *"satisfaire les besoins des différentes catégories de population qui doivent cohabiter"* dans ces ensembles d'habitation, une réflexion est menée sur l'implantation de ces équipements commerciaux en un centre ou plusieurs, en les hiérarchisant pour qu'ils soient des ensembles vivants et en lien avec les autres équipements.

Les liaisons avec les agglomérations pré existantes sont également prises en compte afin que ces nouveaux ensembles d'habitation soient conçus comme faisant partie *" d'un tout dans lequel il s'incorpore et non comme une unité isolée et autonome"* et réagissant *" vigoureusement contre la tendance que manifestent certains hommes de l'art d'oublier ce "tout" dont le contact les embarrasse et de considérer le problème comme résolu dès que le programme d'aménagement déclare que les quartiers existants sont appelés à disparaître ou à se remodeler peu à peu et que dans l'attente de cette condamnation à terme, ils seront négligés et isolés de l'Ensemble moderne par un rideau d'arbres. Partant de là , sur aucun plan, sur aucune maquette on ne fait figurer ce voisinage voué théoriquement à une mort lente, alors qu'il ne cherche énergiquement qu'à subsister , et on arrive ainsi à créer, dans la vie pratique, des juxtapositions extrêmement regrettables.*

*On ne peut en effet oublier que pendant encore de très nombreuses décades, et malgré tous les règlements, anciens et nouveaux quartiers vont coexister, que leurs habitants vont **vivre ensemble**, et que loin de les éloigner, la vie commune va les rapprocher très étroitement. Il faut donc le plus possible , supprimer les barrières artificielles , éviter qu'un village neuf ne s'oppose à un village vieux et chercher surtout à ne faire qu'une seule et même agglomération de gens qui, par leurs contacts quotidiens , s'apprendront à mieux vivre en commun."*²⁹³

Au travers de l'analyse et de l'interprétation d'exemples significatifs à Toulouse, Alger, Oyonnax, Ouargla, Dunkerque ou Lyon **son influence sur la conception des plans de masse sera prépondérante au sein du réseau des SEML et servira de "modèle" à bon nombre d'architectes – urbanistes en charge de la conception des ZUP.**

François Parfait rappelait cependant la nécessité de rassembler tous les éléments qui doivent composer une ville *" et par conséquent doivent **satisfaire les fonctions autres que l'habitation** "* en prenant pour exemple Fontenay le Bois , Unité Résidentielle de 8 000 à 9 000 logements où était prévus :

- un centre public et commercial et des centres commerciaux secondaires et des groupes scolaires dans chacun des quartiers
- un parc public et un centre de sports
- un hôpital
- un lycée et un collège

²⁹³ PARFAIT, François. Urbanisme n° 65, 1959. p.31.

et " sur les franges du terrain deux vastes zones réservées à l'artisanat et à la petite industrie car aucun de ces éléments n'est dissociable des autres et c'est leur réalisation coordonnée qui, seule, pourra véritablement **créer une entité harmonieuse et complète**".²⁹⁴

Cette conception d'un "urbanisme nouveau au service de l'homme", avec des cheminements piétonniers assurant des liaisons, en toute sécurité, entre les logements, les écoles et le centre commercial fut celle que je découvris en intégrant le monde des SEML en 1973 au travers de la "cité des prés Saint Jean " à Chalon sur Saône. Vision idyllique, certes pas; mais dans cette adaptation locale par l'architecte Petit²⁹⁵ des préceptes développés par François Parfait se retrouvent mises en œuvre quelques axes de réflexions d'actualité qui font encore débat notamment dans la recherche de liaisons "dites douces" entre quartiers. Ici, à Chalon sur Saône, point de "dalle" ni de décor superflus mais la recherche d'une qualité de vie par un traitement paysager et de l'aménagement de places invitant à la convivialité et aux jeux des jeunes enfants, en toute sécurité.

Il y a ainsi dans l'apport de François Parfait et la contribution de la SCET, et des SEML dont elles assuraient l'appui technique, non seulement des prescriptions méthodologiques pour une réalisation "efficace et rationnelle " mais également le rappel des préceptes d'un urbanisme au service de "l'homme" dont la SCET et les SEML se voulaient les garantes et les "missionnaires".

" *Concevoir un ensemble d'habitation c'est accomplir la très haute mission de loger des hommes, c'est avoir l'ambition de les faire vivre de la façon la plus confortable certes, mais surtout la plus complète et la plus digne. Concevoir un Ensemble, ce n'est pas acheter des terrains, dessiner les plans ou couler du béton, c'est aider l'homme à atteindre sa plénitude, par le vaste domaine de l'Urbanisme. En 1933, la Charte d'Athènes proclamait que, pour y parvenir, il fallait l'aider à mieux habiter, mieux circuler, mieux travailler, mieux se recréer. Vingt cinq ans après, nous pensons être au cœur de cette action si féconde... C'est pourquoi, ce qui doit être au plus haut point marquer ces ensembles d'habitation, ce n'est pas tellement le détail de leur réalisation, c'est beaucoup plus la force et l'unité de leur conception, c'est la vie de l'âme de leurs habitants.*"²⁹⁶

C'est cette **vision humaniste** diffusée par François BLOCH- LAINE que partageaient les dirigeants de la SCET, de ses filiales et des SEML: l'efficacité technique au service d'une mission, de l'homme, de l'intérêt général avec la conscience que l'aménagement peut participer à l'évolution et aux progrès des rapports sociaux, tel que Jacques Jullien qui fut directeur de la SEMARG (SEM d'Argenteuil) le formule en ces termes:

" *Mon goût pour l'aménagement est indissociable de mon engagement social. Quel plus beau métier en effet que celui d'aménageur qui peut en transformant le cadre de vie et de travail des hommes participer modestement certes mais de façon tangible à l'évolution et au progrès des rapports sociaux ...Au-delà des modes ou des pressions, j'ai participé à l'action de ceux qui avec*

²⁹⁴ PARFAIS, François. Urbanisme n° 65, 1959. p.22.

²⁹⁵ L'architecte Petit réalisa également à Chalon sur Saône la Maison de la Culture.

²⁹⁶ PARFAIT, François. Urbanisme n°65, 1959. p.39.

détermination et persévérance font de la transformation de la ville un facteur clé de l'évolution des modes de vie et de production..."²⁹⁷

I-1-9- ESPRIT MILITANT ET LIMITES DANS L'ACTION FONCIERE.

Cet **esprit "militant"** se retrouve dans les témoignages recueillis par Abdoul Sow sous la direction de Guy Burgel près d'anciens de la SCET et fort bien résumé dans les propos de Claude Marec:

" En 1969, en poste à Toulouse pour la création d'une agence du BETURE, j'ai pleuré et n'ai pu retenir mes larmes quant j'ai visité pour la première fois la cité du Mirail ...J'ai toujours pensé et cru que ces grands ensembles étaient porteurs de progrès techniques et architecturaux pour une société plus juste".²⁹⁸ Toulouse " Le Mirail", la "grande œuvre " de Georges CANDILIS était d'ailleurs à cette époque une référence novatrice visitée par tous les urbanistes français et européens.

Cet esprit militant trouva cependant ses **limites dans l'action foncière.**

La SCIC et la SCET ont dès leur création mis en place des équipes d'agents fonciers, assuré leur recrutement et leur formation et insufflé le sens de l'efficacité "commando" propre à l'ensemble des filiales de la CDC.

Cependant, dans l'action foncière, tel que le rappelle Marcel Roncayolo,

" le régime de la propriété foncière est une des rigidités dans laquelle les efforts de rationalisation, les plans d'urbanisme et les montages financiers finissent toujours par trouver leur limite. Depuis longtemps, l'intérêt public est opposé, sur ce point aux intérêts particuliers ; mais rarement vainqueur, sans compromis ni concession : Origine du pire si l'on en croit Max Querrien : "Non seulement le profit foncier est une plus value acquise sans travail, mais encore, du fait de cette plus value, le développement urbain secrète ses propres inhibitions foncières et les contribuables sont pressurés pour financer des sur profits. Les logements sociaux fuient les centres, la ségrégation urbaine s'installe, la division des classes s'accroît. Pour trouver des terrains à un prix accessible, on grignote l'espace rural, on mite les exploitations agricoles."

La propriété foncière reste donc au cœur des systèmes successifs de règlements et d'interventions établis par la puissance publique, sans que celle-ci parvienne à en maîtriser correctement les effets. La loi de 1807 fixait déjà les conditions de l'expropriation publique et imposait le partage de la plus value. Des textes se sont accumulés, stratifiés...sans atteindre, semble-t-il, l'efficacité désirée...

C'est que, en droit français, celui qui se fonde sur le Code civil, la propriété est un bloc difficile à dissocier : droits sur le sol, d'user et de négocier se confondent. La législation ne distingue pas les types d'occupation et les types de propriétaires ; elle affirme un principe : toute atteinte qui lui est portée semble menacer l'ensemble des propriétaires. .. Quelle que soit l'inégalité des richesses et du pouvoir économique, les propriétaires ne constituent ni une classe ni une fraction de classe. Le possesseur d'une boutique ou d'un lot de terre couvre le grand spéculateur et, éventuellement, même s'il est en définitive

²⁹⁷ JULLIEN, Jacques. Grands Ensembles et banlieues. Villes en Parallèle – Université Paris 10, 2004. p.20.

²⁹⁸ SOW, Abdoul. Maîtrise d'ouvrage et métiers de la maîtrise d'ouvrage. CDC, 2007. p.21.

le moins gagnant dans l'affaire, tend à tirer profit de rentes de situation ou de plus values. " ²⁹⁹

La loi du 6 août 1953 dans le cadre de la 1^{er} loi foncière marque cependant un tournant en étendant la notion d'utilité publique et les possibilités d'expropriation aux besoins de l'urbanisation, la "droit du sol" demeure une composante du contexte français et des pays latins, comparativement aux usages en Angleterre ou dans les pays du Nord de l'Europe.

Ayant, dans mes missions de chargé d'opérations³⁰⁰ procédé aux acquisitions foncières nécessaires à la réalisation de mes opérations, notamment au Rompois à Blanzay (71) je puis témoigner tout à la fois de la disparité des situations rencontrées et de la difficulté d'assurer un traitement différencié selon le milieu social concerné. En l'occurrence le balancier de la justice foncière, bien souvent influencé par les juges d'expropriation, penchait vers les propriétaires importants et influant sachant tirer parti de leurs attaches syndicales ou patronales relayées par les fédérations paysannes ou les chambres de commerce. La vindicte populaire qui considère l'expropriation pour cause d'utilité publique comme une spoliation se trompe de victime ; bien souvent l'exproprié réalise l'affaire de sa vie même si ce n'est pas un professionnel de la spéculation. D'ailleurs, la plupart des acquisitions se font par la voie amiable même si la procédure d'expropriation est engagée, l'engagement de la procédure garantissant d'ailleurs tout autant l'exproprié qui bénéficiera d'exonérations fiscales, au nom de la possibilité du réemploi des sommes perçues, que l'expropriant qui maîtrise mieux ses délais, bien que soumis aux aléas du pouvoir judiciaire.

Dans les acquisitions que j'ai opérées au Rompois, près d'agriculteurs et exploitants agricoles les négociations étaient facilitées par un arbitrage de la Fédération des Syndicats Agricoles qui avaient négocié, au niveau national avec la SCET, des barèmes, bien sûr indicatifs et confidentiels. Sur ces bases le jeu de la négociation devenait gagnant – gagnant, selon l'expression redevenue à la mode, lorsque le représentant du syndicat pouvait justifier son pouvoir par l'octroi d'avantages tels que le maintien du droit d'usage tant que les travaux ne seraient pas engagés et que j'avais l'assurance de disposer du terrain dans les délais compatibles avec l'avancement de l'opération et à un prix compatible raisonnable au regard du bilan financier prévisionnel.

L'incidence des délais dans de telles transactions est un facteur majeur pour maîtriser les coûts, facteur encore d'actualité dans les communes qui ne disposent pas de réserves foncières. Lorsqu'il me fallut accélérer une transaction avec le marquis local, pour l'implantation d'un lycée obtenue plus rapidement que prévue, André JARROT, le président de la Communauté Urbaine de Montceau les Mines- le Creusot, étant devenu ministre ³⁰¹, j'ai dû accepter certaines exigences des banques qui avaient ses terrains en hypothèques et pour lever l'ensemble de celles-ci acquérir un bois contigu à

²⁹⁹ RONCAYOLO, Marcel. Nouveau cycle ou fin de l'urbanisation In Histoire de la France Urbaine. tome 5, 1985. le Seuil. p. 87

³⁰⁰ dans les premières ZUP la mission d'acquisition foncière était assurée par des agents de la SCET puis progressivement celle-ci fut, selon les SEML et leurs rapports avec la SCET, réalisées en SEML bien souvent par le chargé d'opération ou sous son égide ; la SCET intervenait soit en conseil juridique pour le montage des dossiers soit en appui notamment pour des acquisitions complexes en centre ville.

³⁰¹ André JARROT, maire de Montceau les Mines et président de la Communauté Urbaine (CUCM) fut nommé ministre de l'environnement par Valéry Giscard d'ESTAING en 1974 (ancien résistant, membre du RPR il avait signé l'appel anti - Chaban Delmas)

notre opération, bois qui demeura espace naturel pour la satisfaction des habitants actuels.

Dans les missions d'acquisition auxquelles je participais, le règlement des situations des locataires s'avérait bien souvent plus délicat et j'ai en mémoire les difficultés qu'il me fallut surmonter pour solutionner déceimment le relogement, sans être séparés, d'une mère âgée et de son fils adulte, ceux-ci ne répondant pas aux critères classiques des offices d'HLM ou des services sociaux de l'époque. Le problème du relogement des locataires est en effet celui qui demeure, encore aujourd'hui le plus délicat à traiter les règlements et les lois ne leur étant guère favorables, au regard des avantages octroyés aux propriétaires, le Code Civil s'attachant plus à la propriété qu'à son usage.

Il faut alors pouvoir disposer tout à la fois d'une marge de manœuvre financière suffisante et faire preuve d'imagination et de persévérance avec un réseau professionnel et relationnel susceptible d'être sollicité sans espoir de profit immédiat.

L'organisation des SEML avec le chargé d'opération comme cheville ouvrière trouve ainsi une valeur particulière pour les acquisitions foncières par rapport aux systèmes administratifs bureaucratiques en vigueur dans les collectivités locales avec ses sectorisations et leur rigidité ; les circuits hiérarchiques des administrations, parfois compliqués et souvent non adaptés à l'action opérationnelle, ne favorisent pas l'efficacité malgré la compétence et la bonne volonté des fonctionnaires territoriaux concernés .

Cette observation valable également pour l'ensemble des missions transversales de toute opération d'aménagement et d'urbanisme demeure d'actualité et sera développée tant dans l'analyse des modes d'intervention des Zones d'Aménagement Concertées (ZAC) que dans les interventions en renouvellement urbain.

Pour compléter cette analyse sur l'action foncière il convient tout à la fois de convenir de l'efficacité du réseau SCET- SCIC et SCET pour remplir cette mission qui constitue le préalable indispensable à tout projet d'urbanisme ³⁰² et des conséquences engendrées par la nécessité de cette maîtrise de surfaces importantes dans des délais très courts afin de répondre aux objectifs tant dans le domaine du logement que dans celui des zones industrielles. Ceci influença le choix des sites à urbaniser tel que le décrit Jean Auger , tirant parti de son expérience de responsable foncier à la SCIC dans une thèse traitant de "la question foncière dans les grands ensembles" soutenue en 2002 près de l'Université de Paris 10:

" La décision de retenir un futur site urbain supposait qu'au-delà des opportunités d'achat qui sont, quoiqu'il puisse être dit à ce sujet, un élément important dans le choix, soit faite une analyse multi critères. La démarche, en réalité spécifique à chaque site, pouvait être guidée par un certain nombre d'aspects, en particulier:

- *le recours aux opportunités susceptibles de se présenter, sous réserve cependant que ces acquisitions se situent dans les secteurs réputés urbanisables. L'ensemble des mécanismes juridico – financiers créés dans les années cinquante (FDES, FNAT, FNAFU) ³⁰³, bien que ce ne*

³⁰² notion qu'il convient de rappeler , demeurant d'une actualité tout aussi prégnante que dans les années 1960 malgré les multiples procédures censées favoriser les réserves foncières.

³⁰³ FDES: Fonds de Développement Economique et Social
FNAT: Fonds National d'Aménagement du Territoire
FNAFU: Fonds National d'Aménagement Foncier et Urbain

soit pas leur objet principal , participaient également de cette préoccupation (en particulier au regard de la possibilité de se raccorder aux grands réseaux) de s'assurer de la cohérence entre ces vastes projets de constructions avec les orientations générales d'organisation territoriale (de la même façon on verra dans les années soixante- dix que les villes nouvelles seront implantées à proximité des autoroutes existantes ou projetées);

- *l'incidence du facteur rapidité dans le choix d'implantation. L'action à conduire se situait donc dans le court terme, tant en ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre (et bien évidemment l'acquisition des terrains nécessaires) que ses résultats (des logements à des conditions de prix ou de loyers accessibles à la clientèle à laquelle ils étaient destinés). Dès lors, il était normal que l'obligation d'aller vite oriente prioritairement vers les terrains les plus faciles à acquérir....*

En ce qui concerne ce point particulier du choix des implantations, confrontés au double impératif d'avoir, d'une part à composer avec les principes d'organisation urbaine encore balbutiants et d'autre part, à agir avec efficacité (en terme de coûts et de délais), les opérateurs des grands ensembles ont dû faire preuve de pragmatisme.....

L'éloignement par rapport à l'existant s'est également souvent imposé en raison de la nécessité de constituer l'homogénéité de l'unité foncière (puisque c'est d'elle que dépendait la possibilité de promouvoir une véritable composition urbaine), difficile à assurer dans les franges urbaines." ³⁰⁴

Le choix des implantations fut ainsi tout autant le fait de la pratique de plans de masse qui s'avéraient difficilement compatibles avec un urbanisme de "greffe" sur du tissu urbain existant et d'ailleurs peu conforme à la doctrine dominante des "quartiers nouveaux" que de l'urgence de se rendre acquéreur des terrains nécessaires en limitant la pression foncière.

I-1-10- L'ESSOR DE LA PLANIFICATION URBAINE SOUS L'EGIDE DE L'ETAT.

Le rôle du groupe de la CDC et des SEML s'avère ainsi prépondérant dans la mise en œuvre de la politique de l'Etat avec une efficacité qui lui confère un rôle d'acteur privilégié de l'aménagement des territoires communaux que ce soit dans la réalisation des grands ensembles d'habitation, la rénovation urbaine qui se développera dès les années 1960 concomitamment avec la poursuite des ZUP ou l'accueil des entreprises dans les zones industrielles.

Il convient en effet de conserver en mémoire ces trois types d'action qui demeureront au fil des ans dans les champs d'implication des SEML.

Sur Chalon sur Saône, la Rénovation Urbaine avec la déviation et le comblement du canal du centre sera menée de front avec la cité des Prés Saint Jean et verra s'y implanter la Maison de la Culture.

Le champ d'implication des SEML, dès leur création, ne se limite donc pas aux grands ensembles, institutionnalisés dans le cadre des ZUP après 1958.

³⁰⁴ AUGER, Jean. Grands ensembles et banlieues. Villes en parallèle- Université de Paris 10, 2004. p. 53, 54, 55 et 56.

Même si ceux-ci s'avèrent prépondérants dans la mémoire de cette période, "nombre d'implantations de grands ensembles sont directement en lien avec des investissements industriels des trente glorieuses ³⁰⁵ et avec la concentration massive de main d'œuvre salariée.....

C'est ainsi que Léon- Paul LEROY, directeur général de la SCET et de la SCIC déclare: *"La France va maintenant allier très étroitement sa politique de l'habitat à l'industrialisation et à la création d'emplois. Il est donc nécessaire d'établir, de plus en plus, la liaison entre grand ensemble d'habitation et ensemble industriel."* Le territoire se voit affecter comme fonction première d'être une plate forme potentielle dans le cadre d'un vaste plan territorial de mise à disposition de main d'œuvre. " ³⁰⁶

Cette trilogie d'actions – Grands ensembles - Rénovation Urbaine – Zone Industrielle , permettant d'articuler la politique du logement au développement de l'urbanisme opérationnel marque dans ces années 1958- 1960 **l'essor de la planification urbaine tout autant que l'épanouissement de l'urbanisme opérationnel , terrain de "mission" des SEML** . Les nouvelles procédures mises en place à cet effet pour les ZUP et les Rénovations Urbaines avec pour objectif affiché de maîtriser les terrains et contenir la spéculation foncière sont selon Thierry Oblet ³⁰⁷ :

" emblématiques de l'ambition de l'Etat de piloter le développement urbain.

Au début des années 1960, l'autorité de l'Etat dans l'urbanisme opérationnel s'affiche sans fard. Créées par décret gouvernemental, en fonction d'études menées par le corps des Ponts et Chaussées et à la suite d'un semblant de consultation des collectivités locales concernées, les ZUP sont des "territoires d'Etat" ³⁰⁸

Cette situation de territoires placés en dehors du pouvoir des élus locaux se concrétisait parfois, à l'intérieur de certaines municipalités, tel que le rapporte Bernard Archer par :

"l'existence de deux postes d'adjoints spécialisés : l'adjoint chargé de la ZUP et l'adjoint chargé de l'urbanisme. Ce dernier répondait, en fait, à une vision logique de la responsabilité municipale. La gestion de permis de construire lui conférait un rôle particulier dans l'organisation de la "spéculation urbaine", alors que "l'urbanisation dirigée" restait essentiellement le fait de l'Etat." ³⁰⁹

Certes le contexte est différent mais n'y a –t –il pas quelques similitudes avec la situation actuelle encore plus aberrante en 2007 qu'en 1960 sous les auspices de la décentralisation ! ³¹⁰ .

³⁰⁵ ce terme "des trente glorieuses "me semble souvent utilisé hors du contexte du livre de Jean Fourastié auquel il emprunte le titre, les années 1945- 1955 que j'ai vécu dans les ruines de ma ville natale furent- t- elles si glorieuses ?

³⁰⁶ PEILLON, Pierre. Utopie et désordres urbains. l'Aube, 2001. p.22.

³⁰⁷ OBLET, Thierry. Gouverner la Ville. PUF, 2005. p.118.

³⁰⁸ PINSON, Daniel. Des banlieues et des villes. Dérive et euro- compétition. les Editions Ouvrières, 1992 (cité par Thierry OBLET, ibidem)

³⁰⁹ ARCHER, Bernard et LACROIX, Christian. La planification urbaine In Collectif, Institut français des sciences administratives. L'administration des grandes villes. Cahier n° 14, Edt Cujas, 1997. p. 155 (cité par Thierry Oblet. ibidem, p. 121)

³¹⁰ Certes le contexte est différent mais n'y a –t –il pas quelques similitudes avec la situation actuelle qui distingue la "politique dite de la Ville" de la Ville elle-même et de son urbanisme avec dans la plupart des collectivités concernées des adjoints et des services administratifs distincts et, vraisemblablement hasard de l'histoire, une "main mise de l'Etat et de ses services sur ce qu'il appelle "la politique de la Ville" et ne concerne en fait, ce qui est une aberration

Dans ces conditions, le choix des maires semblait réduit à un rôle subalterne même s'il présidait sa SEML et devait faire approuver par son conseil municipal le bilan financier de la ZUP et le choix de l'architecte en chef.

Thierry Oblet abonde dans ce sens lorsqu'il analyse le rôle des SEML:

" Généralement créées par l'Etat, elles associent dès l'origine des élus locaux au sein de leur Conseil d'Administration (où siège souvent le préfet) sans que ces derniers n'y impriment véritablement leur contrôle: les grandes opérations restent décidées à Paris, et les SEML conseillées par la SCET agissent souvent comme une sorte de rouleau compresseur. "Quand, par exemple-rapporte Bernard Archer- un représentant du groupe de la CDC disait au maire:

" Je vous propose de construire mille logements par an, j'organiserai le financement, y compris les avances à court terme, je conduirai l'action foncière, et je réaliserai les infrastructures", pouvait – on considérer que l'on entrait dans une phase de concertation, ou plutôt dans un processus technocratique? Cela, d'autant plus que les villes ne disposaient pas de services, ou de conseils, assez développés pour concevoir une politique d'aménagement et de développement." ³¹¹

Les SEML constituent ainsi l'outil privilégié de l'Etat pour urbaniser la France." ³¹²

Jean François Blache ³¹³ qui fut acteur et conseil près de la mairie de Rennes confirme qu'à cette période **" le maire n'avait pas son mot à dire car c'est le ministre de l'Equipement qui décidait des ZUP"** ³¹⁴ ce que Pierre Peillon conforte concernant le rôle des SEML comme **"courroie de transmission"** des décisions de l'Etat:

" L'utilisation des SEM filiales de la CDC comme courroie de transmission permet sans doute de faciliter nombre d'opérations, mais ne modifie en rien la logique d'ensemble d'un état dictant à chacun, et au premier chef aux collectivités locales , sa vision du territoire et de la ville.....Il s'est ainsi trouvé des quartiers carrément prescrits par l'administration à la commune (voire au maître d'ouvrage) et , ne les considérant pas comme sien, celle-ci a refusé de s'occuper de ce "quartier illégitime" qui , vingt ans après , souffre toujours de ce "dénier de paternité"....Même s'il s'agit là de situations limites, il n'est peut être pas étonnant qu'ensuite, dans un certain nombre de cas , indépendamment de toute question de lieu d'implantation ou de forme urbaine, les occupants de ces nouveaux ensembles d'habitation aient connu quelque difficulté à s'intégrer , perçus par des communes qui les avaient peu souhaités comme des corps étrangers indésirables." ³¹⁵

Il faut en effet reconnaître que les moyens financiers étaient détenus par la CDC et leur affectation décidée par les ministères ce qui renforce tout autant

totale, que quelques quartiers dont on assure le maintien en état de subordination aux bons vouloirs d'un Etat re-centralisateur.

³¹¹ ARCHER, Bernard. Des lieux empêchés de vivre In A la recherche de la ville perdue. p. 58.

³¹² OBLET, Thierry. Gouverner la Ville. le lien social, 2005. p.117.

³¹³ Jean François Blache fut conseiller technique à la SCET dans les années 1960- 1970 puis directeur de la SEMAEB (Rennes) et conseiller du maire Edmond Hervé; il assure actuellement toujours ce rôle de conseil près de la Communauté d'Agglomération de Rennes et dirige l'Institut d'Aménagement de Rennes.

³¹⁴ SOW, Abdoul. Maîtrise d'ouvrage et métiers de la maîtrise d'ouvrage. CDC, 2007. p.33

³¹⁵ PEILLON, Pierre. Utopie et désordres urbains. l'Aube, 2001. p.58.

les pouvoirs réciproques de l'Etat et de la CDC, confortant les liens entre l'Etat et la CDC, tout en laissant à chacun sa marge de manœuvre spécifique.

Cette action conjointe de l'Etat et de la CDC, coalition objective, peut être illustré par l'exemple des financements du FNAFU tel que le signale François d'Arcy :

" A l'origine des ZUP, le financement intermédiaire était assuré par des avances du Fonds National d'Aménagement du Territoire et par des prêts de la CDC à un taux de 5% mais dont certains étaient bonifiés par le Fonds National d'Aménagement et d'Urbanisme (FNAFU) à hauteur de 2,5%. Tous les prêts décidés par le FNAFU le sont par un comité de direction composé de représentants des ministères des finances, de l'Intérieur, de l'Equipement et du délégué général à l'aménagement du territoire statuant à l'unanimité." ³¹⁶

Cet exemple concernant le financement des ZUP avec les implications conjointes de la CDC et de l'Etat conforte la notion de **ZUP/ territoire d'Etat** déjà évoqué.

Avec quelques nuances liées à l'évolution du pouvoir des collectivités et à l'organisation de l'Etat, il est paradoxalement possible de déceler certaines similitudes, tant dans l'esprit que dans la forme avec les interventions actuelles de l'ANRU en renouvellement urbain.

I-1-11- LA LEGITIMITE DES SEML: OUTIL PRIVILEGE DE L'ETAT.

Dans ces conditions **la légitimité des SEML comme outil privilégié de l'Etat pour urbaniser la France était effective** et, tel que le rapporte Léon Paul LEROY ³¹⁷ avec pour les élus qui souhaitaient en tirer profit malgré les contraintes des administrations, au-delà de la fonction de "courroie de transmission" des décisions de l'Etat, un **rôle de "médiateur " entre les collectivités locales, l'Etat et la CDC:**

" D'une manière générale, l'économie mixte répondait aux attentes des différents protagonistes. Les collectivités locales comme les administrations de l'Etat étaient demandeuses. Les élus, préoccupés par la dimension du problème "logement" en période de reconstruction attendaient en effet des solutions.

*Or à cette époque, la Caisse des Dépôts leur était "difficile d'accès" et les administrations d'Etat se sentaient fortes de leur tutelle. Si la Caisse des Dépôts a très tôt prêté aux collectivités locales comme en témoigne son premier prêt pour le port de Dunkerque en 1820, ceci restait une activité marginale, sa préoccupation essentielle étant alors le soutien à la rente. Elle a commencé à s'intéresser au logement social en 1925 – 1926 et les besoins et les demandes se sont amplifiés au lendemain de la guerre. Simultanément, **l'économie mixte a permis aux élus de passer de "relations de vassaux à celles de partenaires"**.*

³¹⁶ d'ARCY, François. Structures administratives et urbanisation: la SCET. Berger Levrault, 1968. p.52.

³¹⁷ Léon Paul LEROY, collaborateur de François BLOCH-LAINE fut directeur de la SCET et de la SCIC jusqu'en 1967, puis président jusqu'en 1979.

*Côté administrations, les ministères des finances et de l'intérieur voyaient l'économie mixte comme un moyen complémentaire de suivre les objectifs, les projets et les réalisations des communes et de renforcer, par commissaire du Gouvernement interposé, une tutelle directe alors que les élus espéraient trouver dans ce cadre plus souple l'occasion de rencontrer hors hiérarchie les services de l'Etat....autrement dit, " la vertu du tapis vert" .*³¹⁸

Cette " vertu du tapis vert" fut très vite appropriée par "les maires bâtisseurs " de l'époque au rang desquels figuraient Jean Royer à Tours, Pierre Pflimlin à Strasbourg, Gaston Deferre à Marseille, Jacques Chaban Delmas à Bordeaux³¹⁹, Henri Fréville à Rennes, Louis Pradel à Lyon.... C'était également le cas tel que j'ai pu le constater à Chalon sur Saône avec Roger Lagrange.

Ainsi les SEML, tout en étant sous "tutelle" de l'Etat et de la CDC (ou de la Banque de Paribas qui intervenait dans des conditions similaires à celles de la CDC notamment à Tours avec Jean Royer ou à Vélizy - Villacoublay) assuraient pour ces "maires bâtisseurs" le relais nécessaire, le médiateur avec les services de l'Etat et notamment ceux des Directions Départementales de l'Équipement très présentes localement.

Les maires pouvaient d'autre part disposer de conseils techniques près des SEML et ne pas avoir comme seule source que celle de l'ingénieur de la DDE et ainsi pouvoir disposer d'un panel plus complet d'informations.

Le rôle de conseil assuré par les agents des SEML, ACO ou directeur déborda d'ailleurs rapidement du cadre des seules opérations gérées par les SEML; ceux-ci étant souvent associés aux réflexions de la municipalité dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme au risque de bousculer quelques habitudes et "chasses gardées" de la DDE³²⁰.

Certains maires comprirent ainsi le parti qu'ils pouvaient tirer de ce rôle de médiateur pouvant être "joué" par leur SEM, bien souvent en complément de leur propre capacité d'intervention liée à leur notoriété.

Parfois même comme ce fut le cas à Colomiers, commune de la première couronne de Toulouse, le maire, Eugène MONTEL, avec quelques appuis nationaux et en s'appuyant sur ses SEML (dont le directeur Général Alex RAYMOND³²¹ sera ensuite maire en 1966 pourra imposer son projet avec un parti d'urbanisme original et un architecte local³²² malgré la réticence des

³¹⁸ LEROY, Léon – Paul. Un partenaire institutionnel: la Caisse des Dépôts et Consignations In 40 ans de Sociétés d'économie mixte en France. Economica, 1988. p.196.

³¹⁹ Jacques Chaban- Delmas a utilisé la SEM départementale (SEG) comme élément de négociation et de "troc" avec les maires des communes de la rive droite de la Garonne pour la réalisation des ZUP des Hauts de Garonne. (cet aspect sera développé dans le chapitre traitant des modes de gouvernance avec le regard croisé sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier).

³²⁰ Lors de ma vie professionnelle en DDE, j'ai pu constater les "soupçons" de mes collègues à l'égard des SEM, en l'occurrence la SEM du Mans. Cette expérience me servit ensuite, dans les missions que j'ai effectué en SEML, en veillant à respecter les rôles implicites de chacun.

³²¹ Alex Raymond fut ensuite président de SEM à Colomiers et à Toulouse et président de l'association régionale des SEM de Midi Pyrénées, où j'ai eu l'occasion de le rencontrer lorsque j'animai le réseau des SEM de la SCET.

³²² René Viguier, architecte local, inconnu des milieux parisiens bien qu'élève de Robert Auzelle, s'inspira des conseils de ce dernier pour créer une "cité jardin" sur le modèle des new towns anglaises.

administrations qui préféraient privilégier Toulouse et sa ZUP du Mirail et considérait que:

*"" Pour Colomiers, aucune volonté d'Aménagement du territoire national, aucun programme de développement économique régional n'appelle pareille création dans l'immédiat"....En réponse à une première sollicitation du Maire auprès du ministère, Madame Sialelli, alors chef du service départemental de l'Urbanisme, se demande dans une note interne "**si cette commune mérite un projet** car la commune de Colomiers n'est importante que par la personnalité de son maire".puis, bien que d'initiative locale et sans label national, Colomiers bénéficie de nombreux soutiens de l'Etat centralet la commission départementale chargée d'examiner le dossier avant sa présentation au FDES (Fonds de Développement Economique et Social) , précise en 1961 que les "préoccupations de la commune et des SEM rejoignent entièrement celles des représentants de l'Administration Centrale. C'est pourquoi un examen approfondi du dossier ne peut se révéler que fructueux." L'importance n'est à l'évidence pas le contenu du projet mais de bien faire comprendre les appuis qu'il reçoit." ³²³*

Cet exemple de Colomiers, au-delà de son caractère anecdotique, propre aux relations avec le pouvoir central en terre "radicale – socialiste", demeure significatif dans les propos des agents de la DDE qui "s'interrogent" sur les "mérites" de telle ou telle commune à disposer d'un projet et montre cependant que déjà la volonté politique locale était nécessaire pour s'assurer la maîtrise de ses projets en sachant s'appuyer sur des "outils adaptés" et en l'occurrence les SEM locales. **Le projet politique local était un préalable pour une action maîtrisée par les élus locaux ; c'est un impératif qui demeure d'actualité et était l'exception en ces années 1950- 1960.**

³²³ WEIDKNNET, Pierre. Colomiers ville – neuve: une réalisation municipale sur le modèle des new towns anglaises In Villes nouvelles et grands ensembles. Société Française d'Histoire Urbaine, décembre 2006. p.115 et 116.

I -2- LES REMISES EN CAUSE DES ANNEES 1970.

***au- delà de l'aménagement....
le développement territorial
et la prise de pouvoir par les collectivités
locales.***

I-2-1- NI TOURS, NI BARRES.

Stipuler les années 1970 comme repère chronologique des remises en cause du "temps des aménageurs" se situe en référence aux décisions prises pour arrêter l'engagement des grands ensembles afin de "lutter contre la ségrégation sociale".

La fin de l'ère des grands ensembles, en France, est en effet marquée par la circulaire du 21 mars 1973 signée par Olivier GUICHARD ³²⁴, ministre de Georges POMPIDOU ³²⁵. Elle visait à "prévenir la réalisation des formes d'urbanisation dites "grands ensembles" et à "lutter contre la ségrégation sociale par l'habitat". Elle avait été précédée par une première circulaire du 30 novembre 1971, dite "Tours et barres" du même esprit, relative aux formes d'urbanisation dans les villes moyennes.

"Ni tours, ni barres" était devenu le credo d'un nouvel urbanisme devant conduire à de nouvelles urbanités en forme de slogan pour stigmatiser les formes urbaines des années précédentes "comme si le problème était essentiellement dans les formes urbaines" ³²⁶ ; débat toujours d'actualité d'autant que dans toutes les villes du monde, y compris à Paris les tours tant de bureaux que d'habitat ont retrouvé grâce aux yeux des décideurs, des architectes et des urbanistes:

"Les tours, qu'elles soient d'habitation ou de bureaux font partie intégrante du matériau courant de l'architecture et de son histoire..." ³²⁷; elles sont d'autant respectables, tel qu'à Bordeaux, lorsqu'elles abritent des "logements chics" ³²⁸.

Les "grands ensembles de logement social des années 60 ne sont- t-il pas un élément du "patrimoine du 20^{ème} siècle?" ³²⁹ de même que l'œuvre de Le Corbusier dont le classement est actuellement envisagé au titre de patrimoine mondial de l'Unesco avec notamment ses réalisations à Firminy ³³⁰ et que la résidence de l'architecte Breuer ³³¹ retrouve "reconnaissance" aux yeux des élus de Bayonne.

Dans le "traumatisme" des grands ensembles, la "dramaturgie qui l'accompagna et sa condamnation dès le milieu de années 65, la forme urbaine servit bien souvent de prétexte pour occulter les véritables causes qui tel que

³²⁴ GUICHARD, Olivier. né en 1920, décédé en 2004

maire de la Baule, ministre du plan et de l'aménagement du territoire en 1968 sous la présidence du général de Gaulle, ministre de l'Equipement de 1972 à 1974 sous la présidence de Georges Pompidou, favorise le développement des autoroutes concédées, la création de la Zone de Fos...

³²⁵ POMPIDOU, Georges. né en 1911, décédé en 1974; travaille à la banque Rotschild de 1954 à 1958, 1^{er} ministre du général de Gaulle du 14 avril 1962 au 10 juillet 1968, président de la république de 1969 à 1974.

³²⁶ BURGEL, Guy: intervention lors d'une conférence à la CDC le 6 novembre 2007 -Maîtrise d'ouvrage et métiers de la maîtrise d'ouvrage:" Ce n'est pas seulement la forme urbaine qui est la cause des problèmes. Si la forme urbaine était la seule cause, ce serait facile, en changeant la forme...ça se saurait...il faut démystifier notre auto- flagellation sur les grands ensembles".

³²⁷ LION, Yves: Pour un habitat en tours. Urbanisme n° 354 de mai 2007- dossier Tours. p.71.

³²⁸ Sud Ouest du 3 décembre 2007. p. 2 – 6: La bonne "Nouvel" : Jean Nouvel construira , associé à l'architecte Mia Hagg, 160 logements plutôt chics à Bordeaux mais aussi rive droite, à Cenon, Lormont et Floirac en faveur du renouvellement urbain ...avec une tour de 15 étages dans le quartier de la gare. Article de Jean –Bernard Gilles.

³²⁹ BERTLAND- BERTHON, Agnès : rencontre CPAU- ISTAU (Université de Bordeaux) du 18 janvier 2008.

³³⁰ PERRIER, Hubert : rencontre CPAU- ISTAU. Ibidem.

³³¹ CANIAUX, Denis et LEURET, François- Xavier: rencontre CPAU-ISTAU. Ibidem.

nous le redécouvrons régulièrement à chaque "nouveau plan pour les banlieues" sont d'avantage d'ordre économique et social et fondamentalement révélateur de l'incapacité à résoudre des problèmes non prévus à l'époque de la conception des grands ensembles à savoir la crise économique et l'intégration de nouvelles populations issues de l'immigration et des "décolonisations".

Ces évolutions des années 1970 s'inscrivent ainsi dans le climat des années Pompidou, le général de Gaulle ayant quitté le pouvoir suite à l'échec d'un référendum- plébiscite sur deux réformes pourtant d'importance: la régionalisation et le remplacement du Sénat par une instance type Conseil Economique et Social.

La société française tentait de digérer les "traumatismes de mai 68 et cherchait à s'inscrire en rupture avec la période précédente qui dans le domaine de l'urbanisme était symbolisée par les " les grands ensembles" et la politique des "territoires d'Etat " que constituaient les ZUP.

La loi d'orientation foncière (LOF) du 31 décembre 1967 , dont le principal artisan , du moins au début, fut **Edgar Pisani**³³², institua notamment les ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) en s'inscrivant déjà en rupture avec l'urbanisme des années passées.

De la ZUP à la ZAC; au delà des sigles c'était une nouvelle conception de l'urbanisme qui se profilait:

- dans la concertation avec la collectivité locale, quasiment ignorée dans les décisions d'engagement des ZUP.
- dans des partenariats avec les promoteurs privés.
- dans la taille des opérations et la durée.

et surtout dans la conception même des projets d'aménagement; le mode de conception des ZAC marquait une rupture avec la pratique du "plan- masse" et la notion de "ville achevée" propre aux ZUP, de la "table rase"³³³, des "grumeaux de modernité" ³³⁴.

³³² COMBY, Joseph. Etudes foncières, décembre 1997: " Le principal artisan de la LOF, du moins au début, aura sans doute été Edgar Pisani, alors ministre de l'Equipement du général de Gaulle. Il en avait d'abord été le ministre de l'Agriculture, et avait lancé une politique foncière agricole interventionniste avec la création des SAFER. Arrivé à l'Equipement, c'est donc tout naturellement que sa priorité fut d'élaborer une loi d'urbanisme plaçant le foncier au premier plan. Mais il ne devait pas y mettre la dernière main puisqu'à la suite d'un conflit , à propos justement de la fiscalité de l'urbanisme, avec Giscard d'Estaing, alors ministre des Finances, auquel Georges Pompidou , premier ministre, avait donné raison, il devait quitter le gouvernement au mois d'avril."

³³³ CHEMETOV, Paul. D'Athènes à la Courneuve, à qui la faute? Urbanisme n° 322 de janvier 2002. p.51: "Les grands ensembles ont été pensés comme table rase. Le système des rues, le système des plantations, le système des écoles, le système des transports furent dessinés comme des entités...."

³³⁴ CHEMETOV, Paul. Le 20^{ème} siècle: de la Ville à l'urbain. Urbanisme n° 309 de novembre 1999. p.66 : "Quand vous regardez la carte foncière d'une ville, les ZUP apparaissent comme des reconstitutions de domaines féodaux qui échappent au droit urbain...des grumeaux de modernité".

I-2-2- LA CRITIQUE DU PLAN MASSE ET DU SYSTEME DE LA CDC : LES VILLES NOUVELLES.

La critique du plan-masse comme méthode d'élaboration d'une composition urbaine était antérieure ; elle datait du **milieu des années 1960** avec la création des "Villes nouvelles".

La **remise en cause du système de la CDC**, de ses filiales SCET et SCIC et des SEML, considérées alors comme "**démembrement de l'administration**" correspond également à cette période avec la mise en place par l'Etat, sur le concept "inventé" par François Bloch-Lainé, "d'administrations de missions" qui vont diffuser la politique de planification gaullienne et sous le prétexte de rompre avec l'ère des "grands ensembles" offrir à une génération de "jeunes hauts fonctionnaires" la possibilité de **faire carrière au nom d'une planification** édictée en dogme "**pour mettre de l'ordre dans le désordre**" selon la formule du général de Gaulle.

La SCET n'apparaissait plus alors comme le meilleur tremplin des ambitions de jeunes fonctionnaires qui préféreront alors l'entourage de Paul Delouvrier à celui de la CDC.

Les Villes nouvelles ³³⁵ vont ainsi inscrire leur logique, leur "promotion", comme "contre- modèle" du grand ensemble tel que l'analyse Loïc Vadelorge: "*Incontestablement, il existe bien un contre- modèle, un repoussoir du grand ensemble, activé par les aménageurs comme par les sociologues* ³³⁶ *qui vont être associés à la construction des villes nouvelles. Gérard Héliot et Anne Hublin, sociologues attachés à la Mission d'Etudes de la Ville nouvelle du Vaudreuil écrivent ainsi en 1969: "la mise en place de missions d'études de villes nouvelles correspond à une réelle volonté de réaliser quelque chose d'essentiellement différent des grands ensembles."* ³³⁷

Mais, poursuivant l'analyse, il apparaît que "**cet essentiellement différent est un mythe, sans aucune consistance sociologique sérieuse; le repoussoir des grands ensembles tel qu'il est présenté à l'époque ne fonctionne pas sur les mêmes critères qu'aujourd'hui; ce repoussoir évolue dans le temps, finissant par s'appliquer aux villes nouvelles.**" ³³⁸

Les "*Villes nouvelles*" de la région parisienne s'engagent à partir de 1965, alors que la construction des grands ensembles est à son apogée.

Ainsi tel que le souligne Annie Fourcaut ce qui distingue les Villes nouvelles des grands ensembles n'est pas tant les formes urbaines que l'homogénéité d'un processus de décision entièrement sous le contrôle de l'Etat et de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne (IAURP) créée en

³³⁵ Cinq villes nouvelles en Ile de France: Senard, St Quentin en Yvelines, Evry, Cergy et Marne la Vallée

Deux en province: Etang de Berre (à l'ouest de Marseille) et Isle d'Abeau (à l'est de Lyon)

Deux sont sorties du régime des villes nouvelles: Villeneuve d'Asq (à l'est de Lille) et le Vaudreuil (entre Paris et Rouen)

³³⁶ les sociologues vont s'intéresser à la ville et à ses nouvelles formes d'urbanisme à partir des années 1960.

³³⁷ HELIOT, Gérard et HUBLIN, Anne. " Recherche d'une méthode de localisation et d'équipements dans une germe de ville", l'Architecture d'aujourd'hui, octobre 1969. p. 24.

³³⁸ VADELORGE, Loïc. Grands ensembles et villes nouvelles: représentations sociologiques croisées In Villes nouvelles et grands ensembles. Société Française d'Histoire Urbaine, 2006. p.75.

1960 : " Il y a artifice à parler globalement des grands ensembles , alors que les villes nouvelles sortent d'une conception commune et des mêmes processus administratifs et financiers , quel que soit , au final la diversité des formes urbaines. Leur gestation à l'IAURP, leur inclusion dans un schéma régional, le SDAU, précède un meccano administratif, certes plus bricolé que ne le raconte la légende, avec des missions légères sur le terrain, puis des Etablissements Publics d'Aménagement (EPA), le groupe central des villes nouvelles, enfin la loi BOSCHER." ³³⁹

La participation des élus locaux fut ainsi bien plus négligée dans l'engagement des villes nouvelles sous la tutelle de l'Etat par l'intermédiaire des Etablissements Publics d'Aménagement, que dans les grands ensembles surtout en région parisienne où les préfets "négocient les formes de croissance et les politiques de logement de l'agglomération avec les élus locaux, dans un partenariat souvent sous estimé." ³⁴⁰

Avec la solution de l'Etablissement Public d'Aménagement, les élus locaux et à fortiori lorsqu'ils s'agissaient d'élus ruraux, étaient dépossédés de ces nouveaux quartiers qui au demeurant concernaient plusieurs communes, dans le cadre d'une extra territorialité dont ils n'avaient pas la maîtrise.

La ville nouvelle demeure ainsi " territoire d'Etat", entre les mains des fonctionnaires de l'Etat, confortés dans leur pouvoir et leur suprématie planificatrice par la création de la DATAR en 1963 tel que rappelé par Jacques Brun et Marcel Roncayolo:

" Elle est contemporaine, quelles que soient les frictions possibles entre équipes, de la DATAR, des ambitions planificatrices et plus précisément du glissement vers le modelage de l'Infrastructure comme support de la croissance. On y retrouve **le volontarisme d'une étape de la 5^{ème} république, celle où le haut fonctionnaire entrevoit la chance de devenir démiurge.**" ³⁴¹

C'est ainsi que Paul DELOUVRIER ³⁴² reçut " directement du général de Gaulle l'autorité "**pour mettre de l'ordre dans le désordre**", afin que cesse le développement incontrôlé de l'urbanisation." ³⁴³

Ce qui caractérise ainsi cette étape "intermédiaire" des Villes nouvelles n'est donc pas une rupture dans l'implication de l'Etat, bien au contraire mais plutôt l'intervention de nouveaux acteurs qui ont voulu s'imposer en écartant ceux qui étaient le reflet de la politique précédente et en particulier la SCET et dans un premier temps les SEML.

Ainsi l'Etat a organisé ses propres services et rendre possible un travail interministériel. Les orientations étaient définies par un Groupe Central des Villes Nouvelles qui exerçait sa tutelle sur les Etablissements Publics

³³⁹ FOURCAUT, Annie. Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles? In Villes nouvelles et grands ensembles. Société Française d'Histoire Urbaine, 2006. p. 9.

³⁴⁰ FOURCAUT, Annie. ibidem p. 9.

³⁴¹ BRUN, Jacques et RONCAYOLO, Marcel. Formes et paysages In Histoire de la France Urbaine – TOME 5. le Seuil, 1985. p.355;

³⁴² DELOUVRIER, Paul. né en 1914, décédé en 1995. haut fonctionnaire de la 4^{ème} et de la 5^{ème} république, inspecteur des finances. Délégué général au district de la région parisienne de 1961 à 1969 puis président d'EDF de 1969 à 1979.

³⁴³ Site www.villes-nouvelles.equipement . article de Vincent FOUCHIER, décembre 1999.

Selon d'autres sources, la phrase exacte serait "mettre de l'ordre dans ce bordel".

d'Aménagement de chaque Ville nouvelle et répartissait les crédits spécifiques de l'Etat.

D'autre part le rôle des élus locaux défini dans la loi Boscher de 1970, portant statut des villes nouvelles, cinq ans après leur engagement témoigne des ambiguïtés entre le désir initial de l'Etat de créer des communes nouvelles par fusion des communes existantes et le fait que les élus n'étaient pas demandeurs. De fait ils s'en sont remis à l'Etat et aux EPA pour conduire ces opérations d'autant que des tensions apparaissent très vite sur le thème des expropriations, les élus ruraux pour la plupart se font les défenseurs des propriétaires et des agriculteurs.³⁴⁴

Ainsi tel que le constate Philippe Estébe, " dans la pratique du fait du désintérêt des élus, voire de leur méfiance ou de leur hostilité, les EPA ont joué, pendant de longues années, d'une autonomie considérable. La loi Boscher a en effet fonctionné comme une sorte de **piège pour les élus**: la plupart d'entre eux est restée campée sur le noyau villageois préexistant où ils pouvaient jouir de l'autorité municipale et ont laissé **le champ libre aux EPA** sur la partie de leur commune classée en zone d'agglomération nouvelle." ³⁴⁵

Il y a ainsi, du fait originel de la volonté de l'Etat d'imposer sa démarche planificatrice aux élus locaux une contradiction flagrante entre l'intention d'instaurer un contre modèle des ZUP, s'inscrivant contre le "système de la Caisse des Dépôts" et des sociétés mixtes et la prise de pouvoir par les "**faiseurs de ville**" ³⁴⁶ qui ont rejoint les EPA.³⁴⁷

La raison réelle de l'éviction du système de la Caisse des Dépôts pour l'engagement des Villes Nouvelles ressort bien ainsi d'un désir des fonctionnaires qui gravitent autour du Groupe des Villes Nouvelles, eux-mêmes issus du corps des Ponts et Chaussées d'affirmer leur existence en tant qu'administration de mission et leur capacité d'être des "organes de jonction" , fonctions "inventées pour l'aménagement urbain" par la Caisse des Dépôts avec François Bloch Lainé et dont se prévalaient la SCET et les SEML.

" La SCET et par suite son réseau commence à être contestée dans ses pratiques et concurrencée par d'autres organes de "jonction". Dès lors, tandis que la SCIC et les bureaux d'études dépendant de la Caisse des Dépôts et Consignations trouveront nombre d'occasions de travailler pour les EPA des Villes nouvelles, la SCET, symbole de la création des grands ensembles, en

³⁴⁴ la prise de pouvoir progressive des élus locaux avec l'arrivée des nouveaux habitants à partir de 1970 et d'élus issus des " classes moyennes – nouveaux habitants" surtout après les élections de 1977.

³⁴⁵ ESTEBE, Philippe. Les villes franciliennes: un laboratoire politique? Pouvoirs locaux n°60 de mars 2004.

³⁴⁶ ESTEBE, Philippe. Ibidem.

³⁴⁷ Paul Delouvrier explique ses intentions initiales de rupture avec le système de la Caisse des Dépôts et les SEML dans " L'aménagement de la région parisienne (1961- 1969), Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées p; 158- 159 (cité par Philippe Estébe: Ibidem) " Comment les communes qui s'agrandissaient assez rapidement avaient procédé jusque là ? Elles avaient opéré en ayant recours à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui créait une société d'économie mixte. La commune se déchargeait pratiquement de l'acte de construire....et c'est la Caisse des Dépôts qui faisait tout avec un système très centralisé. Nous avons pensé qu'en région parisienne, il n'était pas bon d'employer ce système et qu'il fallait un établissement public aménageur dont le conseil d'administration serait composé par moitié d'élus locaux et de représentants des ministères concernés."

sera complètement écartée, en dépit des tentatives répétées de la Caisse des Dépôts.

Ce n'est pas tant son savoir-faire que l'on fait alors reproche à la SCET qu'à sa fonction de "jonction" dans un jeu institutionnel en pleine recomposition. ³⁴⁸

Et, selon des témoins de l'époque, la création des EPA n'a pas fait l'objet d'un choix technique ou financier, d'une analyse objective mais fut une façon de "contester la présence des Sem et l'hégémonie de la SCET". ³⁴⁹

Ce type de "crise" entre la SCET et les administrations centrales, qui se renouvellera à d'autres époques, notamment lorsque l'Etat voudra accentuer son pouvoir direct sur les collectivités locales³⁵⁰ a été analysée par François d'Arcy comme étant d'origine administrative plus que politique, analyse valable tant pour la crise des villes nouvelles que lors de la mise en place ultérieure de nouvelles politiques de la ville et de l'aménagement territorial :

" Cet état de se manifeste par une remise en question soit de l'utilité même de la SCET soit de ses méthodes d'action.

Dire que la crise a une origine politique peut avoir deux significations: on peut dire que la CDC par l'intervention de ses filiales dans le domaine des équipements collectifs et du logement a été l'instrument d'une certaine politique gouvernementale et que, cette politique ayant changé, il est jugé préférable de recourir à un autre outil administratif. Cela pourrait également du fait que la CDC, de par sa puissance financière, a été véritablement un Etat dans l'Etat, c'est-à-dire qu'elle a pu mener une politique différente de celle qui était souhaitée par les instances politiques. Un raffermissement du pouvoir politique passerait alors par une redéfinition de l'action de la CDC. Or aucune de ces deux hypothèses ne semble devoir être retenue. Notamment ce qu'a entrepris la CDC en matière de construction ou d'aménagement urbain que ce soit par l'intermédiaire de la SCIC ou de la SCET reste un des éléments de la politique actuelle. En second lieu, il ne semble pas que la CDC ait pu agir à l'encontre du pouvoir politique Les filiales techniques de la CDC ont eu pour but de garantir une meilleure utilisation d'une fraction des crédits de la CDC, décidée avec l'approbation du ministère des finances.

Dés lors, dire que la crise dans les rapports entre la SCET et les administrations centrales est d'origine administrative, c'est là encore faire entrer plusieurs éléments en ligne de compte. Tout d'abord, le développement de la SCET puis sa remise en question, constituent des moments de l'adaptation des structures de l'administration à ses missions. François Bloch Lainé parlant, à propos de la SCET, d'administration de mission, de commando, montre qu'il s'est agi de pourvoir à des besoins urgents, que l'impuissance de l'administration a obligé à créer de manière empirique ces instruments nouveaux.

L'intervention de tels organismes, plus légers, plus maniables, peut demeurer utile mais l'équilibre de leurs rapports avec l'administration centrale se trouve modifié lorsque celui-ci entreprend de se réformer lui-même.

³⁴⁸ CLAUDE, Viviane. De l'ensemble à la ville: flottements des années 1960...In Les grands ensembles ont –ils- été conçus comme des villes nouvelles? Société Française d'Histoire Urbaine, 2006. p. 38 et 39.

³⁴⁹ rapporté par Viviane Claude: Ibidem p.39 (dans Lion MURARD et François FOURQUET: La Naissance des Villes Nouvelles. p. 19- 43)

³⁵⁰ l'exemple de l'ANRU est significatif à cet effet et sera développé dans des chapitres ultérieurs.

En période de réforme un élément important qui cristallise demeure les luttes de pouvoir et d'influence à l'intérieur même de l'administration.

Le goût du pouvoir se manifeste notamment par des rivalités solidaires d'anciens élèves d'une même école ³⁵¹. Il est certain que la politique urbaine par l'intérêt qu'elle suscite chez bon nombre de jeunes fonctionnaires...est un enjeu de ces luttes. La CDC avec les organismes qui en dépendent participe à ces rivalités.

Cette lutte pour le pouvoir à l'intérieur de l'administration entendue au sens large et qui s'est manifestée dans ses rapports entre la SCET et les administrations centrales n'en a pas moins des conséquences politiques. Non que le pouvoir ainsi convoité se pose en rival direct du pouvoir politique central; il peut par rapport à celui-ci se poser simplement comme pouvoir d'influence, de conseil, et en ce sens il n'est pas seulement technocratique. ³⁵²

Si la mise à l'écart de la SCET dans la mise en œuvre des villes nouvelles fut une constance dans le vécu de celles-ci, en ce qui concerne les SEML, elles furent amenées à intervenir notamment dans le cadre de ZAC pour le compte des communes en lien avec les EPA dont le rôle demeurerait celui de coordinateur et de relais de l'Etat. Il convenait que des opérateurs professionnels soient en mesure sur le terrain de passer du concept à la réalisation et en cela les SEML avaient fait la preuve de leur efficacité.

Chargé d'opération à Chalon sur Saône dans les années 1970, la visite des villes nouvelles et à l'époque de Marne la Vallée et des opérations de la SESM (Société de Seine et Marne) était un parcours obligé tout autant que l'Isle d'Abeau et...l'Arlequin de Grenoble Echirolles.

Ce rejet de la SCET, s'il trouve son essence dans un jeu de pouvoir avec la nécessité pour l'administration des villes nouvelles, elle-même bâtie sur le concept de l'administration de mission, d'affirmer son existence, sa légitimité tant près de son patron Paul Delouvrier que sur le terrain des réalisations, fut également nourri et conforté, comme justifié à posteriori, par **une évolution des cultures professionnelles**, autres que celles de la SCET, tout en tirant profit des acquis des bureaux d'études de la CDC tels le BETURE.

Le concept de la "directive" va émerger des débats sur "un nouvel urbanisme" se référant au modèle anglo-saxon pour remplacer l'usage du " plan –masse" formalisé par la SCET et son directeur François Parfait ³⁵³ et préfigurer une évolution de l'urbanisme opérationnel qui se concrétisera en partie dans le mode d'élaboration des ZAC. ³⁵⁴

³⁵¹ le rôle et l'influence des "anciens élèves", du corps des....perdure; j'ai rejoint la DDE de la Sarthe puis le réseau des SEM par l'entremise des anciens élèves de l'INSA de Lyon. En SEM, si l'influence du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées demeure, celui des Arts et Métiers, des INSA, des architectes et maintenant des Instituts d'Aménagement s'avèrent autant d'atouts pour "pénétrer" dans le milieu professionnel; cependant, au regard de ce qui se passe dans l'administration cela ne suffit pas et pour y demeurer et évoluer il convient de faire preuve de compétence et de dynamisme.

³⁵² d'ARCY, François. Structures administratives et urbanisation: la SCET. Berger Levrault, 1968. p. 238 et 239.

³⁵³ PARFAIT, François. Conception, organisation, réalisation des grands ensembles: Urbanisme n° 35 du 3^{ème} trimestre 1959. p.18- 39.

³⁵⁴ le concept de la directive se rapproche d'avantage de celui de plan- guide développé par exemple par la SAMOA à l'Ille de Nantes ou de Lyon Confluence....que du PAZ (Plan d'Aménagement de Zone) classique des ZAC.

" Les équipes constituées dans les premières missions des villes nouvelles réunissent des praticiens qui en général sont jeunes et inexpérimentés. Les compétences y sont variées. A côté des architectes et de ingénieurs, des agents administratifs et des financiers, on compte quelques rares diplômés de l'université (économistes, géographes, sociologues). Leurs tâches sont multiples puisqu'il y a tout à faire.....

Ils s'adressent à des bureaux d'études spécialisés dans la réalisation des ZUP ou dans l'organisation en général.....

Ce savoir faire dans la réalisation des grands ensembles n'est pas le seul à être recherché. Les missions ont recours à des spécialistes des villes nouvelles venues de l'étranger. Celle de Cergy- Pontoise fait ainsi appel en 1967-1968 aux praticiens britanniques pour accompagner et évaluer les études en cours.

Ces derniers vont introduire une nouvelle façon de concevoir l'aménagement, à travers des "directives" plutôt que sur la base de "plans- masse", méthode de travail habituelle de la SCET. A la différence du plan- masse, la directive est une "méthode d'intervention" qui présente l'avantage d'être "très souple" et qui permet de faire respecter les principes qui définissent le caractère de la ville et de laisser au promoteur le maximum de liberté. Elle se présente comme ensemble de conseils, assemblage de croquis et de maquettes qui viennent traduire "l'esprit" de la ville envisagée par les urbanistes. ...

Ces diverses positions sur la place de l'architecture et de l'architecte dans la conception de l'aménagement urbain nourrissent des débats internes aux missions

A quelques mois de la création des EPA des villes nouvelles...la pression politique demeure forte et directe de la part du ministre Albain Chalandon.

Ces professionnels sont enfin devant la difficulté de donner une forme urbaine et opérationnelle à des "schémas" et d'identifier des "bonnes pratiques ". parmi celles-ci, les grands ensembles fournissent leur lot sinon de solutions, du moins de manières de faire dont ils ne peuvent complètement se départir." ³⁵⁵

Ainsi, s'il y eut rupture avec la SCET comme "chef de file" de l'aménagement, l'Etat ayant repris pour son propre compte la formule de l'administration de mission développée par la CDC avec la SCIC, la SCET et les SEM,... en ce qui concerne le mode opératoire l'évolution ne fut guère importante du moins dans les premiers temps tel qu'à Cergy Pontoise.

Ce qui fut plus significatif, tel que j'ai pu le ressentir lors de mes visites de Villes nouvelles dans le début des années 1970, fut l'émergence d'un urbanisme pluridisciplinaire où se côtoyaient, en apparente liberté d'expression, ingénieurs, architectes avec des sociologues, des économistes, des géographes et des paysagistes, en quelque sorte la constitution de véritables équipes d'urbanistes. Travail en équipe, pluridisciplinarité...ont ainsi contribué à faire de ces villes nouvelles un "laboratoire" qui influença la pratique de nombreux professionnels du monde des SEML notamment. Cette influence de ce modèle se répandit également dans l'enseignement notamment à l'école nationale des Ponts et Chaussées dont l'atelier d'urbanisme fut investi par des praticiens des villes nouvelles.

³⁵⁵ CLAUDE, Viviane. De l'ensemble à la ville: flottement des années 1960... In Villes nouvelles et grands ensembles. Berger Levrault, 2006. p.40- 41- 42.

I-2-3- LA REPRISE EN MAIN DES ADMINISTRATIONS D'ETAT.

Ce travail en équipe pluridisciplinaire sera repris par l'Etat dans sa "prise en charge- reprise en main "des problèmes d'aménagement face aux insatisfactions naissantes en ce milieu des années 1960.

" Le grand tournant des années 1960 se caractérise par une intervention massive et directe de l'Administration dans les organismes d'étude et d'action. Les responsables de ces organismes sont presque tous membres des grands corps de fonctionnaires, mais les équipes d'études s'ouvrent largement à des contractuels de haut niveau formés aux disciplines les plus diverses.

L'appareil d'Etat mettra en place les moyens suffisants pour prendre en charge les problèmes d'aménagement dans toute leur complexité:

- *création de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)*
- *mise en place d'un réseau d'équipes pluri disciplinaires d'études et de proposition dans les grandes villes (agences d'agglomération) et dans les aires métropolitaines (OREAM- organismes régionaux d'études d'aménagement)*
- *fusion des ministères de la Construction et des Travaux Publics en un ministère de l'Equipement qui puisse traiter, globalement, au niveau central comme aux niveaux régional et départemental, les problèmes d'infrastructure et d'équipement des sols*
- *création d'une nouvelle génération d'acteurs dépendant étroitement de l'Etat : établissements publics (de la Défense, des villes nouvelles), agences foncières régionales, missions d'aménagement touristique*
- *lancement de programmes d'études et de recherche urbaine*
- *et après 1968, création dans de nombreuses universités et grandes écoles de départements spécialisés dans les problèmes urbains.*³⁵⁶

Le champ des acteurs de la Ville et de l'aménagement territorial s'élargit mais demeure entre les mains de l'Etat.

Il se situe dans de nombreux domaines de l'aménagement en concurrence directe avec le réseau des SEM et de la SCET considéré par de nombreux fonctionnaires des ministères trop hégémonique et trop proche des élus locaux ; la planification régionale, sous les auspices de l'Etat, voulait se situer au "dessus des intérêts locaux " pour répondre à une mission nationale dans le cadre d'une planification stratégique.

La création de la DATAR, le 14 février 1963, correspondait à la nécessité pour l'Etat d'améliorer et de compléter les moyens disponibles en matière d'action régionale, tel que le rappelle Joseph Lajugie:

" Au stade de la conception, il s'agissait d'assurer l'unité de vues, en matière de planification à court terme et à long terme. Au stade de l'exécution, on entendait coordonner les opérations conduites par les différents ministères et assurer une adaptation permanente des décisions à l'évolution de la situation. C'est à ces

³⁵⁶ LACAZE, Jean- Paul. Introduction à la planification urbaine. Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 1995. p. 39.

*fins que répondait la décision de confier l'ensemble de ces fonctions de caractère interministériel à un organisme responsable explicitement désigné: la DATAR.*³⁵⁷

Cette délégation devait être un organisme de coordination et d'impulsion. Elle avait pour tâche, à partir des objectifs généraux définis par le Plan, de préparer les décisions gouvernementales, en coordonnant l'action des administrations techniques; en outre, elle recevait mission d'harmoniser les aides à l'expansion décentralisée."³⁵⁸

C'est ainsi que s'engagent des interventions devant être légitimées sur le long terme telle que la politique des métropoles d'équilibre, la création de bassins de conversion et la planification tout à la fois d'aires de "décentralisation industrielle" et de villes bénéficiaires de "décentralisation industrielle".³⁵⁹

Le statut de métropole d'équilibre défini en 1964 pour les huit villes de Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Lille, Nancy et Strasbourg devait permettre de créer les conditions pour que celles-ci " puissent fournir aux entreprises et aux populations de leur région les services qu'elles allaient jusqu'alors chercher dans la capitale "³⁶⁰.

" Les OREAM, instaurés en 1966, mis en place de 1966 à 1972, ont été conçus pour élaborer les schémas directeurs des métropoles d'équilibre. Ils devaient donc assurer **l'articulation entre la politique nationale d'armature urbaine et l'échelle locale du développement urbain**. Malgré la qualité de nombre de leurs travaux, qui ont fourni des références durables dans certaines métropoles, **l'objectif de planification articulée entre les deux échelles et l'urbanisation n'a jamais été atteint.**"³⁶¹

Ainsi tout comme pour la réalisation des Villes nouvelles, se structurent au sein même de l'appareil d'Etat ou sous son contrôle direct, notamment par nomination des directeurs de ces organismes, des administrations de mission dont la vocation première est d'apporter des aides à la décision dans un cadre interministériel.

Le développement de ces "administrations de mission" marginalisait un peu plus la SCET et les SEM tant régionales que locales dans leur rôle de médiateur entre pouvoir local et central, d'autant que la Cour des Comptes, notamment dans son rapport de 1962 avait sévèrement condamné ce qui était de façon récurrente assimilé à un "**démembrement de l'Administration**"³⁶²,

³⁵⁷ l'activité de la DATAR est retracée par Claude LACOUR et Aliette DELAMARRE dans " 40 ans d'aménagement du territoire": la Documentation française-DATAR, 2005.

³⁵⁸ LAJUGIE, Joseph, DELFAUD, Pierre et LACOUR, Claude. Espace régional et aménagement du territoire. Dalloz, 1985. p.206- 207.

³⁵⁹ DELAMARRE, Aliette et LACOUR, Claude. 40 ANS d'aménagement du territoire. La Documentation française- DATAR, 2005. plan des politiques d'aménagement des années 1960 p.40.

³⁶⁰ de Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac, L'aménagement du Territoire. PUF (cité dans 40 ANS d'aménagement du Territoire. Ibidem. p.41.

³⁶¹ Delamarre, Aliette et LACOUR, Claude. Ibidem. p.41.

³⁶² thème récurrent de la part de la Cour des Comptes en cette période et souvent repris dans les ouvrages traitant de l'aménagement territorial tel que le rappelle Joseph Lajugie dans Espace régional et aménagement du territoire (Ibidem). p. 217:" Ces organismes que Michel Crozier a qualifiés de "parallèles", après avoir comblé certaines lacunes des administrations classiques , continuèrent à se développer en dehors de la ligne hiérarchique normale et

bien que ces sociétés soient considérées comme l'un des meilleurs instruments des politiques de mise en valeur régionale et de développement urbain.³⁶³

Cet argument du "démembrement de l'administration" conjugué avec le souhait des hauts fonctionnaires d'intégrer ces nouvelles "administrations de mission" à l'attrait effectif, avec un esprit pionnier et militant, du type de celui qui avait cours à la SCET et dans les SEML fut ainsi mis en avant pour décider de la création de la Mission Interministérielle pour l'Aménagement Touristique du Languedoc Roussillon.

Tel que le rappelle Pierre Racine, ancien président de cette Mission, une telle décision fut prise par l'Etat et en particulier sous l'égide du ministre des finances de l'époque, Valéry Giscard d'Estaing, soucieux de marquer ses distances d'avec la CDC, contre l'avis des élus locaux :

" Dans un premier temps, suivant la pente naturelle antérieure, les autorités d'Etat avaient consulté les élus de la Région sur le principe même de l'opération alors étudiée et la création d'une grande compagnie d'aménagement qui en recevrait la responsabilité. La région offrait déjà un modèle illustre: la Compagnie du Bassin du Rhône et du Languedoc³⁶⁴ dont la présidence était assurée par une personnalité de premier plan, Philippe Lamour.

Les conseils généraux des quatre départements littoraux, Aude, Gard, Hérault et Pyrénées Orientales , avaient donné un avis favorable mais , entre temps, le Gouvernement avait prit conscience de l'abandon de responsabilité qu'il ferait en créant, dans la même région, une seconde puissante société d'économie mixte.

*Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre de l'Economie et des Finances, répondait donc au ministre de la Construction, Pierre Sudreau, qui avait eu l'initiative du projet : " **Si l'Etat veut rester maître de l'opération, il faut non créer une telle société qui lui restera extérieure mais une forme nouvelle d'administration**", autrement dit **une administration nouvelle, avec ses services, ses fonctionnaires et ses habitudes....***

Olivier Guichard, premier délégué à l'aménagement du territoire et Jérôme Monod , son jeune adjoint, proposèrent alors cette forme nouvelle d'administration, une administration de mission...et ce fut la Mission Interministérielle³⁶⁵ pour l'aménagement du Languedoc Roussillon, le général de Gaulle étant président de la république et Georges Pompidou, premier ministre."³⁶⁶

La Mission était chargé d'assurer la cohérence des projets, l'Etat conservant la responsabilité et la charge financière de toutes les grandes infrastructures dont les travaux été exécutés par ses administrations des Ponts et Chaussées, du Génie Rural, des Forêts...

aboutirent à constituer , à la périphérie de l'administration régionale , une zone étendue d'action parallèle. C'est une forme de ces "démembrements de l'administration " dont la Cour des Comptes s'est émue à plusieurs reprises".

³⁶³ LAJUGIE, Joseph. Ibidem. p.194: " Ces sociétés se sont avérées l'un des meilleurs instruments des politiques de mise en valeur régionale et de développement urbain mais leur influence grandissante a fait redouter un certain démembrement des pouvoirs des administrations et a conduit à un renforcement des contrôles auxquelles elles sont soumises".

³⁶⁴ actuellement dénommée BRL

³⁶⁵ créée par un décret du 18 juin 1963

³⁶⁶ RACINE, Pierre. L'économie mixte dans l'aménagement du Languedoc Roussillon In 40 de Sociétés d'économie mixte en France, Economica, 1988.p. 110- 111.

I-2-4- LES SEML: OPERATEURS LOCAUX DES MISSIONS D'AMENAGEMENT DU LITTORAL.

Mais pour la réalisation des stations prévues par la Mission, il fallait un opérateur, la Mission n'ayant pas cette vocation.

C'est là que la formule SEML a retrouvé sa légitimité.

" Chacune des stations nouvelles a été confiée à une société départementale d'économie mixte³⁶⁷ dont le Conseil d'administration émanait principalement du Conseil Général du département. Cette société était concessionnaire à la fois de l'Etat et de la Commune sur le territoire de laquelle la station serait créée. Ainsi, dès le début, les trois acteurs publics, Etat, Département et Commune étaient liés par contrat et étroitement associés au succès de la station. La région n'existant pas en 1963, elle n'a pas été partie prenante de l'aménagement touristique avant 1984....

Le président de chaque société était une personnalité politique importante du départementainsi des hommes politiques parmi les plus importants du département tenaient une place imminente dans le dispositif d'ensemble. Leur présence assurait, par elle-même, entre la Mission interministérielle, organe de l'Etat, une **association étroite, fonctionnelle et personnelle, puisque les personnes ont joué un rôle essentiel dans cette affaire ...**"³⁶⁸

Dans ces propos et cette "aventure" de l'aménagement du littoral du Languedoc Roussillon, nous retrouvons bien ce qui caractérisait la potentialité et l'intérêt de la SEML, sa légitimité comme acteur d'aménagement local:

- **un professionnalisme d'opérateur de l'aménagement, au demeurant pour ces SEML avec l'assistance technique et administrative de la SCET** ³⁶⁹
- **un rôle de médiateur entre les intérêts locaux et centraux avec une capacité de fédérer Communes, Départements et Etat sur des projets communs décidés par l'Etat, représentée par la Mission.**
- **une association de personnes, avec leurs personnalités et leurs pouvoirs propres, soucieux de l'aboutissement d'objectifs partagés.**

³⁶⁷ dans l'Hérault la SADH (SEM d'aménagement du département de l'Hérault) réalisa La Grande Motte et Carnon et la SEBLI (SEM du Biterrois –Béziers) Le Cap d'Agde. dans l'Aude une SEM départementale fut créée pour réaliser Port Leucate et Gruissan dans les Pyrénées Orientales, la Sem départementale réalisa Port Barcarès dans le Gard, la CCI de Nîmes réalisa Port Camargue et la CDC constitua une société commerciale pour Saint Cyprien.

³⁶⁸ RACINE, Pierre. Ibidem, p.112- 113 – 114.

³⁶⁹ Si la SCET fut écartée, comme dans les villes nouvelles, pour les études préalables et la coordination, sa présence en assistance aux cotés des SEML fut souhaitée par la Mission pour une garantie de compétence technique et financière et d'indépendance morale, comme médiateur éventuel entre la SEML et la Mission. L'intervention et le rôle de la SCET fut cependant précisée au niveau de François Bloch Lainé et d'Olivier Guichard pour que soit tout à la fois garanti le pouvoir des élus locaux et celui de la Mission.

Ces trois éléments assurent la légitimité effective de ces SEML, bien plus que ne le font des textes de lois ou règles juridiques et administratives, étant fondées sur des qualités professionnelles et humaines (l'intuitu- personae ignoré de la plupart des juristes) et un positionnement de fédérateur, créateur de partenariats avec en l'occurrence des promoteurs privés qui s'installeront sur ces stations.

En Aquitaine, le schéma fut sensiblement identique, avec des ambitions moindres. Dans le département des Landes la Mission d'aménagement de la Côte Aquitaine (MIACA) confia la réalisation des stations littorales à la SEM départementales, la SATEL³⁷⁰; le département de la Gironde opta, par contre, pour la solution ses syndicats mixtes pour la réalisation des stations de Carcans, Lacanau et Hourtin, sa SEM, la SEG étant affectée à la réalisation des ZUP, zones industrielles et du campus universitaire de l'agglomération bordelaise.

Dans la même période, les SEM avec la SCET ou la SCIC s'engageaient dans la réalisation des stations de sports d'hiver, à la période de "l'or blanc", en concurrence avec des promoteurs privés ou des gestions communales en régie directe.

Par ces interventions dans le domaine des aménagements touristiques les SEML entraient dans le monde de la concurrence et de la gestion, action qui se développera ensuite dans les services publics urbains dans les années suivantes.

I-2-5- LE PROCES DES GRANDS ENSEMBLES.

Mais dans ces années 1965, les grands ensembles sont l'objet de mécontentements de la part des habitants face aux retards dans la réalisation des équipements³⁷¹ qui devaient être construits concomitamment à la construction des habitations. Ces équipements notamment scolaires et sociaux dépendaient de ministères qui avaient leur logique de programmation propre; cette segmentation de l'action publique, contribua à rompre l'harmonie qui aurait dû présider à la réalisation de ces grands ensembles alors que tel qu'à Sarcelles en 1957 " **ses premiers locataires se présentaient comme des pionniers heureux, militants et porteurs de projets, conscients d'expérimenter une mixité sociale nouvelle avec une aspiration à imprimer leur marque...**"³⁷²

Tel que le signale Jean- Paul Lacaze, dans son "procès " des grands ensembles : "**les défauts des grands ensembles n'apparurent pas immédiatement. Les conditions de logement des ouvriers et des employés dans les grandes villes étaient si médiocres dans les quartiers vétustes**

³⁷⁰ SATEL: Société d'Aménagement Touristique et d'Equipement du département des Landes.

³⁷¹ dès 1959 dans son rapport sur la conception des grands ensembles dans la revue Urbanisme n° 65, François Parfait s'inquiétait de ce retard et rappelait que la nécessité de ces équipements notamment scolaires dès l'arrivée des premiers habitants.

³⁷² Colloque organisé par Villes et Banlieues: Sarcelles change d'époque. Traits Urbains n° 6 d'avril 2006. p. 49.

où ils s'entassaient que la production d'immeubles neufs bien aérés et dotés du confort moderne fut ressenti au début comme un réel progrès. Malheureusement les ZUP accumulaient à peu près toutes les causes d'insuccès possible pour une opération d'urbanisme nouvelle:

- les sites furent trop souvent choisis pour être peu coûteux et faciles à aménager, d'où la fréquence la fréquence de ses ZUP de plateaux contredisant la logique géométrique et urbanistique de développement de la ville – mère dans son site de vallée.
- pour aller plus vite, les constructeurs furent sollicités pour prendre les premiers risques de s'installer dans ces sites peu attractifs; les ZUP y gagnèrent dans la plupart des cas une image peu attirante, de sorte que les promoteurs de logements en accession préférèrent orienter leurs recherches de terrains à bâtir vers des quartiers plus valorisés par leur clientèle.
- une évaluation trop optimiste des possibilités d'installation des commerces...
- enfin, les ministères spécialisés et les collectivités locales, débordés par la croissance rapide des demandes d'équipements publics, n'arrivèrent pas à assurer une programmation des réalisations en phase avec la livraison des logements." ³⁷³

Cette description et l'évolution des grands ensembles vers des quartiers avec une majorité de logements sociaux ne correspondent absolument pas aux principes de conception qui en furent à l'origine.

Tel que le rappelle Jean Pierre Gaudin " **Initialement, les grands ensembles et autres zones à urbaniser étaient conçues pour accueillir des immeubles de standing et des statuts variés. Très vite cependant, le logement social s'y concentre. La population restait cependant caractérisée par un mélange social d'ouvriers et d'employés avec une certaine diversité de revenus (la mixité sociale dont on parle aujourd'hui). Puis la situation a évolué pour des raisons diverses qui sont toutes allées dans le sens d'une massification des pauvres et des populations marginales dans ces quartiers....**" ³⁷⁴

Le faible intérêt marqué par les promoteurs privés pour s'implanter en ZUP s'explique par l'engagement de ceux-ci dans des interventions en centre ville dans le cadre des rénovations urbaines, plus rentables, et dans la floraison de multiples "petites opérations", la taille de celles proposées dans les ZUP semblant souvent trop risquée pour des promoteurs locaux.

Tel que j'ai pu le constater dans des ZUP de province, notamment en Saône et Loire, le secteur "privé" en accession dans les ZUP était souvent assuré par des sociétés coopératives de construction ou des sociétés du CIL1%, mais fort

³⁷³ LACAZE, Jean- Paul. Aménager sa ville: les choix des maires en matière d'urbanisme. Edt. du Moniteur, 1987.p. 50- 51.

³⁷⁴ GAUDIN, Jean Pierre. L'action publique, sociologie et politique. Presses de Sciences Po, 2004. p. 61. " Puis la situation a évolué pour des raisons diverses qui sont toutes allées dans le sens d'une massification des pauvres et des populations marginales dans ces quartiers. D'abord, la politique d'aide à l'accession bon marché à la propriété de maisons individuelles (Albin Chalandon) a largement vidé par contre coup ces immeubles des classes moyennes les plus solvables qui s'y trouvaient; peu après l'accueil des femmes et enfants d'immigrés encouragés à rejoindre les chefs de famille a été concentrée dans ces quartiers bon marché qui avaient des logements vacants; enfin le problème de chômage de masse a particulièrement concerné ces quartiers populaires comptant beaucoup de jeunes non qualifiés...."

peu de promoteurs locaux qui s'implantèrent plutôt dans les rénovations urbaines des centres villes tel qu'à Chalon sur Saône à l'issue du comblement de l'ancien canal du centre.

Comme en témoigne Paul Granet ancien dirigeant d'une grande société de construction avant de devenir secrétaire d'Etat en 174: "*La volonté légitime des édiles locaux de moderniser en même temps la ville de rattachement, la pression de la demande orchestrée par les promoteurs privés obligèrent très vite l'Etat à répartir ses crédits entre la ZUP et la ville historique...*

*Dès lors que l'on continuait de lui offrir des programmes de logements dans l'ancienne ville, la clientèle privée préféra les acquérir plutôt que d'essuyer les plâtres dans une ZUP lointaine, sans charme, destinée à rester en chantier pendant des années encore. Il fallait pourtant démarrer les ZUP: les pouvoirs publics forcèrent quelque peu les offices et sociétés d'HLM à y réaliser leurs programmes. Ce fut le début d'un processus cumulatif: la présence d'HLM dissuada les promoteurs privés de construire dans les ZUP, tandis que l'absence de promoteurs privés obligeait les offices à construire toujours dans les ZUP. Résultat: les ZUP sont devenues des cités d'HLM; la bourgeoisie a reconquis la ville traditionnelle."*³⁷⁵

En conséquence, tel que le résume Thierry Oblet " ces zones à urbaniser n'eurent bientôt plus de prioritaire que le nom, les promoteurs préférant travailler en dehors des ZUP....**Les promoteurs privés réservaient leurs interventions sur des sites où la rentabilité des investissements était certaine**"³⁷⁶

Ce constat du positionnement du secteur privé de la promotion mérite d'être conservé en mémoire lorsque l'on évoque des partenariats public- privé.

Il demeure naïf de croire, ou faire semblant de croire, qu'il puisse en être autrement car il est dans la vocation du secteur privé, dans son essence même, de considérer l'immobilier comme un produit devant assurer une "rente" pour celui qui investit . La situation en ces années 1965 – 1970 était d'ailleurs moins spéculative qu'elle ne l'est actuellement, de nombreux acquéreurs privés attendaient de leur bien immobilier qu'il prenne de la valeur sur le long terme et dans le cas d'un investissement pour du "locatif" qu'il assure un revenu régulier. **La logique était celle du placement patrimonial** et pas encore comme actuellement celle de la rentabilité à court terme, avec des rentabilités immédiates supérieures aux autres produits boursiers.

Cette logique ne fut pas d'ailleurs pas prise en compte par les promoteurs des grands ensembles et ne s'intégrait pas dans les "grilles du bonheur " de Gérard Dupont. Elle ne correspondait pas, à l'époque, aux concepts d'un urbanisme opérationnel planificateur qui pensait, vraisemblablement à tort, que l'intérêt général était un vecteur d'entraînement suffisant et se situaient dans le cadre d'une "**économie de production**", après celle de la pénurie alors que les promoteurs privés se situaient déjà en "**économie de marché**".

Un partenariat associant l'intérêt général à des acteurs publics n'est effectivement possible que si tous les acteurs y trouvent leur intérêt propre, chacun développant sa propre logique.

Cette remarque est également valable pour l'implantation d'activités qu'elles soient commerciales ou industrielles.

³⁷⁵ GRANET, Paul. Changer la ville. Grasset, 1975. p.68. (Cité par Thierry Oblet In Gouverner la Ville. p.120)

³⁷⁶ OBLET, Thierry. Gouverner la ville. PUF-le lien social, 2005. p.120.

Il y sera ensuite remédié avec des études de marché, au début réalisées de façon empiriques ce domaine étant nouveau en France puis par une meilleure approche au sein du réseau des SEML de la SCET de la connaissance des logiques des différents acteurs de l'aménagement.

A cet effet le BETURE avait créé un module de formation à l'usage des agents opérationnels des SEML, baptisé le "jeu de la ZAC", sur un modèle avec des allures de Monopoly.

Nouvel ACO ³⁷⁷ en SEML, cette formation me fut dispensée ; sous forme de "jeu de rôle" chacun se plaçait en situation de promoteur privé, d'office d'HLM, d'architecte, de bureau d'études, d'élus locaux...mais je ne souviens pas si l'habitant avait sa place sur "l'échiquier de la ville".

Se mettre en situation de comprendre les objectifs de l'autre dans une relation de négociation, de dialogue est certes aujourd'hui un postulat pour engager des partenariats fructueux et efficaces; la planification urbaine des années de l'après guerre, jusqu'en 1965, n'a vraisemblablement pas suffisamment pris cet élément en compte.

Il s'agit là d'une critique objective dont tous les acteurs et notamment les SEML devront ensuite tirer profit ou qui conduira certaines à des déboires dans la commercialisation de leurs secteurs d'habitat et de d'activités lorsque, la pénurie s'estompant, le coût des charges foncières devra être négocié et ne résultera plus seulement d'une grille théorique.

Il est cependant simplificateur, voire caricatural, de justifier l'évolution des grands ensembles par "l'erreur stratégique", selon l'expression de Jean Paul Lacaze. ³⁷⁸, résultant de l'urbanisme de plan- masse développé par la SCET et les SEML.

Il appartient aux historiens le soin de proposer une analyse de cette période intégrant tous les éléments du contexte dans sa complexité ³⁷⁹ mais partage, avec les connaissances d'aujourd'hui et l'expérience de 35 années d'urbanisme opérationnel, la **nécessité de penser la ville autrement que par une démarche de documents figés présentant l'état futur de la ville, dans un état stable, complet et cohérent. Il convient en effet de l'appréhender "comme ce qu'elle est réellement, un produit complexe et évolutif du jeu des forces économiques et sociales"** ³⁸⁰.

La loi d'orientation foncière de 1967 (LOF) symbolise cette volonté de modifier en profondeur la manière de faire de l'urbanisme en associant planification urbaine, action foncière et "concertation" dans une même démarche "d'élaboration conjointe"

Les ZAC (Zones d'Aménagement concerté) répondent à cet esprit et au-delà de la rupture avec la pratique du plan-masse, il s'agissait d'instaurer de nouveaux rapports entre l'Etat, les Collectivités Locales et les acteurs de l'aménagement

³⁷⁷ Agent Chargé d'Opération en SEML.

³⁷⁸ LACAZE, Jean- Paul. Aménager sa ville : Les choix du maire en matière d'urbanisme. Edt du Moniteur, 1987. p.51.

³⁷⁹ la fin de la "guerre d'Algérie" et les décolonisations bouleversèrent notamment les données initiales de prévisions de peuplement des grands ensembles par l'arrivée de populations nouvelles avec une diversité de cultures et d'attente au regard de du logement et de son usage, non prévue dans les plans- masse initiaux conçus dans les années 1955- 1960.

³⁸⁰ LACAZE, Jean- Paul. Ibidem. p.50.

et du logement tant publics ou par- publics comme les Offices d'HLM et les SEML que privés.

I-2-6- LES ZAC ET L'OUVERTURE AUX PROMOTEURS PRIVES.

Avec la mise en œuvre des ZAC, le champ de l'urbanisme opérationnel a cessé d'être le quasi monopole des SEML de la CDC ou de Paribas pour s'ouvrir aux promoteurs privés dans le cadre de ZAC conventionnées, dites ZAC privées.

Cette reconnaissance du secteur privé comme aménageur du territoire est d'ailleurs l'aboutissement d'une attente de la Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs (FNPC) qui rappelle " *qu'en 1967, la très importante procédure de la ZAC ouvre l'aménagement urbain au secteur privé. Il y prend rang aux côtés des deux autres catégories d'opérateurs:*

- *les aménageurs publics constitués par les collectivités locales (essentiellement les communes), les OPAC et par l'Etat qui intervient au moyen d'Etablissements publics d'aménagement (EPA) ...*
- *les Sociétés d'économie mixte d'aménagement (SEM) qui associent capitaux publics et privés pour la conduite des opérations d'aménagement."* ³⁸¹

Sur la base de cette décomposition en trois catégories d'opérateurs publics (y compris OPAC et EPA), SEM et privés, la part du secteur public a été prépondérante dans les années 1970- 1975 en région parisienne du fait de l'impact des "villes nouvelles" réalisées par des EPA:

- 54% en secteur public (avec les EPA- villes nouvelles)
- 31% en SEM
- 15% en secteur privé. ³⁸²

Puis après le "boom" des villes nouvelles la part des SEM est devenue prépondérante avec 40%.

D'autre part la réduction de la taille de ces opérations d'aménagement et la professionnalisation des services techniques des collectivités a conduit certaines d'entre elles à s'engager d'avantage dans des interventions en régie directe.

Ainsi, au niveau national, sur un échantillon de onze agglomérations, la tendance relevée par la FNPC reflète le positionnement relatif des différents opérateurs, positionnement qui sera celui des années 1970- 1990.

- **45 % en SEM**
- **27,5 % en secteur public (avec OPAC et régie directe)**
- **27,5 % en secteur privé.** ³⁸³

La ZAC incluait la notion de concertation. Cependant, sa signification et sa pratique demeuraient de portée limitée, au cercle des "notables", élus locaux,

³⁸¹ Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs. Réussir l'aménagement urbain. Edt le Moniteur, 1991. p.52.

³⁸² Sources FNPC. Réussir l'aménagement urbain, Ibidem. p.58 –figure 14

³⁸³ Sources FNPC période 1970- 1990. Réussir l'aménagement urbain. Ibidem p.62

chambres consulaires, sous l'égide des directions départementales de l'Équipement tel que le rappelle Thierry Oblet:

" Au final, le ministère de l'Équipement apparaît comme le grand bénéficiaire de la politique d'aménagement territorial. Au niveau local, il devient l'interlocuteur privilégié des collectivités locales et des autres administrations; sur ces questions urbaines, il se substitue en partie au rôle traditionnel du préfet. A l'instar d'une administration de mission, les fonctionnaires de l'Équipement, en position d'assurer la synthèse des problèmes d'administration locale, prennent la place des élus. Certes cette tendance ne s'est pas réalisée sans frottement. L'illégitimité du dessaisissement des élus locaux sur les problèmes de développement urbain a souvent été dénoncée comme une atteinte à la représentation démocratique.Mais les maires ont toujours fait attention de ménager leurs relations avec les services de l'Équipement.

Dans le cadre de "l'élaboration conjointe" les services de l'Équipement se sont souvent montrés très directifs, la concertation prenait en définitive souvent la forme "d'un monologue suivi d'un marchandage". ³⁸⁴

Mon parcours professionnel m'a conduit à rencontrer ces types de situation et pas seulement dans les années 1970 puisqu'au début de ce 20^{ème} siècle l'entêtement d'un fonctionnaire de la DDE de la Gironde et sa capacité de blocage conduisit à retarder de plusieurs années l'engagement d'une zone d'activité aux abords de l'autoroute sur la commune de Mios, malgré la prise en compte de toutes les contraintes notamment environnementales liées à ce site ; ce qui s'appelait Mios 2000 put s'engager en 2004 .

Cependant mes rapports en qualité d'aménageur se sont plus souvent avérés tout à la fois sous l'angle de la complémentarité avec les services de l'Équipement locaux notamment à Montceau les Mines où nous partagions des locaux communs, mis à disposition par le Conseil Général. C'était le temps où chaque circulaire nouvelle, et chacun sait que c'est là l'exercice favori des ministères que d'empiler les directives et circulaires, était analysée conjointement par les services de l'Équipement et de la SCET et au niveau local je partageais mes informations avec mon "collègue" ingénieur d'arrondissement. Cette complémentarité trouvait certes sa contre-partie dans l'intervention des subdivisions de la DDE comme maître d'œuvre des travaux de viabilité des ZAC, mais au-delà de cet aspect qui paraissait logique, en l'absence notamment en cette période de bureaux d'étude locaux, des liens de confiance et de respect réciproque avaient été établis entre la SEM d'aménagement départementale (de Saône et Loire) et les services de la DDE. Le Directeur Départemental lui-même fut l'initiateur de l'intervention de la SEML sur le secteur de Digoin, conseillant notre intervention au maire pour la mise en œuvre de sa ZAC, formule dont le DDE s'était fait le promoteur.

I-2-7- L'URBANISME: SUJET DE DEBAT LOCAL.

Ainsi malgré ses limites concernant notamment la participation des populations, l'ère des ZAC ouvrait la voie d'un "urbanisme municipal" en inscrivant celui-ci dans l'agenda politique des collectivités locales. **L'urbanisme est devenu sujet de débat local** et sera lors des élections municipales de 1971 et 1977 au cœur des campagnes électorales.

³⁸⁴ OBLET, Thierry. Gouverner la Ville. PUF, 2005. p.129.

Les SEML seront alors bien souvent par leurs interventions au centre des polémiques locales, étant alors considérées comme le reflet d'une urbanisation voulue par les uns et contestée par les autres.

Je serai amené à expliquer à l'issue des élections de 1977, à des maires nouvellement élus que la ZAC n'était pas un "objet figé" propriété de la SEML tel que le maire précédant l'avait présenté mais pouvait être adaptée au projet politique des nouveaux élus et que, bien sûr, l'intervention de la SEML devait être maîtrisée par les élus qui le pouvaient, avec là aussi la volonté politique nécessaire pour clarifier le rôle de chacun.

La maîtrise des SEML et de leurs interventions, lorsqu'il s'agit de SEML départementales, par les élus locaux est devenue un enjeu majeur de la décennie 1970- 1980.

La formule de la ZAC, malgré ses imperfections notamment en ce qui concerne la participation effective des populations³⁸⁵, permettait d'entretenir ce débat local favorisé par la taille des opérations, échelle de quartiers pouvant être mieux appréhendés par les élus, souvent en "greffe" de secteurs déjà urbanisés.

De "territoires d'Etat"³⁸⁶ les ZAC devenaient "champ d'expérimentation et d'apprentissage de l'urbanisme municipal".

Les SEML tant au niveau des chargés d'opération interlocuteur privilégié de l'élu local, en proximité, que des directeurs ont participé à cette pédagogie dans l'action, les villes notamment celles dites moyennes étant alors encore sous équipées en compétences et en capacités d'expertise tel que rappelé par Jean Pierre Gaudin:

" A part quelques grandes métropoles régionales, les villes françaises, avant la décennie qui précède la décentralisation, sont en effet sous équipées en compétences et en capacités d'expertise intégrée. L'organisation des services

³⁸⁵ cette implication des populations, souvent par le biais d'associations de défense, montera progressivement en puissance à partir de la seconde moitié des années 1970 mais surtout après les années 1980.

Lors de l'engagement de la ZAC du Rompois à Blanzky, dès ma prise de fonction à la SEDSL (SEM de Saône et Loire), les réflexions sur le parti d'aménagement, la répartition des programmes, notamment individuels et locatifs, des équipements et services se déroulèrent essentiellement avec l'architecte Levasseur, de Lyon, et le maire de la commune André Quincy, mais sans la population censée être représentée par ses élus !

Elles furent fructueuses même si l'opinion de l'architecte, "le sachant", "grand prix de Rome", demeurait prépondérante notamment dans les formes urbaines: André Quincy, lors d'un entretien en juillet 2007, me rappelait cette implication des élus mais regrettait, que n'ait pas été intégrée dans le parti d'aménagement la voie de liaison existante entre Montceau les Mines et son centre ville de Blanzky. La conception du plan d'aménagement de zone était cependant une nouvelle approche de compréhension et de lisibilité du devenir d'un quartier, à laquelle ni les élus, ni la plupart des architectes n'étaient familiarisées. Ainsi le PAZ de la ZAC du Rompois fut la traduction d'un plan de masse dessiné par l'architecte Levasseur, plan de masse s'inspirant certes d'avantage des "villes nouvelles- cité jardins" anglaises que des grands ensembles classiques mais plan de masse tout de même. L'intérêt de la formule du PAZ (par rapport au plan-masse), avec ses adaptations possibles dans le temps s'avéra très positive lors des phases de réalisation notamment lorsque dans ce cas de Blanzky, la crise économique des années 1985 conduisit à suspendre la réalisation de certains quartiers....qui sont repris actuellement le PAZ initial servant alors de "plan guide" de référence.

³⁸⁶ terme utilisé pour désigner les ZUP (rappel)

techniques reste compartimentée³⁸⁷, en fonction de types d'interventions datant du 19^{ème} siècle (voirie et architecture, parcs et jardins, travaux neufs et bâtiments), auxquels correspondaient des logiques sectorielles constituées de savoir-faire routinisés. ³⁸⁸"

La concentration de l'expertise dans les mains des administrations centrales ou départementales place alors les collectivités locales sous la tutelle technique de l'Etat d'autant que sous l'impulsion de la DATAR, les structures territoriales de l'Etat, notamment celles du ministère de l'Equipement, se sont dotées de services d'expertise à la fois opérationnelle et d'études.

" C'est dans l'ensemble de ce réseau des administrations que sont diffusés les "études pilote" et des modèles, qui font d'autant plus référence que bien peu de contre propositions émanent alors des municipalités et des services techniques.

Le système des subventions, de surcroît, crée une large tutelle financière, car il soumet les contributions financières de l'Etat à un ensemble de ratios, de quotas, de programmes types et de standards définis par les administrations nationales. Le tout doit encore nécessairement s'insérer dans les calendriers de la planification qui définissent des priorités d'investissement tant géographiques que thématiques. Les programmations s'accompagnent d'une normalisation des caractéristiques de chaque type d'équipements collectifs. Les administrations centrales et les services techniques de chaque ministère définissent des normes techniques nationales et même des solutions architecturales censées s'appliquer uniformément sur le territoire national. Seul le respect ouvre droit aux subventions calculées sur des coûts moyens nationaux et conditionnent également l'accès aux prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts et Consignations, qui est alors la principale banque des collectivités locales. " ³⁸⁹

Le personnel des SEML était alors perçu par les élus locaux comme un recours possible pour se libérer de cette tutelle de l'Etat et de ses services dans un jeu subtil ménageant les susceptibilités, dans une situation de médiation entre les services de l'Etat et la Collectivité, tant dans l'expertise et le conseil que dans le financement pour lequel l'appui de la CDC était un atout majeur.

Le rôle d'intermédiaire joué par la SCET près des ministères à la fois pour la recherche des financements appropriés et la mise au point du projet susceptible d'être agréé par les services de l'Etat tout en répondant à l'attente locale, complétait cette perception de la SEML comme un des acteurs de contre-pouvoir possible, à la disposition des élus locaux.

Le "groupe des conseillers techniques" de la SCET était lors tout à la fois le relais près des SEML des aspirations des ministères pour pouvoir les concrétiser localement et laboratoire "recherche- développement", "bouillon de culture", pour offrir aux SEML une capacité d'anticipation .

Cela permettait aux SEML tout à la fois d'assurer le relais des "instructions " de l'Etat sur le terrain opérationnel et d'offrir aux élus locaux des capacités d'expertise et d'innovation notamment dans des domaines qui dépassaient le champ traditionnel de l'aménagement et du logement et apportaient ainsi une valeur ajoutée à leur action.

³⁸⁷ l'examen des organigrammes de nombreuses collectivités présente encore, avec des titres de rubriques actualisés, cette tendance à la compartimentation- segmentation

³⁸⁸ GAUDIN, Jean – Pierre. Gouverner par contrat: l'action publique en question. Presses de Sciences Po, 1999. p.25.

³⁸⁹ GAUDIN, Jean- Pierre. ibidem. p. 24- 25.

Les interventions dans l'action sociale se sont révélées significatives de ces deux approches.

La démarche classique de l'aménageur professionnel consistait à réaliser des équipements tels que des centres sociaux, financés par l'Etat et la Caisse d'Allocation Familiale et répondant à des critères d'implantation, de programme, de surfaces, de besoins définis par des textes du ministère.

A la SCET, Madame Veilleux, habituée des bureaux des ministères, était ainsi chargée d'assister les SEML dans la mise au point de leurs projets de "centres sociaux" qui présenteraient toutes les garanties d'être agréés par les ministères donc financés. Il s'agissait là d'un apport apprécié des élus d'autant tel que j'ai pu le constater lors de missions effectuées sur Chalon sur Saône, Macon ou Digoïn l'expérience de cet agent de la SCET allait au-delà du cadre bâti en fournissant des conseils sur la gestion de ces équipements. Cela paraît évident aujourd'hui mais lorsqu'il fallut inventer ces équipements de service dans le domaine du social, il était encore plus difficile de préfigurer leur gestion que leur programme technique et architectural, ce domaine étant nouveau pour la plupart des communes. La SCET en capitalisant les retours d'expériences de ses SEML jouait alors son rôle de référent et pouvait accompagner les SEML et les élus lors des discussions avec les administrations départementales, apportant la "caution" de l'expérience au-delà des "grilles réglementaires".

Il s'agissait là de l'action de base des SEML, dans la continuité des préceptes définis par François Parfait pour la construction des grands ensembles qui en 1959 déplorait cependant que le financement des équipements culturels et sociaux ne soit pas, la plupart du temps, assuré, alors que:

" L'équipement culturel et social des Ensembles d'habitation est un de ceux qu'il serait le plus nécessaire de réaliser de façon très sérieuse car c'est peut être celui qui est le plus souhaitable pour les habitants. Très souvent en effet, ceux-ci proviennent de logements défectueux où ils ne disposaient pas de la moindre installation hygiénique, très souvent ils ignorent tout des exigences de la vie en commun dans des immeubles possédant escalier, ascenseur, jardin... très souvent aussi ils laissent leurs enfants jouer sans grande surveillance et donner ainsi libre cours à l'influence des plus pervers. Il est donc absolument indispensable de les guider au cours de cet acte de promotion sociale que constitue l'installation dans un logis neuf d'un Ensemble moderne et c'est à ce but que tend l'équipement social et culturel." ³⁹⁰

Ces quelques lignes datées de 1959 sont certes significatives de l'esprit des années 1955- 1960 et de ses "pionniers humanistes " pour qui " Concevoir un Ensemble, ce n'est pas acheter des terrains, dessiner les plans ou couler du béton, c'est aider l'homme à atteindre sa plénitude, par le vaste domaine de l'Urbanisme..... C'est pourquoi, ce qui doit au plus haut point les marquer, ce n'est pas tellement le détail de leur réalisation, c'est beaucoup plus la force et l'unité de leur conception, c'est la vie de l'âme qui leur sera insufflée et qui formera l'âme de leurs habitants ...Tel que le disait André Malraux " La cohérence du chef d'œuvre est celle de sa conquête, non de son écriture". ³⁹¹

³⁹⁰ PARFAIT, François. Urbanisme n° 65 de 1959. p.28.

³⁹¹ PARFAIT, François. Ibidem. p. 39.

Donner une âme à ces nouveaux quartiers à l'édification desquels les SEML participaient passait certes par la construction d'équipements sociaux et culturels mais ne suffisait pas à enrayer les dysfonctionnements qui s'installaient d'autant que la "pensée libérale" qui s'installait progressivement sous l'égide de ministres tels Albain Chalandon ou Giscard d'Estaing pour devenir ensuite doctrine officielle sous le septennat de Giscard d'Estaing avec Raymond Barre , favorisait l'évolution au mérite individuel et faisait de l'accession en maison individuelle la finalité du parcours résidentiel des ouvriers, cadres et employés qui avaient emménagés quelques années auparavant dans les grands ensembles.

La pratique des surloyers dans les logements sociaux et des aides octroyées pour l'accession à la propriété favorisait ce parcours résidentiel et conduisait à rompre l'esprit de mixité sociale qui avait été mis en exergue dans la conception des grands ensembles, sans toutefois y être parvenu du fait de la faible implication des promoteurs privés.

Ainsi s'installe dans ces grands ensembles " **une ségrégation interne entre les groupes les plus pauvres, pour qui le grand ensemble est le sommet de la trajectoire résidentielle** ³⁹² et qui y subissent marginalisation individuelle et sanctions (comme les tutelles, les expulsions et les saisies) **et les groupes qui attendent pour épargner en vue d'une accession ultérieure à la propriété individuelle....de même que la "ghettoïsation" des jeunes, précocement diagnostiquée.** " ³⁹³

Face à ce mouvement de dégradation physique et surtout sociale des secteurs urbanisés lors des décennies précédentes, mouvement accentué par le désengagement financier de l'Etat en faveur du logement social dans le cadre d'une politique libérale privilégiant l'accession à la propriété, les sociologues s'inquiètent de ce "*cercle vicieux de la dégradation sociale aggravée par une dégradation physique prévisible*" ³⁹⁴.

I-2-8- VERS L'ANIMATION SOCIALE DES QUARTIERS.

Les propositions pour briser ce "cercle vicieux" ne consistent alors plus seulement dans la construction d'équipements sociaux et culturels mais également dans l'animation sociale de ces quartiers

Cette préoccupation n'était pas nouvelle ; sous l'égide de François Bloch Lainé, la SCIC avait au-delà de la construction de centres sociaux, financés en partie dans le cadre des Locaux Communs Résidentiels ³⁹⁵, contribué à Sarcelles à

³⁹² de l'enfer au paradis selon la classe sociale, le paradis pouvant s'apparenter à la maison individuelle pour la "classe ouvrière", l'appartement dans un immeuble de standing en centre-ville pour la classe moyenne et la villa avec parc dans un quartier résidentiel pour la bourgeoisie tel que schématisé par le dessin cité par Marcel Roncayolo p.452 .In Histoire de la France urbaine – tome 5, le Seuil, 1985.

³⁹³ FOURCAUT, Annie. Faire l'histoire des grands ensembles. Sociétés- Espaces- Temps, 2003 p.8.

³⁹⁴ FOURCAUT, Annie. Urbanisme n° 322 de janvier 2002. p.45.

³⁹⁵ dans toute construction d'un groupe de logements sociaux dans les ZUP, des surfaces devaient être affectées à des Locaux à usage collectif , dénommés locaux communs résidentiels (LCR); cela pouvait se traduire par des espaces sans affectation et servant de

l'émergence de conseils de résidents pour rompre avec" *les pratiques de l'époque où les gens de la SCIC étaient composés de juristes n'ayant jamais vu un locataire de leur vie*".³⁹⁶

Avec la création de ces conseils de résidents, François Bloch- Lainé renouant " avec ses inclinaisons premières de jeunesse militante au sein du mouvement catholique social s'engage dans ce qu'il appelle "une tentative de démocratisation", troisième voie "entre les penchants technocratiques des services" et les"agissements politiques des associations"³⁹⁷.

Dans ce mouvement liant **le monde associatif** à l'accomplissement de projets à vocation sociale, la SCIC avait participé à la création d'importantes associations telles que l'Association pour le Logement des Jeunes Travailleurs (ALJT) dès 1956, l'Association des Résidences de Personnes Agées (AREPA) en 1964 ou encore Animation, Loisirs Familiaux, Action sociale (ALFA) et Villages Vacances Familles (VVF).

De nombreux comités de quartier se forment ainsi dès les années 1960.

Tel que le souligne Thierry Oblet " *le nombre des associations désireuses de participer à tel ou tel aspect de la vie publique (urbanisme, action sociale, action culturelle, environnement et cadre de vie) augmente. Leurs revendications, au-delà des objectifs ponctuels, sont indissociables de la recherche de nouveaux modes de communication entre gouvernants et gouvernés. "Le concept de participation, lit-on, dans un rapport de recherche commandité par le ministère de l'Équipement, a acquis de nos jours une valeur quasi mythique. Les pouvoirs publics se considèrent obligés de l'inscrire à leur programme. Les groupements, les "forces vives" font de la participation leur revendication essentielle.*"³⁹⁸

Ces mouvements associant revendication et désir de participation à l'évolution de son "cadre de vie" ne se limite pas aux quartiers des grands ensembles mais affecte également les centre villes en s'opposant à des opérations de rénovation urbaine " bulldozer" jugées préjudiciables aux populations en place du fait des démolitions engendrées et des déplacements de population qui en furent souvent la conséquence.

" *Contre la rénovation- déportation, des associations se constituent pour réclamer le relogement sur place des populations et infléchir le cours de l'intervention publique. La résistance au projet de rénovation de l'Alma- Gare à Roubaix, principalement animée par la Confédération syndicale du cadre de*

dépotoir, au mieux de garage à vélos ou tel que j'ai pu le réaliser sur la ZUP du Plessis à Montceau les Mines de locaux affectés à des associations du quartier; l'autre solution était d'affecter ce financement spécifique comme participation(minime) à la réalisation du centre social du quartier.

³⁹⁶ Traits Urbains n° 6 d'avril 2006: Sarcelles change d'époque: colloque organisé par Ville et Banlieues pour fêter les 50 ans du grand ensemble. p.50.

³⁹⁷ ANDRIEU, Claire. François Bloch- Lainé: fonctionnaire, financier, citoyen. Ministère de l'économie, 2005. p.20.

" L'engagement associatif de François Bloch- Lainé présente la particularité de s'inscrire dans une continuité idéologique, celle du principe de la séparation de la société civile et de l'Etat; dans cette séparation des pouvoirs il y voit une source de liberté" p. 33

"Le maître mot est sans doute chez lui la complémentarité des fonctions, mises en œuvre par des "partisans non sectaires" qu'ils soient de l'Etat, comme il l'a été lui-même pendant 40 ans ou du monde associatif." p.34

³⁹⁸ OBLET, Thierry. Gouverner la Ville. PUF- le Seuil, 2005. p.164.

vie puis, à partir de 1974, par l'Atelier Populaire d'Urbanisme (APU) fera de ce quartier l'enjeu de la plus célèbre des luttes urbaines. " ³⁹⁹

Les "**luttes urbaines**" du quartier de l'Alma- Gare à Roubaix opposant à partir de 1966, pendant plus de dix ans la municipalité de Roubaix, de vieille tradition socialiste et un mouvement associatif, à propos de la rénovation d'un quartier populaire aménagé par la SEM locale ont conduit pour dépasser le conflit à inventer de nouvelles formes de partenariats locaux.

L'Atelier Populaire d'Urbanisme⁴⁰⁰ qui fut mis en place et "inventé" dans un climat conflictuel est devenu le lieu de médiation où se retrouvaient la SEM, les élus et les "experts" représentant l'association du quartier.

Ce conflit est exemplaire car la mobilisation de la population ne s'effectue pas seulement dans la contestation à un projet mais par apport de solutions alternatives ce qui constituait une pratique assez peu développée à l'époque.

Ainsi, " le conflit met en présence deux types de techniciens:

- *les techniciens au service de la municipalité ou de la Communauté Urbaine. Trois structures sont concernées. L'ORSUCOMN (Organisation pour la suppression des courées de la métropole nord) créée en 1971 sous l'égide du patronat local (CIL) et soutenue par la municipalité dans la lancée du courant humanitaire de suppression de l'habitat insalubre, est chargée de la destruction. La SAEN (Société d'aménagement et d'équipement du nord) est chargée d'acquérir les sols et de les aménager. Le SAED (Secrétariat à l'action économique et au développement), petit service polyvalent créé en 1976, placé sous l'autorité personnelle du maire, joue un rôle de "cabinet occulte du maire".*
- *ce conflit présente la particularité que figurent aussi des techniciens aux côtés de l'organisation de quartier (l'APU). Obtenus par celle-ci après de longues démarches auprès des ministères, les architectes et sociologues de l'équipe connue sous le nom d'ABAC constituent "l'aide technique aux habitants".*

C'est autour de ces trois pôles- politique, associatif, technique- que se nouent les différentes phases du conflit....

*En 1977, année charnière où les acteurs du conflit sont tous en place, notamment une nouvelle municipalité, les organismes techniques **avec l'arrivée d'un jeune architecte volontaire responsable de la SAEN pour l'Alma – Gare**; arrivée de l'ABAC, aide technique aux habitants fin 1976 et l'APU.*

³⁹⁹ OBLET, Thierry. Ibidem. p.167. " Durant les années 1970,"l'association" a gagné ses lettres de noblesse politique au travers de l'émergence d'associations contestataires d'un type nouveau, et ce principalement dans le domaine urbain, pour rejeter l'urbanisation décrétée d'en haut. Certes, la majorité des associations restent le plus souvent de stricts organismes gestionnaires ; ils limitent leur mission à l'animation de certains secteurs de la vie sociale sans assumer une fonction critique de l'ordre politique et social. Mais l'audience remportée après 1968 dans les milieux universitaires par la mobilisation associative dans les "luttes urbaines", parce que la portée de ces dernières a été dans un premier temps exagérée, crédibilise la recherche d'une expression générale des citoyens par les associations."

⁴⁰⁰ l'association du quartier de l'Alma- Gare, appelée Atelier Populaire d'Urbanisme (APU) est fondée en 1974 à l'initiative de la Confédération Française du Cadre de Vie, de militants associatifs et politiques (PSU...) à la suite de luttes ponctuelles concernant des problèmes immédiats tels que coupures d'eau, dégradations, expulsions... (cf. entretien avec Francis Cuillier qui participa " en militant" à l'APU)

Le jeu de l'APU , jusqu'alors actif comme comité de défense du quartier mobilisant les habitants , consiste à la fois à concevoir un projet de quartier avec l'aide technique et à maintenir sa force de groupe de pression vis-à-vis de la municipalité et des organismes techniques (dont la SEML, la SAEN). " ⁴⁰¹

Le système municipal en action est alors décrit à partir de la typologie dégagée par Jeanne Becquart- Leclercq ⁴⁰² qui distingue trois modèles:

- l'îlot de routine crispé sur le passé
- le modèle circulaire bloqué dans lequel le pouvoir du maire se caractérise par l'application des règlements, la lenteur administrative, des réseaux occultes pour contourner les rigidités, la méfiance et la hiérarchie autoritaire avec une ignorance mutuelle avec les oppositions celles-ci étant considérées comme "communauté délinquante"⁴⁰³ , les règlements étant alors le fruit de contacts officieux.
- le modèle coopératif- créatif associant innovation, déblocage des inerties, coopération, diffusion du pouvoir par une légitimation des partenaires dont l'expression des exigences est permise.

Dans la phase de règlement du conflit de l'Alma- Gare, ce troisième modèle fut mis en pratique avec la légitimation du réseau des médiateurs- techniciens, la SEM- SAEN étant alors présente tout à la fois comme opérateur de la municipalité dans son rôle d'aménageur et comme médiateur.

" La réalisation d'un consensus et la non remise en cause des accords du groupe de travail par le Conseil municipal ne sont possibles que parce qu'il existe un actif réseau de médiations. Celui-ci est constitué par plusieurs individualités appartenant en général à un organisme technique. Ces individualités ont la particularité de se trouver à l'intersection du politique et du technique. Ces "médiateurs" remplissent trois fonctions: une fonction de traduction (traduction des demandes des habitants en normes techniques, traduction des contraintes financières en choix possibles ou impossibles...à; une fonction de dépassement de l'hétérogénéité des conceptions du politique; au non dialogue, à la non légitimité réciproque, à la non concertation directe, ils permettent que soit substituée une concertation par médiations interposées..... Collectivement, ces médiateurs ont une fonction de réseau, c'est-à-dire qu'ils repèrent, structurent le champ des possibles. Ils permettent le choix, l'arbitrage...remplie par l'élu. C'est un arbitrage dynamique en ce sens qu'il

⁴⁰¹ HATZFELD, Hélène. Municipalités socialistes et associations – Roubaix: le conflit de l'Alma-Gare. Revue française de science politique, 1986, volume 36.numéro 3. p.379.

(source site <http://persee.fr> du ministère de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche, direction de l'enseignement supérieur, sous direction des bibliothèques et de la documentation)

⁴⁰² BECQUART- LECLERCQ, Jeanne. *Paradoxes du pouvoir local*. Paris: Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 1976. 246p. (cité par Hélène Hatzfeld. Ibidem. p.381)

⁴⁰³ PITTS, J. R. *La communauté délinquante*. Esprit, janvier 1970. p.69- 81. (cité par Hélène Hatzfeld. Ibidem. p.382.) et cité par Michel Crozier In le phénomène bureaucratique. le Seuil, 1973. p.267 " Selon Pitts, les activités informelles ne sont pas du tout absentes du mode de vie français, mais elles sont généralement négatives, plus ou moins clandestines et instables. Pour les caractériser Pitts propose l'expression de "communauté délinquante" qu'il avait employée d'abord dans une analyse des activités des enfants des écoles. (le modèle de la communauté délinquante est naturellement la classe d'école opposée à toute forme d'autorité et dont l'activité la plus révélatrice est le rite si particulier du chahut.) . Il entend par là une sorte de solidarité implicite qui se développe entre tous les membres d'un groupe de pairs et à laquelle chacun peut recourir quand il est en difficulté. Cette solidarité n'existe que dans une perspective de résistance."

implique des feed-backs: nouvelles démarches pour obtenir les crédits nécessaires de réalisations en cours, effets cumulatifs qui engagent l'ensemble des réalisations..." ⁴⁰⁴

Cette "expérience" dans laquelle une SEML une SEML était impliquée avec une association active dans un contexte de médiatisation sur fond de lutte urbaine puis d'élaboration conjointe d'un projet servit de repère et de remise en question des pratiques de l'urbanisme opérationnel pour le monde des SEML. Intégrant le monde des SEML en cette période **cela me permit très vite de prendre conscience qu'une nouvelle époque s'engageait et qu'il fallait intégrer les apports de la sociologie urbaine et l'écoute des habitants concernés par nos interventions dans nos pratiques opérationnelles.**

Cet apprentissage par l'expérimentation et l'apport méthodologique au sein du réseau SEM-SCET sera très utile tant pour l'engagement des quartiers nouveaux dans le cadre des ZAC et surtout pour les interventions en centre ancien notamment dans le cadre des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) ⁴⁰⁵ à partir de 1977.

L' Alma – Gare tout comme les "laboratoires urbains" de Grenoble Echirolles Ville- nouvelle ou des "pentes de la Croix Rousse" à Lyon faisaient alors partie des expériences régulièrement commentées et analysées lors de nos rencontres professionnelles organisées au sein du réseau SEM- SCET.

La SCET et les bureaux d'études de la CDC tels le CERAU ⁴⁰⁶ (Centre d'Etudes et de Recherche sur l'Aménagement Urbain), le BERU (Bureau d'Etudes et de Réalisations Urbaines) avaient constitué des équipes d'intervention en sciences humaines. Celles-ci intervenaient en un premier temps, jusqu'en 1971, au sein d'organismes d'études, soit dans le cadre de missions de programmation qui leur été confiées par les SEML en leur qualité d'aménageur, soit dans le cadre des recherches plus générales lancées par l'administration centrale.

Les équipes d'intervention en sciences humaines, par une approche directe sur le terrain, prennent peu à peu la mesure des problèmes sociaux posés tant dans les grands ensembles que dans les rénovations urbaines de centre ville.

L'apport des expériences menées dans les villes nouvelles, à Grenoble....est capitalisé au sein des équipes de la SCET.

Dans une seconde étape, de 1971 à 1974, ont été définies les premières hypothèses de l'intervention de spécialistes en sciences humaines et de l'expérimenter aux conditions de l'action des SEML.

" Le travail des bureaux d'études avait rendu possible l'établissement d'une sorte d'inventaire des problèmes posés et un premier test des éléments de réponse apportés. Mais, du fait de leur mode d'intervention, leur action était inévitablement ponctuelle et fragmentée, difficilement intégrable dans une stratégie globale d'aménagement. La double création à la fois dans les services d'assistance de la SCET – le groupe des conseillers techniques- puis au sein de la direction régionale de Lyon, d'un poste de "sociologue opérationnel"

⁴⁰⁴ cf. Hélène Hatzfeld; Ibidem. p. 390 et Schéma du processus décisionnel réel.p.389.

⁴⁰⁵ les OPAH ont été instituées par circulaire du 1^{er} juin 1977.

⁴⁰⁶ le CERAU sera intégré au BETURE en 1971

permet alors de lancer et de suivre, sur des bases différentes, de nouvelles expériences dans les SEML et partant de là, de préciser l'action possible du spécialiste des sciences humaines au sein d'une équipe opérationnelle. ...

Il était alors possible de mener une action continue auprès des équipes d'aménagement, de s'intégrer dans le dispositif opérationnel et d'y intégrer son intervention spécifique. Le test s'avérait positif; des actions étaient menées à Vénissieux, Vaux en Velin, Vitrolles, Joué les Tours..." ⁴⁰⁷

Puis la diffusion de l'expérience s'est traduite par la mise en place de ces "**chargés des questions sociales**" (CQS) dans de nombreuses SEML surtout dans le Nord et l'Est notamment près de la SAEN au départ pour le quartier de l'Alma Gare, en Rhône Alpes tant à Lyon notamment dans le quartier de la Croix Rousse qu'à Grenoble, en région Parisienne (Argenteuil, Aulnay, Bures-Orsay) et en Bretagne à Brest sur la ZUP de la Cavale Blanche.

Le rôle et la fonction du CQS étaient défini comme "un chargé de mission de coordination sociale, en complément et dans le prolongement de la mission traditionnelle de coordination technique de l'aménageur telle que définie par la collectivité locale, pour assurer une bonne intégration des problèmes de gestion et d'animation dans l'opération en projet et un bon fonctionnement de celle-ci dans l'ensemble urbain.

Son intervention dans une opération doit permettre une meilleure intégration des aspects qualitatifs de l'aménagement dans celle – ci, et faciliter la continuité entre les différentes phases de conception, de réalisation et de gestion.

Elle doit viser à donner un début de contenu à la concertation tout au long du déroulement de la démarche opérationnelle et à faciliter le dialogue entre toutes les parties prenantes: élus, administrations, promoteurs, usagers, éducateurs..

Il s'agit pour le CQS, de mettre en place un dispositif d'observation sociale des habitants d'un nouveau quartier et de dresser régulièrement des diagnostics de fonctionnement pour réajuster les objectifs de départ; corriger les aménagements si faire se peut, et orienter les actions socio éducatives.

Le CQS doit veiller à la mise en place des services d'accompagnement indispensables au démarrage d'un nouveau quartier...l'accueil et l'information des premiers habitants peuvent constituer un des premiers objectifs de son action." ⁴⁰⁸

Sur le quartier de l'Alma – Gare à Roubaix, Hervé Barraud explique, ainsi le déroulement de sa mission, apportant ainsi son expérience de terrain en échos aux analyses précitées d'Hélène Hatzeld :

" L'habitat traditionnel du Nord revêt souvent la forme de courées, doubles rangées de petites maisons basses mitoyennes, avec un poste d'eau unique pour 8, 10 ou parfois 20 foyers. Divers organismes d'initiative para publique ont été créés pour la résorption de ces courées dont l'ORSUCOMN ⁴⁰⁹ ...Depuis

⁴⁰⁷ REINERT, Jean- Marie. Intégration des aspects sociaux de l'aménagement dans les opérations d'urbanisme: l'expérience des chargés des questions sociales. SCET- Documents n°6 d'avril 1976. p. 7.

⁴⁰⁸ REINERT, Jean- Marie. Ibidem. p.12- 13.

⁴⁰⁹ ORSUCOMN: Organisation pour la suppression des courées de la métropole Nord (déjà cité dans l'article d'Hélène HATZFELD.

peu les habitants des courées s'organisent et veulent être écoutés. C'est le cas du quartier de l'Alma- Gare pour lequel la SEML (la SAEN) a reçu mission de procéder à une restructuration et dans un premier temps , à l'aménagement d'un îlot tiroir où doivent être édifiés 170 logements destinés à reloger les habitants des courées voisines. Ceux-ci se sont constitués en Atelier Populaire d'Urbanisme afin de pouvoir exprimer leur opinion concernant cette opération de rénovation urbaine.

Mon rôle était de me mettre à l'écoute de ces différentes initiatives, et pouvoir proposer des solutions aux problèmes concrets de la population dont le relogement des personnes âgées , des familles nombreuses, des travailleurs émigrés.

Il fallait pouvoir faire prendre en compte par les divers responsables et notamment les constructeurs, les désirs et besoins ressentis après en avoir facilité l'expression. Cette fonction de CQS est très délicate, car il risque à chaque proposition qu'il fait d'être soupçonné d'introduire des éléments qui pourraient être considérés comme une politisation des problèmes. Autant dire que cela ne fut pas aisé, et que des quiproquos ont dû être levés, parfois difficilement.

Mais après huit mois d'effort je suis parvenu à débloquer certaines positions figées.....puis une fois bien compris de la part des différents intervenants le rôle de la SEM, il s'est agi d'aider à résoudre des problèmes plus techniques:

- *amélioration de logements programmés,*
- *aménagement des locaux collectifs résidentiels (LCR)*
- *propositions de relogement*
- *diffusion et recueil d'informations."* ⁴¹⁰

L'apport de cette nouvelle fonction au sein des SEML d'aménagement était pour celles-ci le moyen d'accroître leur capacité de réponse aux problèmes de qualité de vie et de renforcer la coordination avec les partenaires sociaux de l'aménagement et de ce fait permettre une plus grande intégration de l'aménageur dans le contexte local. Le CQS au sein d'une équipe opérationnelle était l'occasion de redéfinir de nouvelles règles du jeu dans le cadre d'équipes pluri- disciplinaires avec un décloisonnement de la fonction technique du chargé d'opération et de la fonction sociale du CQS.

Cela devait permettre au chargé d'opération en SEML d'élargir son champ des préoccupations et des interventions traditionnelles par la prise en compte des éléments nouveaux du champ social, des contraintes de fonctionnement du quartier en cours d'aménagement, des relations publiques ...faire qu'un plan – masse de rénovation ou un projet de quartier nouveau soit conçu au delà du programme d'architecte, avec l'expression d'un projet social.

Une telle démarche appliquée à la programmation des équipements collectifs et notamment des centres sociaux et culturels des grands ensembles ou des ZAC s'avérait en décalage avec l'usage classique des "grilles ministérielles" qui présentaient au demeurant l'avantage d'un agrément rapide par ces mêmes ministères.

Ces deux approches cohabitaient au sein du groupe des conseillers techniques de la SCET, avec les frictions qui naissent de cultures différentes et des personnalités qui les portaient. Les "classiques", généralement issus comme

⁴¹⁰ BARRAUD, Hervé. Nécessité d'un projet social et importance de l'information dans les opérations de restauration In Documents SCET d'avril 1976.p.29 et 30.

agents détachés des ministères dont ils assuraient ainsi le relais pédagogique près des SEML offraient les bases d'un projet, certes souvent à minima, mais en tout état de cause répondant aux attentes des administrations.

Le "clan des CQS" n'offrait pas le même confort mais pour la génération nouvelle qui investissait les SEML, la génération d'après 68, invitait à expérimenter ces nouveaux champs du "social", ce qui apparaissait alors comme le moyen de donner de nouvelles lettres de noblesse à l'aménagement et, en quelque sorte se réappropriier l'esprit pionnier des origines.

Dans la pratique, il était tiré le meilleur parti des deux approches, et personnellement, les règles, grilles ou tout autre directives ou cadres réglementaires m'ont servi de repères à minima à respecter pour entrer dans le "moule à octroyer les financements" et "l'approche sociale" demeurait non le complément ou l'alibi, mais la base effective de la mise au point du projet.

Anne René Bazin qui intégra à cette époque l'équipe des CQS, avant de devenir " l'experte" des interventions en centres anciens⁴¹¹, explique cette approche nouvelle dans la programmation des équipements sociaux, lors de ses interventions près de la SEM des Ardennes (SEAA) à Charleville Mézières:

*" Le contexte se définit ainsi: **un quartier "en état de marche"**....le projet de centre social est donc repris en fonction de la vie qui se crée, dans laquelle il s'agit de l'intégrer. Ainsi, le montage de l'équipement social et plus généralement la réflexion sur une politique d'équipements, se sont construits à travers deux séries de questions:*

- *Quels sont dans ce quartier, pris dans son ensemble les impératifs propres et les services à la vie de la population du quartier? Et d'autre part quels sont les dynamismes locaux, à leurs différents stades de développement qui cherchent des supports de réalisation?*
- *Quels sont les équipements nécessaires pour assurer ces services? Quels sont les moyens (structures, locaux) nécessaires aux groupes locaux pour assurer leur fonction de relation dans le quartier? On arrive donc à un premier "bilan de quartier" destiné à examiner les réponses déjà apportées aux demandes et à vérifier la validité des projets faits pour le centre social et d'animation qui doit comprendre: un centre de prévention maternelle et infantile, une halte garderie, un centre d'animation, un centre médico- psycho- pédagogique...*

Pour la mairie, une deuxième phase de la vie du quartier commence; elle lui reconnaît une sorte de maturité. Elle a fort bien saisi l'intérêt, à ce stade, de faire le point. Elle veut laisser ouvertes les questions qu'elle pose, organisation et gestion des activités à mettre en place, jusqu'à ce que s'expriment tous ceux qui font la réalité actuelle du quartier. Mieux, elle voit là une occasion de connaître les divers aspects de cette réalité dans une optique plus large que celle de l'équipement social prévu.

⁴¹¹ Anne René Bazin qui collabora à mes missions d'animation du réseau des SEM au début des années 2000 a contribué à la mise en place des interventions "cœur de ville " sur Perpignan, Limoges, Dieppe.... et dans la réflexion pour l'engagement de la rénovation du "cœur de Bordeaux" avec la transformation de la Sem Immobilière SBUC en In Cité.

Le déroulement de l'intervention s'est fait autour de trois mots:

ETUDIER, CONFRONTER, PROPOSER:

- **étudier:** rassembler les éléments d'appréciation sous deux aspects: la connaissance objective des caractéristiques de la population et des problèmes sociaux spécifiques au quartier.....et **par la recherche des dynamismes locaux, comment les mêmes interlocuteurs , non plus en tant qu'observateurs mais en tant qu'acteurs voient le quartier dans un processus dynamique?** Ainsi cherche- t – on à repérer quels sont les groupes susceptibles de s'attacher aux différentes tâches.
- **confronter:**il s'agit de confronter les éléments chiffrés aux observations, les remarques de source différente sur une même réalité, faire la synthèse des éléments pour en tirer les grandes lignes qui permettent de dessiner les caractéristiques du quartier d'une part, et d'autre part de faire le point sur les déficits les plus aigus.
- **proposer:** un programme avec la confirmation de l'utilité des services envisagés, la présentation des fonctions à remplir par le service "animation" avec les activités possibles, des hypothèses sur l'organisation de la gestion.**Ces propositions sont présentées à la mairie et.....à tous les interlocuteurs rencontrés ce qui a intéressé particulièrement les administrations informées de façon synthétique sur une réalité qu'elles n'abordent qu'en spécialistes d'un secteur. Surtout c'est l'occasion pour des gens qui interviennent à différents niveaux – associations , travailleurs sociaux, responsables administratifs- de se rencontrer , et de saisir le mode d'approche des autres, qu'ils ignorent habituellement.**

*L'accord sur le programme fait, il reste à arrêter la forme du bâtiment avec l'architecte, tenu informé des résultats des phases précédentes..."*⁴¹²

Cette démarche qui s'appuyait sur la prise en compte des "dynamiques locales", du quartier appréhendé au travers de sa réalité sociale et non seulement à partir d'éléments statistiques était innovante et dérangeante par rapport aux habitudes des administrations et de leurs cadres d'analyse à partir de "grilles" concoctées dans la tiédeur des ministères. **C'était l'approche par le "quartier réel", vivant, avec la reconnaissance de sa maturité, un approche qui conserve tout son caractère d'actualité, de modernité au regard des enjeux de la ville et de tous ses quartiers, aujourd'hui tout autant qu'il y a 33 ans, lorsque des SEML en 1974, s'engageaient en pionnières dans de telles démarches.**

Il convenait ainsi de rompre, par ce travail de proximité, avec la marginalisation des "grands ensembles", marginalisation tant dans la gestion du quartier lui-même considéré encore par certains élus comme "territoire d'Etat", cité de la SEM, non assimilée à la vie communale à part entière que dans l'implication de ses habitants dans la vie locale. Tel que le rappelle Jacques Jullien pour l'évolution des ZUP de Sartrouville et d'Argenteuil "*Le travail de proximité conduit par les CQS,(sur la ZUP du Plateau à Sartrouville fut particulièrement efficace, les deux maisons de quartier financées par les mètres carrés sociaux*

⁴¹² BAZIN, Anne- René. L'aménagement et les équipements sociaux: compléter une méthode. In Documents- SCET n°6 d'avril 1976. p.28 et 29.

*des opérations de construction de logements deviendront rapidement des lieux ouverts à tous où la concertation sur l'évolution du quartier a pu se faire dans le cadre d'une association loi de 1901, l'ASEPS, dont la SEMARG (SEM d'Argenteuil, Sartrouville...) assurait pour partie le budget de fonctionnement sur les financements de l'opération d'aménagement. L'association participait à la concertation sur les évolutions des aménagements et équipements et offrait aux habitants les moyens nécessaires pour **développer une vie associative**. Les associations qui se créaient ou celles existantes sur la ville qui étendaient leurs activités à ce quartier trouvaient avec l'ASEPS les moyens de leur développement: locaux, moyens techniques, appuis.*

*Plus tard, nous réfléchissons avec l'équipe des sociologues de la SEMARG à l'évolution de ce quartier comme à celui de la ZUP d'Argenteuil. Nous insistons sur **la nécessité que les "élus gèrent plus ces quartiers"**. Dans notre esprit il s'agissait que les élus et les services prennent plus en compte **ces quartiers qui n'étaient plus des "opérations de la SEMARG" mais des quartiers de "plein exercice"**.⁴¹³*

Cette approche de la programmation d'un équipement, par l'écoute des besoins locaux avec la participation des "utilisateurs" et la préfiguration de sa gestion notamment par les habitants eux-mêmes au travers du mouvement associatif allait ainsi bien au-delà de la simple application de grilles et de normes.

En cela, elle était novatrice et parfois dérangement pour les administrations, alors peu habituées à ces pratiques qui s'écartaient des cadres pré-établis ; il fallait alors justifier ces initiatives et prendre des risques, ce qui ne rebuta pas ceux qui accompagnèrent ces démarches qui "changeaient de la routine bureaucratique".

Cela servira de base aux démarches de la plupart des SEML lorsqu'il deviendra possible notamment pour les bâtiments scolaires de se libérer de la politique des "modèles" agréés par les administrations.

Cette dynamique nouvelle introduite par le CQS dans l'équipe d'aménagement des SEML devait entraîner une dynamique plus large au niveau local, le CQS, technicien du fonctionnement et de la communication interpellant l'ingénieur, le financier, l'administratif pour une approche socialement plus cohérente, facilitant la réalisation d'un cadre mieux adapté à la vie des habitants au sein de la collectivité locale.

Elle demeurait cependant, comme toute démarche innovante et pionnière, dépendante de la volonté des élus locaux tant pour son financement que pour l'engagement dans ce qui pouvait apparaître pour certains comme une prise de risque, voir un déni de légitimité lorsqu'il s'agissait non seulement d'informer les populations mais aussi des les écouter.

La "démocratie participative" n'était pas au programme de toutes les municipalités et la concertation se réduisait souvent à de l'information sur les projets en rappelant que ceux-ci étaient légitimes car décidés par un conseil municipal issu du suffrage universel.

Cette "invention" d'une approche nouvelle de l'aménagement, mise en œuvre sur le terrain, s'inscrivait dans l'esprit des réflexions du groupe "Habitat

⁴¹³ JULLIEN, Jacques. Grands ensembles et banlieues. Université Paris 10, 2004. p.148.

et vie sociale" mis en place en juin 1973 à l'instigation de Robert Lion⁴¹⁴, directeur de la construction.

" Technocrates éclairés, catholiques sociaux, hommes et femmes d'œuvre, milieux du travail social, de l'éducation populaire et des associations familiales se fédèrent dans la mouvance de la revue, du groupe puis de la commission interministérielle Habitat et vie sociale (1973- 1977)...De là naîtront le développement social des quartiers ...puis au début des années 1980, la politique la ville. " ⁴¹⁵

Et face au constat de *"la faiblesse des structures sociales dans les grands ensembles, de la "pauvreté" et de l'atomisation de la vie quotidienne et de la ségrégation entre les groupes qui attendent pour épargner en vue d'une accession ultérieure à la propriété individuelle , de la ghettoïsation des jeunes, les remèdes proposés par le groupe HVS sont la rénovation de l'habitat le plus dégradé et surtout le développement d'une vie sociale communautaire, l'animation et la participation des habitants."* ⁴¹⁶

L'approche HVS (Habitat et Vie Sociale), institutionnalisée le 3 mars 1977, apparaît alors aux yeux de l'administration qui s'en empare et la met entre les mains des préfets et des DDE, comme *"novatrice, globale et transversale; elle tente d'associer les habitants aux projets qui les concernent."* ⁴¹⁷

Ce qui était novateur n'était pas l'approche elle-même, celle-ci ayant été mise en pratique par des collectivités avec leur SEML, qui elles, étaient réellement novatrices, mais plutôt la prise de conscience que la dimension sociale devait être prise en compte dans tout projet d'aménagement.

L'époque où l'urbanisme était la seule affaire des techniciens – ingénieurs et architectes-, des administratifs et des promoteurs sociaux ou privés est révolue.

La prise en charge par l'administration s'accompagna, comme à l'accoutumé dans toute intervention bureaucratique, par son cortège de règlements, de grilles, de phases définies pour l'ensemble du territoire et tel que le souligne Anne René Bazin qui avait engagé une mission d'aménagement social concerté avec les habitants sur la ZUP de la chapelle Saint Luc –les Noës près de Troyes, avant le décret "encadrant" les limites de son action:

" De l'animation d'un mouvement de participation sur le terrain, il a fallu passer au montage d'un "bon dossier" selon les critères liés à sa présentation à Paris. D'où abandon brutal de cette phase de terrain en fonction des contraintes du dossier.

La présentation selon la procédure, la formulation administrative provoquent la disparition de tout document directement issu du travail sur le terrain.

Les négociations sur les montages concernant le cadre bâti et les équipements conduisent à ne pas reprendre certains projets, tels qu'une cité de transit (hors cadre financier).

De l'approche globale du groupe "animation sociale", (mis en place avant le décret), au rythme progressif, on aboutit d'un coup à une programmation

⁴¹⁴ Robert Lion sera directeur général de la CDC de 1982 à 1992.

⁴¹⁵ FOURCAUT, Annie. Trois discours, une politique .Urbanisme n° 322 de janvier 2002. p.45.

⁴¹⁶ Vie- publique: site <http://www.vie-publique.fr> : la politique de la ville: chronologie:émergence du problème urbain.

⁴¹⁷ Vie- publique. Ibidem.

réduite, où l'on ne retrouve que marginalement les points les plus intéressants du travail de base.

A la logique de l'animation succède la logique de l'administration." ⁴¹⁸

De telles remarques sur l'excès de réglementation lorsque l'on passe d'une phase d'expérimentation par des "pionniers- militants" à sa généralisation sous l'égide de l'administration sont récurrentes et se retrouveront notamment lors des différentes évolutions de la politique de la Ville qui fut particulièrement prolixe en directives, orientations nouvelles au gré des changements de ministres et des médiatisations successives.

Certes, sur le terrain, ceux qui travaillent se plient aux nouvelles "incantations" de ceux qui re- découvrent "la solution" et entendent de leur bureau ministériel en faire profiter l'ensemble du territoire en empilant quelques règles nouvelles pour la plus grande joie de leurs relais locaux - administrations et préfetures - qui, sans besoin de connaître la réalité du terrain, auront les premiers l'information sur le "bon dossier", le mode opératoire pour avoir "l'agrément" et à partir de là les financements.

Tel que soulignait par Patrice Duran et Jean Claude Thoenig dans leur analyse de l'hégémonie de l'Etat et de ses administrations pour les années 1950- 1960, mais qui redevient d'actualité en France de façon récurrente, "*le jeu de négociation qui s'instaure avec les services de l'Etat autour de la mise en œuvre des politiques étatiques est d'autant plus fort qu'il est marqué par une collusion d'intérêts qui joue à un double niveau de dépendance. Les fonctionnaires trouvent dans les besoins d'équipement des collectivités locales des opportunités réelles de mener à bien les programmes publics de l'Etat. Les élus ont intérêt à ce que les services de l'Etat aient les moyens de les appliquer convenablement. La relation permet d'échanger des aides mutuelles et des ressources valorisées. Il y a politisation de l'action administrative au sens où les fonctionnaires intègrent dans leurs actes les intérêts de "l'élus qui compte". Il y a en sens inverse, technocratisation de la vie communale dès lors que le maire trouve inspiration et conseil auprès des fonctionnaires. Il accepte alors de se couler dans des priorités, des cadres cognitifs, des normes et des procédures définies par Paris.*" ⁴¹⁹

Le phénomène bureaucratique tel que le décrit Michel Crozier est un phénomène culturel français où "*le bon plaisir est la loi de l'organisation formelle. L'autorité, à chaque échelon continue à être conçue comme une autorité absolue.....*

L'isolement des individus et l'isolement des catégories d'autre part, permettent à chacun, même aux plus bas échelons, de disposer d'une certaine part de "bon plaisir". Ce bon plaisir se manifeste surtout d'une façon négative." ⁴²⁰

Et l'on demeure éloigné des objectifs qui auraient pu être ceux d'un Etat passant de son rôle hégémonique à une fonction d'animateur et dont l'enjeu tel que décrit par Jean Claude Thoenig et Patrice Duran aurait été "*la production*

⁴¹⁸ BAZIN, Anne- René. L'opération Habitat et Vie Sociale de la ZUP de la Chapelle Saint Luc et des Noës près de Troyes. Documents – SCET du 2^{ème} trimestre 1978. p. 45.

⁴¹⁹ DURAN, Patrice et THOENIG, Jean- Claude. L'Etat et la gestion publique territoriale. Revue Française de Science Politique, volume 46 n°4, août 1996. p.585 et 586.

⁴²⁰ CROZIER, Michel. Le phénomène bureaucratique; Points- le Seuil, 1971. p.271.

de systèmes informels qui soient pragmatiques, c'est-à-dire orientés vers la gestion des problèmes et non vers la ratification de valeurs et d'objectifs" ⁴²¹

L'intervention des SEML, de pionnière et militante, se verra alors contrainte par ce cadre bureaucratique, conventionnel et banalisé.

L'expérience des CQS, dans des missions d'Habitat et Vie Sociale, se poursuit mais ne bénéficie plus de l'intérêt initial notamment de la CDC qui ne s'y impliqua qu'en accompagnement des financements du cadre bâti.

En ce domaine l'interlocuteur privilégié de l'Etat et de la CDC était redevenu l'Office ou la Société d'HLM dans une optique essentiellement patrimoniale de réhabilitation des bâtiments et des espaces verts facilement appréhendable et quantifiable par les services locaux des DDE. La connivence traditionnelle entre les administrations et le mouvement HLM revenait au premier plan dans les tractations entre l'Etat et les collectivités; elle perdurera ensuite sous les formes diverses dans les méandres des politiques successives de la Ville.

Ceci explique en partie la mise à l'écart du mouvement des SEML de ce qui deviendra progressivement la politique de la Ville.

L'autre explication se retrouve d'ailleurs, et **se retrouvera en ce début de 21^{ème} siècle avec la mise en place de l'ANRU ⁴²²**, par une méfiance de l'administration vis-à-vis des initiatives des collectivités locales et dans le jeu de recentralisation opéré à chaque fois que celles-ci prennent des initiatives dont le financement ne serait pas suffisamment " maîtrisable " par l'Etat.

D'autre part, si la légitimité des SEML d'aménagement pour des interventions en centre ancien impliquant, tel que dans les OPAH, animation et actions sur le bâti privé et l'espace public, paraissait naturel, dans l'évolution de ses interventions antérieures dans les centres- ville, il n'en était pas de même pour les "grands ensembles" pour lesquels il semblait que l'aménagement était achevé et dont la "gestion" relevait du domaine patrimonial donc des offices et sociétés d'HLM.

Au sein même des SEML, les CQS se trouvèrent ainsi progressivement "marginalisés" et même dans des sociétés innovantes tel la SEMAEB (SEM de Bretagne) j'ai pu constater cette situation sur Lannion. Le CQS qui intervenait sur le quartier de Ker Uhel en mission HVS et l'ingénieur chargé de l'aménagement d'un quartier nouveau , 150 mètres plus loin, s'ignoraient l'un l'autre ne mettant nullement en commun leurs savoirs et expériences complémentaires. Face à cette situation le CQS se trouvait bien seul et à la fin de sa mission, la SEML ne put en capitaliser les résultats. Ceux-ci étaient pourtant satisfaisants par l'implantation d'activités en pied d'immeuble dans le quartier, la création d'une régie de quartier et des suggestions d'aménagement d'espaces dont la démolition d'immeubles inhabités. La démolition n'était alors pas " en phase de légitimation" ⁴²³selon l'expression d'Agnès Berland- Berthon et fut repoussée par une coalition de la DDE locale, de l'Office d'HLM et du maire surpris d'une telle proposition contraire au "bon sens " et à une bonne gestion patrimoniale .

⁴²¹ DURAN, Patrice et THOENIG, Jean- Claude. Ibidem. p.603.

⁴²² ANRU : Agence Nationale de la Rénovation Urbaine créée le 8 février 2004.

⁴²³ BERLAND- BERTHON, Agnès. La démolition des logements sociaux. Thèse Bordeaux 3, 2004. p.31.

Lors de la présentation du bilan de notre mission, sous l'égide du sous préfet, ce fut le commissaire de police qui m'apporta son soutien le plus actif en indiquant que depuis notre intervention, lorsqu'il y avait un délit sur la ville, ses policiers ne se rendaient plus systématiquement à Ker Uhel. L'insécurité n'était plus l'apanage de ce quartier: reconnaissance de la ZUP qui redevenait un quartier de la ville, un quartier parmi les autres et reconnu comme tel.

Ce chapitre traitant de l'émergence du social dans l'aménagement et de l'implication de la SCET et des SEM, par la mise en place de " Chargés des Questions Sociales" met en relief de façon significative la notion de "légitimité" et son évolution dans le temps.

Sous l'égide des élus locaux, volontaires pour eux-mêmes s'impliquer dans une telle démarche, innovante donc risquée, les SEML avaient l'entière légitimité que leur conférait ce positionnement d'expert, de conseiller, de médiateur

La "banalisation" de la démarche et sa "prise en main" par l'administration avec une dérive tendant à dissocier le "social" et le "patrimonial" conduisirent d'autres acteurs et notamment les offices et sociétés d'HLM à redevenir les interlocuteurs privilégiés d'une administration qui en partageait les cadres culturels et réglementaires.

Paradoxalement, le problème redevient d'actualité, l'ANRU après s'être appuyé exclusivement sur les "bailleurs sociaux" pour la mise en oeuvre de ses programmes, redécouvre la nécessité d'une approche qui dépasse le cadre patrimonial et intègre d'avantage des projets à l'échelle de la Ville, voire des agglomérations.....**les SEML s'avérant alors en situation de retrouver cette "légitimité perdue", en ces années 2008...**

I-2-9- LE LOGEMENT CESSE D'ETRE PRIORITE NATIONALE SOUS FOND DE LIBERALISME.

Mais en ces années 1970- 1980, le logement cesse d'être la priorité nationale. Le 6^{ème} plan (1971- 1975) consacre l'impératif industriel et sacrifie le logement et les équipements collectifs qui étaient la priorité du 5^{ème} plan (1966- 1970). Déjà, avec la fin de la guerre d'Algérie, en 1962, la France a dû repenser l'ensemble de ses relations commerciales extérieures et le 4^{ème} plan (1962- 1965) se fixait comme objectif de préparer la France aux mutations qui doivent accompagner cette situation nouvelle.

" Le plan de stabilisation de Giscard d'Estaing marque alors une rupture : les moyens de la politique économique changent. Même si l'objectif est toujours d'accroître la capacité concurrentielle de l'économie et la compétitivité de l'appareil industriel, l'approche retenue est désormais libérale:

- *il faut assurer aux entreprises un environnement favorable susceptible, notamment de leur fournir des avantages à l'exportation.*
- *il convient aussi de leur proposer les financements nécessaires à leurs investissements, à un coût peu élevé.*
- *les pouvoirs publics doivent donc poursuivre l'assainissement monétaire et financier, lutter contre l'inflation, réduire le déficit de l'Etat pour*

atténuer la ponction de ce dernier sur l'épargne privée et diriger l'épargne vers les investissements industriels. " ⁴²⁴

Dans ce contexte on assiste en cette période des années 1970- 1980 à la **remise en cause du rôle de l'Etat ce qui se traduit dans ses capacités d'intervention, tant au niveau de l'aménagement régional, la DATAR étant alors perçue par certains comme le "pompier de service des espaces en crise"** ⁴²⁵ **qu'en ce qui concerne l'efficacité des aides publiques en faveur du secteur du logement.**

Le rapport Consigny (1971) de la commission habitation du 6^{ème} plan propose un système d'aides plus finalisé vers l'efficacité sociale qui sera repris dans les réformes des années 1971 et 1972 avec la création de l'ALS (Allocation Logement Sociale) ainsi que la réforme des primes et des prêts qui en accentuera leurs vocations sociales. D'autre part la création des PIC (Prêts Immobiliers Conventionnés) favorise le développement du crédit privé.

Ces réformes " vont dans le sens d'un renforcement de l'aspect social des interventions, seule démarche encore susceptible de les légitimer dans un environnement philosophique de plus en plus ouvert aux thèses libérales" ⁴²⁶

C'est ainsi au "*nom d'une plus grande efficacité sociale*" ⁴²⁷ et face à la préoccupation des principaux acteurs du secteur du logement social qui "*constatent que les couches de population les plus fragiles en termes de ressources, les inactifs et au premier chef les personnes âgées, les très jeunes ménages, les catégories ouvrières, sont de fait exclues des HLM et renvoyées aux conditions de logement les plus mauvaises, en l'affaire l'habitat ancien dégradé des centres historiques des villes*" ⁴²⁸ que s'engagent de nombreuses réflexions qui aboutissent à la présentation de quatre rapports:

- le livre blanc de l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM (UNFOHLM) en 1975.
- le rapport Nora- Eveno de la commission d'étude de l'habitat ancien en 1975.
- le rapport Barre de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement en 1975
- le rapport du comité – habitat du 7^{ème} plan (1976- 1980).

Tous ces rapports sont unanimes sur le constat mais divergent sur les moyens à mettre en œuvre.

" Et finalement, si la réforme du 3 janvier 1977 emprunte des éléments à chacun de ces travaux, son orientation générale s'inspire pour l'essentiel des rapports Barre et Nora – Eveno et s'inscrit dans la lignée des orientations présentées dans le rapport Consigny.

Cinq objectifs sont assignés au nouveau système de financement : assurer une plus grande liberté de choix entre les différents statuts d'occupation et les

⁴²⁴ MOUILLART, Michel. La Caisse des dépôts et le financement du logement In La Caisse des dépôts et consignations:175 ans. Revue d'économie financière, hors série 1991. p.202.

⁴²⁵ LACOUR, Claude, DELAMARRE, Alette et THOIN, Muriel. 40 ans d'aménagement du territoire. La documentation française- DATAR, 2005. introduction chapitre2 : du début des années 70 à la fin des années 80.

⁴²⁶ MOUILLART, Michel. Ibidem. p.205.

⁴²⁷ BERLAND- BERTHON, Agnès. La démolition des grands ensembles. Thèse Bordeaux 3, 2004. p.49.

⁴²⁸ FLAMAND, Jean- Paul. Loger le peuple. La Découverte, 1989. p.307.

différentes catégories de logements; réduire les inégalités devant le logement social ; développer l'accession à la propriété; améliorer la qualité des logements neufs et réhabiliter l'habitat ancien.

Pour atteindre ces objectifs, la réforme remplace donc l'ensemble des anciens prêts aidés par deux nouvelles catégories de crédit qui, bien que bénéficiant d'une aide à la pierre, n'ont plus des conditions associées aussi avantageuses: les PAP (Prêts aidés à l'accession à la propriété) et les PLA (Prêts locatifs aidés). Elle introduit , en outre, deux mécanismes essentiels, les PC (Prêts conventionnés) et l'APL(Aide personnalisée au logement), pivots autour desquels doit se réaliser l'unification du système de financement du logement: l'accession à la propriété ne bénéficiera plus, alors des aides à la pierre (disparition des PAP) mais seulement d'une aide à la personne (droit à l'APL associé, sous condition de ressources, au bénéfice d'un PC) alors que la vocation sociale des PLA sera renforcée.

La place de la CDC dans le système de financement du logement est ainsi confortée: elle peut devenir le banquier du logement social. " ⁴²⁹

Cela conduit à un cloisonnement du marché du logement encore plus ségréatif qu'auparavant associé à une politique libérale favorable à l'implication du secteur privé pour pallier aux désengagements de l'Etat en ce domaine.

Certes tel que le rappelle Agnès Berland- Berthon " si le bilan de l'aide à la pierre a fait apparaître que celle-ci a rempli son rôle premier en répondant aux besoins quantitatifs considérables en matière de construction de logements et a créé une amélioration réelle du confort des logements, de nombreuses insuffisances demeurent et les effets de la récession économique en accentuent le caractère dysfonctionnel dénoncé par le livre blanc des HLM. En effet ils se sont révélés difficilement accessibles à ceux pour lesquels ils avaient été prévus et trop chers pour les catégories les plus pauvres de la population. On a assisté de ce fait à une permanence du problème des mal- logés auquel il est devenu de plus en plus difficile d'apporter des solutions. D'autre part les locataires des organismes HLM dont les revenus ont évolué favorablement ne sont pas incités à changer de logements, mis à part ceux qui se sont tournés vers l'accession en maison individuelle le plus souvent. La mobilité est restée faible et ces locataires bénéficient de véritables rentes de situation du fait de l'importance de l'aide que leur logement a reçu à sa construction. Ce point est révélé clairement dans le rapport Nora- Eveno: "le parc HLM est en totalité à "loyer modéré" mais il est loin d'être en totalité "à occupation sociale". " ⁴³⁰

La solution choisie par Raymond Barre, devenu premier ministre, de remplacer, pour partie, le financement à la pierre par une aide à la personne paraît ainsi répondre à une inspiration sociale et en accroissant par ce biais le pouvoir

⁴²⁹ MOUILLART, Michel. Ibidem. p.206 et 207.

⁴³⁰ BERLAND-BERTHON, Agnès. Ibidem. p.49.

(sur l'effort quantitatif et qualitatif tel que cité en note de bas de page par Agnès Berland- Berthon : " De 80 000 logements construits par an dans les années de l'immédiat après guerre, on a progressé assez rapidement pour atteindre environ 200 000 logements nouveaux en 1955, puis 300 000 de 1958 à 1962. Pour faire face aux retours d'Algérie, le chiffre de 400 000 a été atteint en 1965. Entre 1965 et 1971, la progression a été plus lente, de l'ordre de 500 à 510 000logements par an entre 1971 et 1975, ce qui dans l'ensemble correspondait très exactement aux objectifs fixés par le Plan." ... " La proportion de logements pourvus d'un confort minimum , c'est-à-dire l'eau et une installation sanitaire sommaire , s'élève en 1954 à 9%; elle atteint 61% en 1973" In Politique de l'habitat et de la construction, Formation des architectes et des urbanistes d'Etat:Paris, 1995.)

d'achat des ménages, de laisser jouer le prix du marché au bénéfice supposé tant du parc "public" HLM que du parc privé.

*"Ses objectifs manifestes sont de promouvoir la qualité de l'habitat, d'adapter les dépenses de logement à la situation des familles et aux ressources des habitants, de favoriser l'accession à la propriété et d'améliorer l'habitat existant. Son esprit est celui du retrait progressif de l'Etat d'une politique du logement social dont il souhaite voir la logique intégrer celle du marché dans une approche gestionnaire marquant une présidence giscardienne qui n'a pas la fibre du dirigisme étatique gaulliste."*⁴³¹

*L'Aide Personnalisée au Logement doit répondre aux revendications du monde HLM: en secteur locatif social, elle est censée permettre aux organismes HLM de voir diminuer les impayés, l'APL devenant une sorte de tiers payant, et de pratiquer des loyers plus proches de ceux du marché....."*⁴³²

Sur le fond, tel que le souligne Jean- Paul Flamand, cette loi de 1977 " marque un changement de cap radical par rapport au traitement social de la gestion du logement, tel qu'il avait été conduit au cours des décennies précédentes. Elle signifie, en fait, l'abandon par l'Etat d'une politique volontariste de transformation de la société par le biais , entre autres éléments, d'une production de masse de logements, au bénéfice d'une vision "gestionnaire" de la question sociale: le traitement social de la situation du logement des plus défavorisés et des exclus. Indépendamment des effets pervers qu'elle entraînera par la suite, elle marque la fin d'une histoire au moins pour la période qui suit et qui perdure jusqu'à aujourd'hui."⁴³³

Selon Bruno Jobert, cette réforme apparaît comme l'innovation majeure de **"la consécration républicaine" du tournant néo- libéral qui s'installe en France.**

" Le message est simple: "trop de démocratie tue la démocratie". En prétendant répondre à une demande sociale croissante par une extension des appareils d'Etat, les démocraties sont en passe de devenir ingouvernables. Dans cette nouvelle rhétorique, l'ennemi change de visage, ce ne sont plus les imperfections du marché, mais celles de l'action publique qui sont présentées comme la menace la plus grave qui pèse sur nos sociétés. ...

*Des propositions de revenu minimum élaborées par Lionel Stoleru, à la stratégie de maîtrise des dépenses publiques esquissées par le rapport Nora-Naouri (1979) , en passant par la réforme de la politique du logement inaugurée par Raymond Barre et de la fonction publique envisagée par Gérard Longuet, l'ensemble de ces textes convergent autour d'une même idée; il est nécessaire d'alléger au maximum l'intervention publique et d'opérer un recentrage rigoureux de son action pour la rendre plus compatible avec le marché."*⁴³⁴

Au-delà de ces justifications relevant tout autant du champ de la politique et des lobbyings du monde des HLM et des promoteurs privés, il

⁴³¹ cette analyse me semble redevenue d'actualité lorsqu'on la compare aux propositions de Christine Boutin , ministre du logement ,aux assises de Lyon en octobre 2007, en proposant notamment d'ouvrir le champ du logement social aux promoteurs constructeurs.

⁴³² BERLAND- BERTHON, Agnès. Ibidem. p.50.

⁴³³ FLAMAND, Jean-Paul. Ibidem. p.310.

⁴³⁴ JOBERT, Bruno et THERET, Bruno. La consécration républicaine du néo- libéralisme In le tournant néo- libéral en Europe. l'Harmattan, 1994. p.44 et 45.

appartenait aux SEML de prendre en compte cette situation nouvelle de leur environnement professionnel.

A cet effet l'analyse de la SCET tel qu'elle fut présentée dans les SEML par Jean François Blache, alors expert au Groupe des Conseillers Techniques était claire concernant tant les conséquences prévisibles, à court terme, de cette réforme que les positionnements "marketing" envisageables pour les SEML pouvant correspondre à des attentes des collectivités locales.

Lors d'une de ses présentations à laquelle je participais à Chalon sur Saône, à partir de quelques graphiques très explicites, il apparaissait d'évidence que:

- le parc actuel HLM allait se "vider" des populations aux revenus moyens tels qu'employés, fonctionnaires...ce qui aggraverait rapidement la ghettoïsation des grands ensembles.
- un afflux de demandes pour de l'accession à la propriété en maison individuelle était à prévoir sur l'ensemble du territoire, pour les catégories sociales à revenus moyens.
- un retour progressif vers des centres ville plus attractifs correspondrait à l'attente d'une population aux revenus moyens, voire supérieurs.

Ce constat d'une réforme en rupture avec ses objectifs affichés est partagé par Yan Maury qui précise d'autre part que *"ce nouveau mode de financement du logement social s'avère en décalage total avec le nouveau cycle économique qui s'engage: montée ininterrompue du chômage devenu structurel, taux d'intérêts élevés, inflation monétaire contenue et fort ralentissement de la croissance. Conçue pour une France en expansion, la réforme de 1977 va s'appliquer en pleine crise au moment où le pouvoir d'achat stagne et où le chômage augmente. Pourtant la priorité est toujours l'accession à la propriété. ...A l'inverse des prévisions établies par les experts néo- libéraux, on enregistre une explosion de l'APL dans le budget de l'Etat...Il s'opère en outre une désolvabilisation accrue de l'APL pour des ménages souvent piégés par le renchérissement des loyers liés aux opérations de réhabilitation...Quant au marché, il ne répond plus aux besoins et voit même ses mises en chantier s'effondrer...*

Et parmi les phénomènes aggravants...il s'opère une plus grande sélectivité des bailleurs sociaux à l'égard des postulants locataires...." ⁴³⁵

Il ne s'agissait cependant pas, au niveau des SEML, de débat métaphysique sur le bien-fondé d'une politique présentée comme "socialement satisfaisante" mais d'en tirer des axes d'actions opérationnelles.

Parmi ceux-ci trois pistes d'implication des SEML d'aménagement se dégageaient:

- le positionnement dans le champ de la "maison individuelle".
- la poursuite et l'intensification des interventions en centre – ville
- l'adaptation des programmes de ZAC ou de quartiers nouveaux à ces nouvelles données.

⁴³⁵ MAURY, Yan. Les HLM: L'Etat providence vu d'en bas. l'Harmattan, 2001. p.69.

L'adaptation des programmes de ZAC ou de quartiers nouveaux devait ainsi tenir compte de l'implantation de programmes de maisons individuelles et de "petits collectifs" susceptibles d'intéresser la promotion privée.

La poursuite et l'intensification des interventions en centre-ville s'effectuera dans le cadre des Opérations Programmées de l'Habitat et dans des "rénovations urbaines" plus respectueuses du bâti existant et de son intégration dans des programmes de "rénovation- réhabilitation" que lors des "rénovations bulldozer" antérieures.

I-2-10- LES SEML: ACTEURS POSITIFS DE LA RURBANISATION.

L'implication dans le secteur de la maison individuelle demandait une approche nouvelle:

- pour des interventions en milieu "plus rural" près de collectivités de taille plus modeste que celles pour lesquelles les SEML étaient jusqu'alors généralement intervenues, approche nouvelle de la culture 'élus locaux "moins urbains".
- par la pratique d'un "monde" professionnel nouveau, celui des "pavillonners" et surtout des "acquéreurs individuels" aux habitudes et modes de penser l'acte de construire différent de celui des promoteurs tant publics que privés.

Nos interlocuteurs n'étaient plus, comme au temps des ZUP des professionnels partageant les mêmes logiques de rationalité technique et financière, issus bien souvent des mêmes écoles, mais des interlocuteurs plus diversifiés de l'artisan pavillonneur associé à un architecte, voire un maître d'œuvre ou un dessinateur de la DDE intervenant "au noir", à l'agence locale de la société nationale.

De telles sociétés avaient prospéré depuis les concours de "la maison individuelle " lancés par Albain Chalandon en 1969 et pour ces sociétés, ce qui importait n'était pas tellement le plan d'aménagement de la maison, son orientation, son impact dans un espace urbain mais le plan de financement de leur client.⁴³⁶

D'autre part , fait nouveau, nous avions le plus souvent affaire pour l'achat du terrain au client individuel lui – même , le pavillonneur réservant près de la SEML le terrain mais son acquisition étant opérée par son client, futur occupant de la maison.

Le rapport avec le client était ainsi tout autre qu'avec nos "collègues" promoteurs HLM ou privés avec lesquels nous partagions les mêmes langages techniques, administratifs et juridiques.

Pour le "client individuel", c'était souvent son premier contact avec le monde de l'immobilier, des contrats d'achat, promesses de vente...d'autant que le premier contact avait souvent été effectué près du "pavillonneur" qui avait "tout promis" et surtout "l'affaire de sa vie", "son affaire".

Une proximité et une disponibilité près de ces "clients d'un autre type" étaient nécessaires ; cela me conduisit à implanter une agence de la SEDSL (SEM de Saône et Loire) à Montceau les Mines avec une assistante spécialisée dans ce type de "contact – clientèle".

⁴³⁶ il en est de même aujourd'hui.

Cet apprentissage du contact direct avec le "client – usager" sera très profitable et permettra une meilleure appréhension des attentes des futurs habitants des secteurs que nous aménageons.

C'est une évolution qui permettra d'être partagée quelque soit le type d'intervention dans les rapports avec les populations dans les nouveaux quartiers en ZAC ou dans les actions en centre –ville dans le cadre d'OPAH.

Cette évolution se situe dans le prolongement des expériences des Chargés des Questions Sociales avec dans la "boîte à outil de l'aménageur" la nécessité d'y trouver les capacités d'écoute, d'information, de communication aux côtés des matériaux techniques et administratifs de base.

Une évolution du même ordre s'opéra avec la diversification des collectivités près desquelles les SEML seront amenées à intervenir dans le cadre de réalisations de tailles modestes pour l'aménagement de lotissements de maisons individuelles.

L'essor de la demande de maisons individuelles s'il put en un premier temps être contenu dans les Villes, intégrés dans des programmes de ZAC, déborda rapidement l'espace environnant conduisant à ce qui fut désigné par le mouvement de "rurbanisation" dont Gérard Bauer et Jean Michel Roux remarquent la simultanéité avec la reconquête des centres- villes, constat effectif des interventions nouvelles des SEML tant en milieu péri-urbain qu'en centre – ville:

" En ce qui concerne la France, la croissance quantitative forte et durable se révèle suffisante pour alimenter simultanément deux mouvements impliquant tous deux des populations sociales favorisées. Le premier est la rurbanisation, le second la rénovation des centres." ⁴³⁷ .

Ce phénomène se déclina diversement en région parisienne où la reconquête du centre de Paris comme la construction de sa résidence principale en vallée de Chevreuse concernait les classes très aisées et dans la plupart des agglomérations de province qui draina une clientèle de cadres moyens ou d'employés dans un "parcours résidentiel" facilité par les facilités offertes pour l'accession à la propriété et évincés des HLM par l'application des surloyer.

Etant ainsi amené à intervenir pour des collectivités plus nombreuses et de tailles plus modestes cela conduisit à de nouveaux rapports avec les élus locaux. Dans ces communes, le maire était, plus encore que dans les grandes villes, en "première ligne" et en "prise directe" avec son opération d'aménagement qui constituait souvent le principal engagement de son mandat électoral. Une "complicité" d'action, en confiance, était alors plus qu'ailleurs nécessaire : l'"intuitu- personae".

Ces petites communes ne disposaient pas de conseil technique, si ce n'est celui de la DDE pour la réalisation des viabilités; le "chargé d'opération" correspondant de l'élu pour toutes les phases de l'intervention de la SEML, devait alors faire preuve de pédagogie notamment dans le domaine de l'urbanisme, domaine nouveau pour ces maires ruraux.

C'était nécessaire pour aller au-delà de la réalisation des "**néo- villages**" des **pavillonneurs de l'ère Chalandon** dont le procès "d'enlaidissement de la France" était alors fréquent.

⁴³⁷ BAUER, Gérard et ROUX, Jean- Michel. La rurbanisation ou la ville éparpillée. le Seuil, 1976. p. 166.

" On ne compte plus les plaintes, justifiées, sur l'enlaidissement de la France, du fait des pavillons. En fait cette question dépasse largement le seul cadre de la rurbanisation. Elle est liée à la production de constructions de série, à la diffusion de ces modèles d'habitat dans le public, au laisser faire de la plupart des édiles et fonctionnaires en cette matière...

Les erreurs esthétiques procèdent toujours de deux mêmes causes : les relations visuelles entre constructions neuves et constructions existantes, d'une part, entre constructions neuves et paysage naturel, d'autre part, loin d'être prévues à l'avance, sont généralement considérés sans intérêt. C'est le cas, par exemple, lorsque des lotissements ou des néo- villages voient le jour avant tout plan d'urbanisme, même sommaire, qui aurait permis d'imaginer une structure d'espaces et de volumes capable de les relier entre eux ainsi qu'au vieux bourg voisin. " ⁴³⁸

Et, tel que le rappellent Jacques Brun et Marcel Roncaloyo, " cette urbanisation de frange aboutit à des formes disparates, alternant souvent à des échelles restreintes, intercalées ou associées...un paysage composite...La position des constructions nouvelles par rapport au peuplement ancien est très variable. L'image de la diffusion voile cette diversité. Parfois, le phénomène est cantonné à faible distance: c'est le cas, semble-t-il en Lorraine, en Champagne, en Bourgogne ou dans certaines parties de l'Île de France. La résistance de l'agriculture et du foncier n'est sans doute pas négligeable. Les parcelles de dimension moyenne ou petite, plus facilement utilisées ou loties, se retrouvent aux abords des anciens villages et se prêtent mieux que les quartiers de culture remembrés aux transactions et aux adductions d'eau et d'électricité." ⁴³⁹

Cette formule illustrée par l'exemple de la greffe d'un nouveau village à Pellouailles les Vignes dans la région d'Angers fut celle que je mis en œuvre à Buxy en Saône et Loire.

L'opération greffe des Franets, permettait "d'adosser" au village de Buxy, à flanc de coteau, au pied des vignes, un quartier nouveau comprenant de "petits immeubles" collectifs de logement social qui seront réalisés par l'Office Départemental d'HLM et des programmes de maisons individuelles dont une opération groupée avec la société coopérative d'HLM et des parcelles vendues "à l'unité".

Le lien physique avec le centre bourg, ses commerces, l'église et les écoles, était assuré par un cheminement piétonnier. L'intégration paysagère avait été étudiée en situant les voies de desserte selon les lignes de pente du coteau, l'étude de ce "lotissement" ⁴⁴⁰ et le suivi de gestion de celui-ci, notamment l'avis et le conseil sur les permis de construire, s'étant opéré en lien avec le CAUE ⁴⁴¹ de Saône et Loire qui venait de se mettre en place.

Cette **collaboration avec le CAUE de Saône et Loire** m'était d'autant plus aisée et naturelle, outre que son premier directeur, un architecte, était un ami que leurs bureaux étaient installés dans les mêmes locaux que mon agence de

⁴³⁸ BAUER, Gérard et ROUX, Jean- Michel. Ibidem. p.171 et figures 25 et 26 p.172 et 173.

⁴³⁹ BRUN, Jacques et RONCAYOLO, Marcel. Formes et paysages In Histoire de la France urbaine, tome 5. le Seuil, 1985. p.382 et 383. (et illustration p.383 du "nouveau village de Pellouailles les Vignes dans la région d'Angers)

⁴⁴⁰ le lotissement était la forme administrative retenue, la formule ZAC ne semblant pas adaptée à cette époque pour des petites opérations: c'était, à la réflexion, à posteriori, une erreur, la ZAC aurait présenté plus de souplesse dans le déroulement de l'opération.

⁴⁴¹ CAUE: Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement; les CAUE ont été créés en 1977.

Montceau les Mines, locaux mis à disposition par le Conseil Général et permettant de regrouper sous un même toit la DDE et ses antennes locales de l'Arrondissement et de la Subdivision, le CAUE et l'Agence de la SEDSL; la cohabitation dans un même espace de plusieurs acteurs complémentaires est réellement facteur de synergies, je puis en témoigner. Au delà des règles et obligations de chacun, la facilité des échanges et des contacts personnels, "autour de la machine à café" ou de quelques repas amicaux pour la fin de l'année ou le partage de la galette des rois facilitent le règlement des affaires urgentes ou "délicates" et la "compréhension de l'autre", de ses "règles non écrites" et de ses "jardins personnels". L'intuitu- personae est alors pleinement à l'œuvre pour des collaborations fructueuses et efficaces, dans le respect de chacun des acteurs.

Nous retrouvons ce concept dans tous les lieux qui ont pour vocation de faciliter les mises en réseau⁴⁴², en relation...du centre de ressources- nurserie ou pépinière d'entreprises tel que celui de Condorcet à Pessac, à la gestion duquel j'ai participé au titre de la SEM Gironde Développement... aux Maisons de l'emploi ou des services publics qui furent conçus dans les années 1990-2000, tel que celle de Tarbes réalisée par la SEM 81, avant que ce ne soit de mode puis d'obligation et quel qu'en soient l'appellation les dénominations. Il convient cependant que ces "lieux" d'échanges et de communication demeurent à "taille humaine" pour permettre cette fonction de mise en relation, de créativité et de partenariats.

En ce qui concerne l'implication des SEML dans le champ de la maison individuelle, il s'agissait en premier lieu de **répondre à une demande du marché**, "boostée" par la volonté de l'Etat du lancement du concours de la Maison Individuelle – les chalandonnettes de 1969- jusqu'aux incitations financières offertes par Raymond Barre en 1977.

Les SEML ont là encore servi à accompagner cette politique impulsée par l'Etat en leur qualité d'opérateur professionnel de l'aménagement et de la maîtrise foncière mais dans **un contexte concurrentiel** qui laissait l'essentiel à un secteur privé de la promotion immobilière très hétérogène.

A côté des promoteurs- constructeurs nationaux, liés bien souvent à des grands groupes du BTP, se retrouvait disséminée sur le territoire **une multitude de "lotisseurs"**, certains professionnels, d'autres créés au gré des opportunités par la conjonction d'intérêts entre un propriétaire foncier soucieux de tirer le meilleur profit de son patrimoine et un géomètre "élevé" au rang d'urbaniste. **L'implication de la profession de géomètre** dans ce type d'opérations, avec la formule du lotissement, non seulement dans le cadre de leur métier de base en procédant au "découpage foncier" mais également en faisant fonction d'urbaniste, voire d'aménageur montre la priorité donnée à l'aspect patrimonial – découpage foncier. Si certains géomètres⁴⁴³ ont compris très vite la nécessité d'intégrer dans leurs compositions des aspects de "qualité urbaine", d'intégration au regard de l'espace environnant, de l'histoire du site...de nombreux plans de lotissements n'étaient que des découpages fonciers optimisant le coût des voiries et des réseaux et permettant d'offrir à chaque client sa parcelle rectangulaire pour l'implantation de la maison de "mon rêve".

⁴⁴² même au siècle d'internet, le contact personnel demeure une composante essentielle des relations professionnelles; internet peut démultiplier les mises en réseau et servir de facilitateur, comme outil au service des "relations humaines".

⁴⁴³ à Montceau les Mines, j'ai travaillé avec un géomètre, Lallemand, qui s'impliqua dans une démarche d'urbanisme et s'en faisait le "pédagogue" près de ses collègues.

Les SEML ont tout d'abord tiré profit de cet engouement pour l'accession de la maison individuelle dans la commercialisation de leurs ZAC soit en vendant directement à des particuliers ou par l'intermédiaire de promoteurs spécialisés au niveau local tel que les sociétés coopératives d'HLM ou les pavillonneurs nationaux tel le Groupe de la Maison Familiale.

Cela eut un effet positif pour une plus grande diversité de populations dans ces nouveaux quartiers ; **la mixité sociale fut ainsi mise en œuvre** et dans la plupart des ZAC, ses résultats furent pérennes.

Sur la ZAC des Rompois que j'engageais alors à Blanzky (71), pour répondre à la demande des pavillonneurs, j'avais créé un hameau témoin où chacun présentait ses propositions ce qui me permit d'organiser avec eux un partenariat permettant une répartition harmonieuse des ventes de lots individuels et maîtriser les implantations.

Sur cette ZAC, en liaison avec le maire de Blanzky et un de ses adjoints, ancien mineur, j'ai également pu mettre en œuvre un secteur "Castors" ; un tel mode d'intervention où l'apport de chaque futur propriétaire s'effectuait, pour partie, en "heures de travail" au service de la "communauté" était facilité par l'existence d'une importante population de mineurs, habituée au partage du travail "en équipe". Une telle expérience riche de ses apports humains me paraît transposable, en 2007, sur des quartiers de ville, en liaison avec des comités d'entreprises ; c'est un excellent vecteur de cohésion sociale, tout comme cela le demeure dans les quartiers de Pessac en furent les précurseurs.

La ZAC fut à son niveau laboratoire urbain tant par la diversité des partenariats engagés avec des promoteurs privés ou para publics que par le caractère évolutif de son plan conçu plus sur le modèle d'un plan-guide que des plans de zonage traditionnels avec une orientation générale s'appuyant sur les espaces naturels existants – allées boisées, étang...- les secteurs opérationnels pouvant s'adapter au fil du temps. Cela permit, tel que me le rappelait en 2006, André Quincy⁴⁴⁴, ancien maire de Blanzky, lorsque suite à la récession économique liée à l'arrêt de l'activité des Houillères et la fermeture des sites métallurgiques du Creusot, le "gel" des programmes non engagés n'eut pas de répercussion sur la cohésion sociale du quartier qui avait été mise en œuvre progressivement. La maison de quartier, dont j'avais assuré la programmation, en lien avec les habitants et les associations de la commune, avait développé ses actions bien au-delà du quartier jouant ainsi son rôle de facteur d'intégration dans la vie de la cité. Et en ces derniers temps, avec la reprise de la demande de logements, la CUCM dispose de terrains et d'infrastructures parfaitement adaptés à des programmes intégrant les démarches de développement durable avec des équipements de proximité existants et un environnement paysager de qualité.

Dans le domaine de l'environnement cette ZAC faisait d'ailleurs figure de précurseur avec un programme de Maisons à Ossature Bois, en locatif social, réalisé par la SAIEM (SCIC) de la CUCM.

Ainsi, malgré son caractère néfaste en accélérant la ghettoïsation des grands ensembles, la réforme du financement de 1977, a permis aux SEM d'innover dans l'approche urbaine, d'élargir son champ de partenaires de la promotion

⁴⁴⁴ entretien en juillet 2006 avec André Quincy, maire de Blanzky et vice président de la CUCM lors de la réalisation de la ZAC (en 2006 conseiller général et président de l'OPAC d'HLM de Saône et Loire.)

publique et privée et de s'impliquer près de collectivités nouvelles. Cela assura un réel regain de légitimité notamment aux SEML départementales appelées ainsi à être l'opérateur de référence tant dans les grandes villes que dans les villes qualifiées par la DATAR de "moyennes", voire même en milieu rural.

Cette diversification des SEML, induite par leur nécessaire adaptation à un marché devenu lui-même plus diversifié, n'est ainsi pas le fait d'une volonté de juriste ou la réponse à une demande d'un ministère parisien, ni même de la CDC; elle résulte de la veille prospective assurée par la SCET et échangée au sein de son réseau de SEML et de la capacité de ses dirigeants et de ses agents, notamment les chargés d'opérations à s'adapter à ce nouveau contexte qui à priori ne leur été pas favorable, la fédération des SEM n'étant pas dans le cercle des "favoris" au sein des ministères et n'ayant d'ailleurs pas été consultée lors de la réforme de 1977.

La maîtrise du foncier était bien sûr le préalable qui permettait d'éviter des implantations anarchiques et avec l'appui du directeur des services techniques de la Communauté Urbaine Montceau les Mines (CUCM) cette pratique s'appliqua à la quasi-totalité des communes de la CUCM qui me confia la réalisation de ses lotissements communaux.

Cela permit de maîtriser les coûts et d'assurer une qualité de l'espace tant par la recherche de "greffe" sur les villages existants qu'en réalisant au-delà de l'aménagement classique des voies et réseaux, des éléments de composition de l'espace tels que les clôtures ou des plantations dans les parcelles.

L'exemple de Sanvignes les Mines est significatif à cet effet, ce lotissement "paysager" étant aujourd'hui qualifié de "parc résidentiel"; de même le lotissement de Chantreraie à Buxy servait de référence à l'Architecte des Bâtiments de France et au CAUE pour sensibiliser les ingénieurs de la DDE et les lotisseurs privés à des démarches qualité. Dans toutes ces interventions il s'agissait pour moi d'aller au-delà de l'urbanisme réglementaire, du découpage foncier en laissant ensuite "jouer le marché"- démarche redevenue d'actualité sous le sigle de partenariat public- privé- mais d'offrir une composition urbaine favorisant la convivialité, le vivre- ensemble, le lien entre quartiers et une qualité des espaces publics et d'un paysage se régénérant au fil des ans. Il ne s'agissait pas de "lotissements de géomètre" mais de projets d'urbanistes avec, ce qui était nouveau pour l'époque, **l'implication d'un paysagiste dès la conception** et non pour comme cela se faisait très souvent, et se fait encore, "mettre de la verdure dans les délaissés de terrain" ou "décorer le giratoire".

De telles démarches innovantes, favorisées par les échanges d'expériences au sein du réseau des SEML, se sont retrouvées en maints lieux de l'hexagone, adaptées aux contextes locaux.

Sur Rennes, la SEMAEB pris très tôt dans ses réalisations de ZAC alternant bâtiments collectifs et maisons individuelles, tant en accession à la propriété qu'en locatif social, prenait en compte dans ses plans de composition la trame bocagère existante, sinueuse, composée d'arbres irréguliers sur talus, les chemins bocagers réaménagés devenant des circulations piétonnes privilégiées reliant les différents quartiers.

Ces expérimentations, innovantes pour l'époque, seront ensuite reprises sous l'égide de Jean Yves Chapuis, adjoint au maire à l'urbanisme, lors de l'élaboration du projet urbain de la ville et des projets urbains sectoriels tel que celui de Beauregard tel que le rapporte Alain Lorgeoux, directeur de l'architecture, du foncier et de l'urbanisme à la ville de Rennes:

" Le projet urbain a défini une stratégie de développement axée sur la qualité de vie, par un aménagement équilibré renforçant les différents quartiers et créant des liens dans la ville par les espaces verts , les bords de rivière et l'espace public. Chaque site d'aménagement , tel celui de Beauregard, vient décliner ces objectifs d'ensemble ...Beauregard va préserver le bocage et les arbres existants , développer un parc, des équipements et un centre commercial pour offrir aux nouveaux habitants un cadre de vie de qualité s'inscrivant dans la continuité des quartiers environnants. " ⁴⁴⁵

L'implication des SEML dans le champ de la maison individuelle fut ainsi facteur d'innovations et d'expérimentations qui seront reprises pour partie, dans les compositions urbaines de certains lotisseurs privés, comme argument commercial, mais sans s'engager dans une démarche participative avec les futurs acquéreurs, ce qui n'est d'ailleurs ni leur fonction, ni leur vocation. Une démarche participative doit en effet être maîtrisée par la collectivité locale.

C'est ainsi qu'à Mâcon, la volonté du maire Michel Rognard lors de la création de la ZAC des Saugerais était de "re-crée" une "rue traditionnelle" afin d'assurer une transition harmonieuse entre anciens et nouveaux quartiers en fixant deux autres conditions à la SEDSL: la liberté du choix du constructeur laissée aux acquéreurs et l'accession à la propriété de familles modestes.

A cet effet **la démarche participative** s'avérait indispensable:

" La participation des futurs habitants à l'élaboration de leur cadre de vie fut effective. Lors des premières réunions d'information, la société d'équipement et l'atelier d'urbanisme de la ville de Mâcon précisèrent les objectifs et les contraintes (alignements, pentes des toits, maisons accolées, accès aux jardins par des garages traversants). Les attributions d'emplacement s'effectuèrent en fonction de la forme et de la hauteur de la maison, le découpage parcellaire n'étant pas figé au préalable.

La concertation se poursuivit dans l'aménagement des abords et le choix des végétaux à planter sur le domaine public. Le sorbier des oiseaux qui fut retenu donna son nom à la rue.

Les problèmes administratifs (permis de construire..), techniques (branchements, niveaux des maisons, mitoyennetés) et financiers (prêts...) furent ensuite abordés en réunions de travail avec chaque acquéreur

L'originalité du montage administratif et des choix urbanistiques ont en outre conduit à la création dans ces "rues" d'un excellent climat social; au cours des réunions de travail en commun, chacun apprit à se connaître et le quartier s'est mis à "vivre" tout de suite." ⁴⁴⁶

Il s'agissait ainsi de "lotir autrement" en faisant de l'information-communication une pièce maîtresse de la démarche non seulement comme moyen de commercialisation mais surtout comme vecteur d'intégration des futurs habitants. Je relatais en 1982 ces années d'expérimentation, privilégiant la concertation et le dialogue à la réglementation:

" Le développement des maisons individuelles s'est accompagné d'une justification sociale basée sur l'individualisme, ce qui conduisit à la création de lotissements.

Pour assurer quelque qualité aux lotissements, nous maîtrisons l'espace public. Des conceptions actuelles par leur aménagement conduisent à privilégier les

⁴⁴⁵ LORGEUX, Alain. Projet urbain de Beauregard. Ville de Rennes- SEMAEB, 1997.p.1.

⁴⁴⁶ BARANES, Robert et DA ROLD, Jacques. La lettre de la SEDSL n°2 de juin 1982. p.3.

espaces de verdure (Sanvignes les Mines) et les voies mixte, où l'automobile n'impose plus sa loi (Blanzay les Curtils). Il convient cependant de ne point se limiter aux limites de la parcelle. Le concepteur doit poursuivre sa mission et établir, après dialogue avec le futur habitant, le plan de masse individuel de ce dernier. **Cette concertation toujours positive devrait permettre de limiter les règles contraignantes.**

Cet effort d'information –communication avec les futurs habitants peut répondre à deux préoccupations complémentaires:

-transmettre à chacun les éléments de mémoire du quartier, du village, son histoire. Le montage audio-visuel réalisé pour Buxy-les Franets répond à cette attente. Nous avons, notamment constaté lors de cette réalisation, qu'en Saône et Loire, en de nombreux lieux, les bâtiments annexes animaient le décor de la rue, alors que de nombreux règlements les interdisent ou les limitent encore.

- permettre à chacun de participer à l'élaboration de son cadre de vie. Aux Saugeraies, à Mâcon, la création d'une "rue" s'opérera à partir d'éléments individuels avec les habitants.

Une troisième étape ne devait cependant pas être négligée: **l'intégration sociale du nouveau quartier dans la commune.** Il convient préalablement à l'engagement des travaux d'appréhender les rapports qui s'établiront entre anciens et nouveaux habitants. **L'effort de communication doit donc, également, s'adresser à la population en place.....**⁴⁴⁷

I-2-11- RETOURS EN CENTRES VILLES: COMMUNICATION- INFORMATION- CONCERTATION.

Cette démarche de **communication – information- concertation**, appliquée aux secteurs de maisons individuelles puis progressivement à l'ensemble des ZAC, dans la continuité de l'esprit des expériences des Chargés des Questions Sociales sera très utile aux SEML pour intervenir en "centre – ancien" dans le cadre des **Opérations Programmées de l'Habitat (OPAH).**

Dans de telles interventions il fallait en effet, au delà des textes réglementaires **inventer de nouvelles formes d'approche d'un quartier existant et de sa population.**

Par rapport aux PACT- ARIM ⁴⁴⁸qui disposait d'une expérience dans le traitement des dossiers individuels et d'une légitimité originelle pour la réhabilitation de l'habitat, ayant été créés dès 1942 "pour lutter contre les taudis", cette approche de l'aménagement de l'ensemble d'un quartier, au-delà des aspects patrimoniaux, en intégrant par la concertation toutes les populations concernées, au-delà des propriétaires de logements bénéficiaires des aides de l'ANAH fut reprise par les SEML.

Dans les centres- ville, après l'époque des rénovations urbaines des années 1970, tel qu'à Bordeaux- Mériadeck, Lyon- La Part- Dieu, Argenteuil...des interventions plus ponctuelles avaient été engagées dans le cadre de **restaurations immobilières** où en cas de défaillance du propriétaire et d'expropriation la SEML intervient elle-même pour la réalisation des travaux, tel

⁴⁴⁷ DA ROLD, Jacques. La lettre de la SEDSL n°1 de mars 1982. p.2.

⁴⁴⁸ PACT: Propagande et Action Contre les Taudis;

les CDHR (Comités Départementaux d'Habitat et d'aménagement Rural) avaient un rôle identique à celui des PACT – ARIM en milieu rural (devenu le réseau Habitat et Développement depuis 2001).

qu'à Besançon où la SEML (SEDD) fut citée en exemple pour la qualité de son action de réhabilitation sur le centre-ville.

Dans les secteurs sauvegardés prévus par **la loi Malraux** de 1962, les SEML avaient déjà mené de nombreuses opérations de sauvegarde notamment à Besançon en centre ville et sur les quais, en Avignon dans le quartier de la Balance proche du Palais des Papes, sur les pentes de la Croix Rousse à Lyon...ou à Chalon sur Saône dans le quartier Saint Vincent qui fut pour moi le "premier chantier" visité lors de ma prise de fonction en SEML à la SEDSL ⁴⁴⁹, ce qui explique certainement mon "scepticisme" face aux "critiques" de l'époque d'autant que la ZUP de Chalon sur Saône, dénommée "cité des prés Saint Jean"⁴⁵⁰ n'avait, elle-même nullement le caractère "inhumain" attribué alors à ces interventions.

Mes premières interventions en OPAH, dont celle de Montceau les Mines, une des premières conventions signées avec le ministère, mettront très vite en exergue **la difficulté de trouver des entreprises qualifiées** pour de tels travaux. En effet, la politique des modèles et la technique du béton banché avaient rendu caduc l'apprentissage de la "maçonnerie traditionnelle" et les entreprises locales qui disposaient encore de maçons étaient sous contrat avec des pavillonneurs. D'autre part la réhabilitation de logements anciens nécessitait des techniques appropriées tel que l'usage de "bétons allégés" pour reconstituer les planchers en limitant la "portance" sur les murs anciens voire même la confection d'enduits "rustiques" pour conserver "l'authenticité" des façades. Les architectes étaient également peu nombreux à s'impliquer dans ces travaux plus compliqués que la duplication de plans type et demandant une grande sensibilité à l'usage des espaces. A cet effet, j'entrepris avec la chambre des métiers et quelques architectes acceptant d'être pionniers en ce domaine, une sélection d'entreprises des différents corps d'état concernés pour mettre au point des équipes pouvant être proposées aux propriétaires, qui demeuraient maître du choix, mais bien souvent appréciaient ce service. Ces groupements bien qu'informels s'avèrent utiles pour engager une dynamique en servant de référence à d'autres entreprises.

Certains collègues, allant au-delà, ont aidé à la création des GIE (groupement d'intérêt économique) d'entreprises ce qui facilitait la coordination tant technique que financière.

Cette approche était bien sûr différente de celle d'un opérateur "monteur de dossier" en remplissant les bonnes grilles de l'ANAH ⁴⁵¹ et de la DDE, pour qui la consommation des crédits était la préoccupation première.

Elle nécessitait davantage d'implication mais s'avérait plus satisfaisante car, dans une démarche partenariale avec les entreprises, généralement des PME locales, s'intégrait dans une politique de développement local ; démarche qui certes n'était pas prise en compte dans les grilles concoctées dans les ministères parisiens mais qui étaient appréciée des élus locaux. Au-delà de sa

⁴⁴⁹ SEDSL (Société d'Équipement du Département de Saône et Loire).

⁴⁵⁰ Le terme de "cité" n'avait nullement de connotation péjorative pour le maire Roger Lagrange "socialiste- humaniste", ce terme relevait de la tradition ouvrière de la ville de Chalon sur Saône; une de mes premières missions à la SEDSL fut d'élaborer un plan de présentation de la "cité des prés Saint Jean" pour permettre de nommer les rues et d'insérer ce quartier dans la ville (et sur le plan du calendrier des PTT)

⁴⁵¹ ANAH: Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat, créée en 1970.

fonction initiale de revitalisation des centres ville, **l' OPAH pouvait ainsi servir de vecteur économique au profit des PME locales du BTP** et redonner confiance et reconnaissance à des entreprises qui avaient, les années passées subordonnées à des grands groupes régionaux ou nationaux, intervenant en sous traitants ou "tacherons", dans le cadre des politiques de modèles type des ministères.

Je constaterai un phénomène de ce type lorsque pour la réalisation d'équipements scolaires et notamment des collèges, j'engageais à Buxy (71) la rupture avec les modèles de la DDE (type Pailleron ou similaire) en faisant appel à un architecte – un vrai qui ne se contente pas de dupliquer les plans de ses prédécesseurs- qui tienne compte de l'avis de l'équipe pédagogique – à laquelle je participai en qualité de représentant des parents d'élèves- et d'une intégration à l'architecture locale d'un village viticole. Outre cet aspect de la concertation – participation dont je revendique la "paternité", et de la prise en compte du site et de son histoire, cela permit une dévolution des travaux "par lots séparés" dont de nombreux furent attribués à des entreprises locales.

Dans les OPAH, pour les SEML tout comme le PACT- ARIM, la priorité était donnée à la réhabilitation de logements, objet premier de la mission, mais même si les financements ne suivaient pas toujours, les actions dites d'accompagnement occupaient une place essentielle pour passer d'une intervention patrimoniale à une revitalisation de quartier.

Les SEML étaient ainsi en mesure d'offrir aux élus locaux **une prestation globale permettant, au-delà du cadre strict de l'OPAH, des restructurations d'îlots** intégrant la construction ou la réhabilitation de logements sociaux, avec notamment des financements PALULOS et des aménagements de l'espace public. De telles interventions "homéopathiques" dans les quartiers classés par la loi Malraux avaient été engagés avant même les années 1970, tel que je le découvris à Chalon sur Saône, quartier Saint Vincent, lors de mon arrivée à la SEDSL ; il s'agissait d'aller au-delà et de permettre à la population de se réappropriier son centre-ville tel que me l'exprimait Michel Rognard, maire de Mâcon, faisant le bilan de ses actions :

" Les opérations telles que la réhabilitation d'immeubles, la construction de logements sociaux ou l'aménagement d'espaces publics, n'avaient pas comme but unique de "faire joli", mais il s'avère qu'elles ont eu une fonction déterminante dans l'impression visuelle d'ensemble de la ville.

L'effort en faveur du centre ville doit être particulier, celui-ci remplissant deux fonctions essentielles:

- *pour les Mâconnais, le centre- ville est le lieu de rencontre,*
- *pour les personnes étrangères, il incarne la ville de Mâcon.*

Le centre ville n'appartient pas uniquement à ceux qui y habitent mais à l'ensemble de la population....L'identité de la ville se traduit, notamment, par la symbolique des lieux, tel l'hôtel de ville, la maison commune.

Avec l'espace Carnot, face à la mairie, nous avons voulu que l'on reconnaisse à l'architecture d'aujourd'hui toute sa valeur. L'art contemporain est également présent dans le quartier Gambetta, réhabilité par la Société d'Équipement, en liaison avec l'atelier d'urbanisme de la ville, ou dans les immeubles de la rue Gabriel Jeanton....

L'attractivité commerciale est primordiale. La création de rues piétonnes ...de rues mixtes contribue à cette évolution.

Ainsi la collectivité a contribué à la valorisation du patrimoine bâti en centre ville et, maintenant, les propriétaires peuvent prendre le relais. L'OPAH engagée

avec la Société d'Équipement doit inciter les propriétaires privés à s'engager, à nos côtés, pour que se poursuive la reconquête du centre. " ⁴⁵²

Ces propos sur des interventions réalisées il y a 25 ans pourraient fort bien être repris aujourd'hui avec **des préoccupations qui demeurent d'actualité** ; ce qui était du champ de l'expérimentation alors est devenu maintenant un mode d'intervention "classique" dans tous les "cœurs de ville" avec cette même capacité pour les SEML d'une approche globale pouvant agir tant sur le logement, avec des objectifs de mixité sociale, sur les espaces publics, l'attraction commerciale auxquels s'ajoute aujourd'hui le champ de la cohésion sociale.

Ce positionnement actuel, quasi exclusif, des SEML dans de tels modes d'intervention en centre ville, trouve ainsi son origine dans leur implication dans une procédure, celle de l'OPAH, qui ne leur été pas destinée à priori, les PACT-ARIM et CDHR ayant été créés à cet effet. Leur légitimité en ce domaine, confortée au fil des ans, est due à leur capacité d'une approche plus globale que ne le suggéraient les cadres réglementaires , approche qui permettait aux élus locaux de maîtriser la reconquête de leurs centre-ville , avec la SEML comme opérateur de référence.

I-2-12- LA PRISE DE POUVOIR DES ELUS LOCAUX.

Ce partenariat Collectivité Locale/ SEML qui permet à l'élu d'être le décideur allait ainsi bien au-delà des politiques de contractualisation octroyées par l'Etat qui maintiennent la suprématie du pouvoir de l'Etat, tel que le rappelle Jean Pierre Gaudin:

*" En écho aux interrogations portées par Mai 68 puis aux perspectives décentralisatrices ouvertes en particulier par le rapport Guichard, les premières expériences de "partenariat" négocié entre l'Etat et des collectivités locales vont être lancés dès les années soixante-dix. Elles entendent substituer une démarche de projet aux classiques positionnements par rapport aux guichets de subvention. Mais en même temps elles entretiennent une, y compris à travers l'innovation administrative, une compétition récurrente entre administration de mission et de gestion. Voilà pourquoi c'est depuis la DATAR et le ministère de l'Équipement que sont lancées les premières démarches contractuelles qui concernent l'aménagement local: **contrats de ville moyenne en 1973 et contrats de pays sous l'impulsion de la DATAR ; contrats OPAH et contrats habitat et vie sociale, en 1977, aux bons soins de l'Équipement.**" ⁴⁵³*

Indifférents à ces conflits de pouvoir entre la DATAR et le ministère de l'Équipement, les élus locaux souhaitaient maîtriser leur politique de développement et se servir de ces contractualisations pour financer leurs projets, au-delà des cadres définis par les administrations qui de mission ou de gestion demeuraient celles d'un Etat centralisateur.

⁴⁵² ROGNARD, Michel. (propos recueillis par Jacques DA ROLD). La lettre de la SEDSL n° 5 d'octobre 1983. p.1 et 2.

⁴⁵³ GAUDIN, Jean-Pierre. Gouverner par contrat. Presses de Sciences Po, 1999. p.27

La SEML était alors le levier opérationnel pour la mise en œuvre de la politique de l'élu, un moyen d'afficher son pouvoir face aux administrations nationales ou locales dépendantes des ministères.

Cette prise de pouvoir des élus locaux monta en puissance dès les années 1960 avec pour archétype **l'exemple de Grenoble et d'Hubert Dubedout**.

" Hubert Dubedout fut l'exemple type du "hors machine", (parmi les hauts fonctionnaires managers qui furent les animateurs des "trente glorieuses"), ouvert aux problèmes de société par son appartenance à la Jeunesse Etudiante Chrétienne, puis à l'Ecole Navale et dans la résistance.

En arrivant à Grenoble en 1958, "ville de province", il découvre "les forces vives" et par l'entremise d'hommes comme Droulers à la CFDT ou Roij à l'IEP, il entre en contact avec le milieu des Unions de quartier..et est tout de suite en prise directe avec les pionniers qui vont fonder les GAM (Groupe d'Action Municipale)." ⁴⁵⁴

Le GAM est ainsi né en décembre 1964, à la suite de plusieurs réunions qui se tiennent au début dans l'appartement même d'Hubert Dubedout, avec 4 ou 5 personnes puis dans l'arrière salle d'un café lorsque le nombre des participants s'est accru. *" Un accord sur une option politique se fit sous l'influence des militants issus du PSU (Parti Socialiste Unifié) et de la CFDT." ⁴⁵⁵*

Ce mouvement qui conduit Hubert Dubedout à la tête de la mairie lors des élections de mars 1965, avec une coalition d'élus issus des GAM, du PSU et de la SFIO, avait la Ville et ses rapports sociaux comme base du projet politique.

" Ce changement de municipalité reflète, au niveau politique, les mutations sociologiques que la Ville a connues avec l'arrivée du Centre d'études nucléaires , dont Hubert Dubedout est l'un des dirigeants, puis du CNRS.

Le nombre de cadres et d'intellectuels a considérablement augmenté. Ce sont eux, avec d'autres, qui s'installent à la mairie. Ils veulent conduire à Grenoble une autre politique avec l'ambition de donner une nouvelle impulsion à la démocratie à partir de l'expérience communale. Pour cela, ils remettent en cause les rapports traditionnels de la ville et de l'Etat en cherchant à déplacer des champs de compétence de celui-ci vers celle- là, explorant déjà les pistes de ce qui deviendra la décentralisation.

*Ils sont également très préoccupés par les problèmes d'urbanisme et de production de la ville...Ils mettent en avant l'importance des équipements intégrés, facteurs de réduction des "handicaps sociaux". Le "**laboratoire urbain**" repose donc fondamentalement sur cette idée que, **situé au carrefour du technique et du politique, l'urbanisme est l'un des facteurs constitutifs du cadre de vie. Par conséquent, il exerce une influence sur les rapports sociaux.** Ce sera la base de la philosophie de la conception de la Villeneuve."*

La "Villeneuve"⁴⁵⁶ de Grenoble Echirolles faisait alors figure d'exemple dans l'urbanisme de l'époque ; je la découvris lors d'un voyage d'études en 1976

⁴⁵⁴ QUERMONNE, Jean-Louis. Les années Dubedout à Grenoble- Action Municipale:Innovation politique et décentralisation. la Pensée sauvage, 1998. p.16.

⁴⁵⁵ BOLLE, Jean-Pierre. Les années Dubedout à Grenoble. Ibidem. p.37.

⁴⁵⁶ le terme de ville neuve était utilisé pour signifier la différence avec les villes nouvelles de la région parisienne réalisées sous l'égide de l'Etat. La Villeneuve de Grenoble s'étendait sur les communes de Grenoble et d'Echirolles.

sous la conduite de Jean- Paul Baietto qui prit la direction de la SADI (SEM de l'Isère) en 1974.

" Elle représente sans doute un apogée de ce qui a pu être pensé et réalisé au cours des années soixante-dix dans l'urbanisme au service du plus grand nombre. ...**Changer la ville pour changer la vie**, tel était le leitmotiv promotionnel du vaste chantier que le socialisme municipal de Grenoble entendait ouvrir avec son projet de ville neuve.

La Villeneuve de Grenoble est née d'une volonté politique urbanistique généreuse et réformatrice; elle en porte les caractéristiques. Les appartements spacieux, variés, sont prévus pour accueillir toutes les catégories sociales. Les plus pauvres sont aidés pour pouvoir y accéder et s'y maintenir. ...

Les "coursives" internes, une trouvaille architecturale, reliant trois niveaux de logements entre eux, remplacent les trop classiques couloirs d'immeubles qui ne desservent qu'un étage à la fois. Ces coursives, par la concentration des flux d'habitants qu'elles entraînent sont censées engendrer une probabilité de rencontre plus grande et, partant, une plus grande et meilleure vie de voisinage. Au pied des immeubles et donc intégrés à l'habitat lui-même, les équipements collectifs sont nombreux et novateurs: écoles ouvertes et expérimentation pédagogique, centre de santé préventif, ateliers multiples de bricolage en tout genre, d'artisanat, de loisirs culturels, d'animation bien sûr, mais aussi de télévision de proximité pour donner la parole aux habitants...

Les façades ont été découpées puis peintes de couleurs vives et contrastées afin de briser toute impression d'uniformité, d'où le nom du premier quartier réalisé: le quartier de l'Arlequin.

Bien sûr cette Villeneuve de Grenoble n'était pas parfaite... Ses défaillances ne semblaient troubler ni la satisfaction affichée des concepteurs, ni même, et c'est ce qui importe, l'enthousiasme réel des habitants qui venaient s'y installer.

Sur le plan local comme sur le plan national, voire européen, et à gauche comme à droite, nombreux furent les courants d'opinion et les hommes politiques qui virent dans la Villeneuve de Grenoble une réussite remarquable et l'avènement d'un authentique urbanisme démocratique." ⁴⁵⁷

Pour maîtriser ses projets politiques et permettre au pouvoir local de faire des choix, Hubert Dubedout , a pour le village olympique , malgré les délais impératifs, signifié à la SCET et à la SADI ses exigences concernant notamment le choix de l'architecte Maurice Novarina, abandonnant le projet initial d'Henry Bernard.

Par note du 27 mai 1966 adressée à la SADI, Hubert Dubedout précise clairement ses objectifs et affirme sa prise de pouvoir au niveau des décisions qui engagent sa ville.

" **Ce document marque et date la volonté délibérée que manifeste la commune vis-à-vis des processus d'élaboration de la ville en cours en France au milieu des années 60, tout en tenant compte des contraintes qui pesaient alors sur les choix locaux.**

....., elle a pourtant l'aspect d'un manifeste.

Cette lettre de bilan et d'intentions ...exprime quelques principes clairs qui guideront en permanence les choix de l'équipe municipale dans le domaine de l'urbanisme, ainsi en est-il de l'importance des études préalables et "l'impératif" du programme, de la pluridisciplinarité et du dialogue nécessaire entre tous les

⁴⁵⁷ CHALAS, Yves. Vers un nouvel urbanisme. la Documentation française, 1996. p.92 et 93.

acteurs participants au processus de fabrication de la ville, de la volonté anti-ségrégative et de la participation souhaitée des habitants.

Ces options, qui pour certaines, se concrétiseront vite, comme la mise en place d'une agence municipale d'études urbaines, tendaient à affirmer la ville dans un rôle de partenaire majeur et déterminé de l'Etat et de la SCET, avec lesquels elle souhaite dialoguer." ⁴⁵⁸

Il s'agissait bien d'une rupture avec la prise en main par les élus locaux et particulièrement Hubert Dubedout de la SADI dans ses interventions grenobloises et surtout pour la réalisation de la Villeneuve. Une "équipe Villeneuve" interdisciplinaire, intégrant notamment des sociologues et des Chargés des Questions Sociales ⁴⁵⁹, est mise en place avec l'Agence d'Urbanisme, la SADI, pour des raisons de facilité de gestion en assurant la direction.

Tel que le rappelle Jean François Parent, qui participa à cette "aventure", *" la ville a alors constitué "son" équipe qui deviendra un peu plus tard "l'équipe Villeneuve". Entre élus et techniciens, plutôt jeunes, il y avait une idéologie partagée sans toutefois qu'il y ait adhésion des uns et des autres à des structures politiques communes. Dans ce cadre, ce sont évidemment les élus qui déterminent les objectifs et, in fine qui décident, mais les techniciens nourrissent les débats et proposent les traductions concrètes des choix arrêtés.. Vis-à-vis des organismes extérieurs de la Ville, Caisse des Dépôts, SCET, la promotion immobilière et l'Education Nationale, tous organismes partenaires plus ou moins réticents à l'innovation, celle-ci s'appuie sur la capacité de proposition de l'équipe (dont l'Agence d'Urbanisme et la SADI) pour faire poids ou contre poids à leurs plans ou propositions."* ⁴⁶⁰

Ainsi la montée du pouvoir municipal, avec la prise en compte de l'urbanisme dans le débat politique local, s'accompagna de la "prise en main" par les élus locaux de leurs opérateurs locaux et notamment des Sociétés d'Aménagement qui interviennent sur leur territoire.

Ce fut effectif à Grenoble en 1965, ce le sera pratiquement dans la plupart des municipalités à l'issue des élections de 1971 et surtout de 1977.

Tel que le signalent Jacques Caillosse, Patrick Le Galès et Patricia Loncle-Moriceau *"le passage des SEML sous le contrôle des collectivités locales a lieu à peu près partout, mais ce mouvement prend des formes différentes et plus ou moins rapides. ... Selon la taille de la collectivité locale, ses capacités financières, l'autorité politique du maire ou le poids des services municipaux, les*

⁴⁵⁸ DUCROS, Pierre. Les années Dubedout à Grenoble. Ibidem. p.61.

⁴⁵⁹ DUPRE, Christian. De l'aménagement à une nouvelle gestion de l'espace urbain: l'expérience CQS. Documents SCET du 2^eme trimestre 1978, p.16: " Christian Dupré occupe le poste de CQS à la SADI depuis 1974: il est intégré au sein de l'équipe pluridisciplinaire de la Villeneuve et participe de ce fait à la conception et à la programmation du projet. Si le champ d'intervention de cette équipe est défini à partir du découpage opérationnel d'environ 2400 logements, pour mieux faire face aux exigences qualitatives des habitants, c'est à une tout autre échelle qu'elle a dû situer sa réflexion. Il lui a fallu rechercher des solutions nouvelles aux problèmes posés par l'amélioration du fonctionnement, non seulement au niveau du quartier de 2400 logements (2^eme quartier compte tenu de l'expérience acquise sur l'Arlequin (1^{er} quartier): gestion technique et fonctionnement commercial, mais aussi au niveau de chaque unité de voisinage, et pour ce faire, **repenser l'espace du logement à l'équipement de proximité** et intégrer des problèmes jusqu'alors rarement pris en compte à ce niveau."

⁴⁶⁰ PARENT, Jean- François. Les années Dubedout à Grenoble. Ibidem. p.80.

SEML auront une autonomie plus ou moins grande à l'égard des élus et de l'Etat. Les SEML ont été partie prenante du jeu complexe entre élus et préfets dans les années 70. Elles ont permis aux premiers d'entreprendre des opérations d'urbanisme et de développement, non sans solliciter parfois la légalité.

Grâce à leur capacité d'expertise et à leurs ressources, les SEML ont permis aux collectivités de se passer des services extérieurs de l'Etat. Elles ont ainsi anticipé les réformes de la décentralisation.

Les élus étaient prêts à utiliser ces outils lorsqu'ils ont acquis une nouvelle autonomie." ⁴⁶¹

I-2-13- LA LUTTE POUR LE POUVOIR.

Cette situation n'était, bien sûr, pas appréciée par les services ministériels qui, de leurs bureaux parisiens n'avaient sans doute pas compris que le monde évoluait. Tel que le signale Michel Crozier dans son analyse des administrations françaises, "*quels que puissent être ses traits particuliers, le défaut principal d'un système d'organisation bureaucratique reste toujours, en effet, son manque de souplesse et la difficulté qu'il éprouve à s'adapter à un environnement en continuelle transformation.*" ⁴⁶²

Les difficultés de cinq sociétés immobilières de la SACI, filiales de la Banque de Paris et des Pays Bas servirent de prétexte à l'administration pour envisager une réforme qui limiterait la souplesse d'intervention des SEML donc, en grande partie leur légitimité d'être l'acteur privilégié des collectivités locales.

La crise économique qui suivit le premier choc pétrolier de 1973 et les désengagements progressifs de l'Etat notamment pour le financement des rénovations urbaines, avaient en effet mis en difficulté quelques SEML qui s'étaient lancées à cette époque dans des grands projets d'équipements ou d'immobilier .

La plupart se sortirent de cette épisode conjoncturel par des plans de redressement en lien avec la CDC et les collectivités locales ou tel que le rapporte Jacques Jullien par coopération entre SEM comme ce fut le cas de la SEMARG (Argenteuil) qui reprit une opération "difficile" de la SEMEASO (Sem départementale de Seine et Oise) ⁴⁶³ .

Par contre , au cours de l'été 1976, la SACI, filiale de la Banque de Paris et des Pays Bas sollicita une aide de l'Etat au nom de cinq de ses SEML immobilières de la région parisienne , qui supportaient le poids financier de plus de 2000 logements invendus.

" *Au terme d'une enquête, une mission conjointe de l'inspection générale des Finances et de l'Inspection générale de l'Administration devait estimer à 825 millions de francs le montant des investissements nécessaires à la poursuite de l'activité des sociétés d'économie mixte concernées: la SEMIBO, la SEMIBAN, la SEMIC et la SEMISE...*

⁴⁶¹ CAILLOSSE, Jacques, LE GALES, Patrick et LONCLE-MORICEAU, Patricia.

Le gouvernement des villes. Descartes, 1997. p.33.

⁴⁶² CROZIER, Michel. Le phénomène bureaucratique. Le Seuil- Points, 1967/1971. p.273.

⁴⁶³ JULLIEN, Jacques. Grands ensembles et banlieues: témoignages d'histoire urbaine.

Université Paris 10. p. 118 et 119: " l'affaire des SEM de Paribas – SACI et celle de la SEMESAO allaient laisser des traces, l'idée qui se répandait c'était que "les SEM, c'est la faillite"

Des plans de redressement, négociés sous l'égide de la direction du Trésor, ont mis à contribution les actionnaires, les communes contractantes, la SACI, les établissements bancaires détenant 60% du capital de la SACI et l'Etat qui est intervenu pour alléger les charges des communes.

Une analyse des causes des difficultés financières a permis de mettre en lumière les responsabilités respectives et la SACI, des communes, des banques et de l'Etat. A la SACI, il a pu être reproché une conception incertaine des opérations sans étude sérieuse de marché, aggravé par un contrôle défectueux des travaux.

Quand aux communes, elles ont souvent considéré les sociétés d'économie mixte comme des promoteurs indépendants d'elles-mêmes, alors que ces collectivités apportaient leur garantie aux emprunts contractés par les sociétés. S'agissant des banques (de Paris et des Pays Bas), actionnaires du capital de la SACI, leur position de fournisseurs privilégiés les a conduites à fixer des taux d'intérêts élevés. Enfin, l'Etat n'est pas exempt, de toute responsabilité: les lenteurs dans les attributions de permis de construire et les défaillances du contrôle exercé par les Commissaires du Gouvernement ont contribué aux difficultés rencontrées par ces cinq sociétés." ⁴⁶⁴

Cette situation appelle deux commentaires au regard des partenariats public-privé tels que pouvait l'envisager la Banque de Paris et des Pays Bas à l'époque et certains investisseurs et promoteurs aujourd'hui:

- un partenariat public-privé, type SEML, doit se positionner sur la durée et ne doit pas servir le seul intérêt à court terme des banques ou des investisseurs, comme ce fut le cas dans les affaires citées. La logique du profit à court terme est compréhensible au regard des objectifs des investisseurs privés, mais dans ce cas il ne s'agit pas de partenariat mais d'interventions ponctuelles, dans le champ réglementaire des documents d'urbanisme d'une commune. Le partenariat public-privé, et surtout sa version SEML, nécessitent la prise en compte de l'intérêt général, sur le long terme.
- la formule de la SEML, dans sa version de la fin des années 1970, nécessitait tout autant des contrôles réguliers de la Banque⁴⁶⁵ ou des Etablissements financiers qui participent au capital et une prise en main des élus locaux, pour la mise en œuvre de leurs projets stratégiques.

L'exemple de ces cinq SEM de la Banque de Paris et des Pays Bas illustre clairement ce qui ne correspond pas à la légitimité de la formule "économie – mixte", du fait de la priorité donnée au profit à court terme en complète contradiction avec l'esprit de l'intérêt général et par l'absence d'implication des élus locaux et leur prise de pouvoir au sein de ces SEML.

⁴⁶⁴ GIROD, Paul. rapport au Sénat préalable à la loi du 7 juillet 1983. Senat, 5 avril 1983. annexe du PV p.7.

⁴⁶⁵ Au sein du réseau des SEML de la CDC, celle-ci contrôle régulièrement la vie de ses SEML, chaque mois au travers l'analyse des financements et règlements lors des séances d'approvisionnement, lorsqu'elle assure cette fonction, chaque année lors de l'examen des Prévisions de Dépenses et de Recettes (PRD) au cours desquels les aspects techniques et financiers sont analysés en détail ainsi que la vie de la société: dans les années 70- 80, jeune chargé d'opération à la SEDSL, il s'agissait, pour moi à chaque fois d'un véritable "examen de passage" qui nécessitait une grande préparation et permettait un contact fructueux avec les représentants de la CDC. D'autre part la CDC diligentait régulièrement des missions d'audit près des SEML, tel celle à laquelle j'ai participé lors de mon intervention à la SEMAEB.

C'était significatif de l'esprit de ceux qui, au nom de la politique libérale, souhaitaient "profiter" du système sans en assumer les conséquences; c'est aussi un élément de réflexion, qui sera repris aux chapitres ultérieurs, pour l'analyse des formes actuelles de partenariat public- privé.

Cette implication de l'Etat pour venir en aide de ces cinq SEML de la Banque de Paris et des Pays Bas ont ainsi servi de prétexte au ministère de l'Economie et des Finances pour vouloir "reprendre en main " le mouvement de l'économie mixte en confiant au conseiller d'Etat Grégoire le soin de rédiger un rapport pour un projet de réforme.

Cela semblait d'autant plus urgent aux administrations et fonctionnaires parisiens que le mouvement de l'économie mixte s'organisait dans le contexte d'un pouvoir accru des élus locaux, ce qui ne pouvait que conforter les SEML dans leur rôle et légitimité d'acteur des collectivités locales et ainsi renvoyer aux oubliettes de l'histoire des siècles de pouvoir centralisateur et de bureaucratie triomphante. La panique régnait dans les couloirs des ministères et en attaquant les SEML, c'était semblait-t- il le moyen de maintenir, coûte que coûte et au mépris de l'émancipation des collectivités territoriales, les prérogatives d'une administration qui se cramponnait à l'illusion d'être la seule détentrice de l'intérêt général. C'est ainsi que je percevais de ma province bourguignonne ce qui m'apparaissait alors comme sursaut de désespoir d'une administration qui n'avait pas su s'adapter, et en qualité d'ancien de la DDE , je comprenais ses blocages et son incapacité à s'adapter aux changements, mais qui, **s'il avait abouti aurait consacré l'alliance objective du libéralisme économique et de la réaction corporative d'une administration qui confondait fonction publique et service public, se voulant la seule détentrice , à PARIS , de l'intérêt général.**⁴⁶⁶

La réaction de l'administration était d'autant plus agressive que la Fédération nationale des SEM s'était réorganisée.

Après les critiques formulées lors du congrès national des SEM à Strasbourg en 1977 concernant la représentation insuffisante des élus locaux, présidents de SEML, au sein de la fédération, le préfet Paira qui présidait la fédération proposa de laisser la présidence à un élu local et de modifier la composition du Conseil d'Administration de la Fédération.

En 1978, elle adopte de nouveaux statuts accordant les deux tiers des sièges du Conseil d'Administration à des élus locaux et la présidence de celle-ci à un élu local et s'engage dans l'élaboration d'une **charte de l'économie mixte.**

" Mieux que par le passé, la Fédération des SEM incarne désormais, au plan national, la prééminence qu'ont au plan local les élus des collectivités locales au sein de leur société.

De plus, par une représentation égalitaire des élus locaux au sein du Conseil d'administration à raison de 6 sièges par famille politique ⁴⁶⁷, la fédération traduit la diversité politique des SEM et leur commune volonté de faire évoluer le règles de fonctionnement et les modalités d'action de leur société.

⁴⁶⁶ phénomène récurrent des administrations « parisiennes » et de la part d'organisations syndicales telles la CGT ou FO, cf. leurs prises de position sur le concept de « service au public » : Conseil Economique et Social, rapport de janvier 2006 présenté par Jean- Alain MARIOTTI : Aménagement du territoire, services publics et services au public.

⁴⁶⁷ il s'agissait des 4 partis PS et PC à gauche et RPR (devenu UMP) et UDF à droite: mode de représentativité et présidence tournante encore en vigueur.

Une première illustration en sera donnée lorsqu'au congrès d'Avignon, en mars 1980, les SEM adoptent à l'unanimité une charte de l'économie mixte. Dès lors, cette charte qui plaidait pour l'assouplissement des règles de fonctionnement et la suppression des contraintes et tutelles en vertu que les SEML étaient avant tout les outils des collectivités locales placées sous leurs responsabilités, devenait une référence incontournable pour toute réforme des SEM. " ⁴⁶⁸

Il s'agissait de positionner les SEML comme un instrument privilégié au service des collectivités locales, un partenaire de celles-ci en contribuant par ses connaissances et ses capacités techniques, financières et administratives, à l'efficacité des actions d'urbanisme et du cadre de vie.

Dans son rappel des principes fondamentaux, pour l'élaboration de sa charte de l'économie mixte, la Fédération rappelait que *la SEML se différencie* :

- *des entreprises privées, dont les performances peuvent être identiques, par sa meilleure capacité à prendre en compte l'intérêt général (en raison de la présence d'élus comme administrateurs) et par sa plus grande faculté à résister à des préoccupations de profits immédiats pour rechercher un équilibre financier à moyen terme en contrepartie de subventions ou garanties qu'elle peut recevoir.*
- *des administrations (municipales et départementales) dont les motivations peuvent être identiques, par une plus grande souplesse et une plus grande rapidité d'action pour conduire notamment des opérations importantes ou complexes, dues à l'utilisation de règles de droit privé et par un coût réel d'intervention, qui ne compromet pas la qualité du service rendu.*
- *des autres organismes qui agissent dans les mêmes secteurs d'activités (HLM, PACT-ARIM..), par sa plus grande dépendance à l'égard des collectivités locales qui sont le plus souvent à l'origine de sa création, et le soutien le plus effectif de son action et par une véritable association du capital privé et du capital public, dans des actions d'intérêt général pour répondre aux besoins d'une collectivité.* ⁴⁶⁹

Cette définition de la Société d'Economie Mixte, par ses capacités d'intervention qui en assurent la légitimité, plutôt que par un cadre juridique, était novatrice à l'époque et demeure d'actualité, en l'adaptant au contexte actuel des Entreprises Publiques Locales.

La Fédération des SEM rappelait cependant que la SEML doit être, en permanence, l'expression de la volonté de la Collectivité Locale tant en ce qui concerne sa création que son fonctionnement :

" S'il ne peut être créé de SEML en dehors de la volonté de la Collectivité Locale, encore faut-il que cette volonté s'exprime clairement et en toute connaissance de cause, notamment pour ses conséquences.

Tout comme elle est responsable de la création d'une SEML la Collectivité Locale , dans le prolongement logique de cette décision , doit être responsable de son maintien , voire de sa dissolution, car c'est l'élu qui

⁴⁶⁸ LEROY, Michel. 40 ans de Sociétés d'économie mixte en France. Economica, 1988. p.293;

⁴⁶⁹ Fédération des SEM. Au service des collectivités locales : la SEM et ses partenaires, rappel des principes fondamentaux. projet de février 1980. p.5 et 6.

décide -ou non- de confier à la SEML la réalisation d'opérations. Sans revendiquer pour elle le monopole des actions, la logique de la création commande pour le moins qu'elle ne soit pas ignorée à l'heure du choix. Une certaine cohérence dans les choix de la Collectivité Locale est donc indispensable et elle doit aider la SEML à remplir sa mission, à trouver dans la diversité et le nombre des actions, l'équilibre général nécessaire à son maintien.

Partenaire de la Collectivité Locale, la SEML doit être choisie pour ses performances et les services qu'elle peut rendre et non pour ses facilités. Les liens privilégiés qu'elle peut rendre et non pour ses facilités. Les liens privilégiés qu'elle peut avoir avec une Collectivité Locale ne dispensent pas la SEML, comme la Collectivité Locale d'une loyauté réciproque dans le comportement.

Plus que des modalités juridiques à changer, c'est donc un état d'esprit à acquérir, état d'esprit qui préside déjà dans la majorité des cas aux rapports entre une SEML et la Collectivité Locale. "⁴⁷⁰

Ce manifeste significatif de la mise en œuvre d'un véritable partenariat basé sur le comportement et l'état d'esprit des responsables tant des SEML que des Collectivités Locales était bien évidemment en décalage avec les préoccupations des administrations et du rapport Grégoire qui visait à étouffer les SEML par une gestion restrictive du pool de trésorerie dont disposait les SEML et le retour aux règles strictes de la comptabilité publique, limitant ainsi leur souplesse d'intervention donc une partie de leur raison d'être.

La position du ministre d'Ornano, au congrès de la Fédération des SEM, en Avignon, le 19 MARS 1980, reprenant à son compte les conclusions du rapport Grégoire et de ses administrations ⁴⁷¹ ne put que conduire à ce qui fut considéré comme le **congrès de l'ambiguïté** ⁴⁷², aucune allusion n'ayant été faite par le ministre à la charte de l'économie mixte que les congressistes avaient approuvé à l'unanimité.

Alors que les congressistes étaient tournés vers l'avenir, le ministre et les administrations se cramponnaient au passé, dans le cadre d'un aménagement du territoire sous tutelle de l'Etat, refusant l'émancipation des collectivités locales ce que le maire de Montreuil, M. Dufriche, traduisait en ces termes :

" Dans un passage du rapport (de la Fédération des SEM) il est dit que l'Economie Mixte serait l'objet d'une méfiance de l'Etat.

A mon avis, il s'agit d'un problème autrement fondamental et complexe.

⁴⁷⁰ Fédération des SEML. Au service des collectivités locales, 1980. Ibidem. p.7, 9 et 10.

⁴⁷¹ Ministère de l'Environnement et du cadre de vie. Discours de Michel D'ORNANO au congrès de la Fédération des SEML en Avignon le 19 mars 1980. notamment p. 8 pour les Sem d'aménagement et p.13 pour les SEM de construction. (ces déclarations du ministre ont été reprises dans les notes vert n° 6 - 80 de juin 1980 du ministère de l'environnement et du cadre de vie)

⁴⁷² SCIC : le congrès de la Fédération des SEM : le congrès de l'ambiguïté (note du directeur adjoint de mars 1980) : Dans l'esprit du conseil d'administration de la fédération composé pour les deux tiers d'élus locaux, il devait être le congrès de la réflexion et de l'ouverture...réflexion sur l'économie mixte au service des collectivités locales...ouverture vers des services nouveaux...c'est sur ces thèmes que ce sont ouverts **les travaux du congrès orienté plus vers l'avenir que vers le passé. Le discours du ministre a constitué un frein brutal à ces orientations. Ce fut un discours technique et non politique plus tourné vers le passé** ou plus particulièrement vers quelques ombres du passé.

La méfiance, sinon l'opposition de l'Etat vis-à-vis de la formule de l'Economie Mixte n'est qu'un réflexe de deuxième degré. La racine, il faut la chercher dans les rapports Etat- Collectivités Locales. La centralisation des pouvoirs, hypocritement dénoncée par ceux qui l'exercent, mais de plus en plus poussée et autoritaire, à telle enseigne qu'aujourd'hui, tout part de l'Elysée et s'accommode mal des relatives libertés auxquelles s'accrochent , à juste titre, départements et communes. La formule de l'Economie Mixte permet à ces dernières, en particulier, de surmonter certaines contraintes administratives et financières. Voilà pourquoi, il n'est pas paradoxal qu'au moment même où un projet de loi portant sur l'extension des compétences des Collectivités Locales- encore faut-il souligner combien est illusoire cette extension- l'Etat maintienne et renforce sa tutelle sur les SEM . "⁴⁷³

La réforme envisagée par Michel d'Ornano, sous l'égide de l'administration, n'eut pas lieu suite à l'élection du président François Mitterrand.

Les SEML en se positionnant clairement du côté des collectivités locales et ayant permis à nombre d'entre elles de préfigurer dans les domaines de l'aménagement et de l'immobilier ont ainsi montré que leur légitimité, leur raison d'être, ne leur avait pas été octroyée par des textes de loi ou des règlements, mais qu'elle l'avaient acquises par leur comportement, leur état d'esprit et leur capacité à concrétiser les projets politiques des élus locaux. Ces années ont notamment été propices aux expérimentations et innovations pour l'émergence d'un aménagement participatif à l'écoute des habitants , tant dans les quartiers nouveaux en recherchant la mixité sociale , dans le cadre des ZAC, qu'en centre ville , avec les OPAH .

Cette légitimité et son évolution progressive au fil des ans sera confirmée et confortée par la loi de 1983 suite aux réformes de la décentralisation ; le droit n'aura pas été le fait générateur, il servira pour prendre en compte les évolutions passées et mettre en cohérence la forme juridique et le contexte nouveau lié aux nouveaux pouvoirs des collectivités locales.

Le droit accompagnera l'évolution du mouvement des SEML qui avait trouvé sa concrétisation dans la charte de l'Economie Mixte de 1980.

Les élections de 1981 mettront fin à cette période de remise en cause et concrétiseront tout à la fois de nouvelles relations entre l'Etat et les Collectivités Locales et la prise de pouvoir des élus locaux sur leurs Sociétés d'Economie Mixtes.

⁴⁷³ Compte rendu du Congrès de la Fédération des SEM en Avignon, du 19 au 21 mars 1980 ; intervention de Mr Dufriche , maire de Montreuil. p.29.

I- 3- LES SEML DANS UN CHAMP ELARGI DES ACTEURS DE LA VILLE ET DU DEVELOPPMENT LOCAL.

*entre décentralisation et éclatement des politiques urbaines depuis les années 1980:
de l'aménagement au développement local et aux politiques de la Ville.*

I-3-1- LA DECENTRALISATION DE 1982.

Dés la mise en place du gouvernement qui suivit l'élection présidentielle de François Mitterrand, la décentralisation est apparue comme l'une des grandes orientations du septennat qui commençait.

Les lois de décentralisation élaborées sous l'égide de Gaston Deferre, ministre de l'intérieur du 2 mars 1982 "relative aux droits et libertés des communes et des régions" et du 7 juillet 1983 " relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions" concrétisaient cette volonté.

Ces lois ont donné des libertés d'actions nouvelles, notamment dans le développement économique, supprimé la plupart des tutelles et transféraient l'exécutif des conseils généraux et des conseils régionaux à leurs présidents. Elles ont d'autre part fait de la région une collectivité territoriale à part entière.

Des transferts de compétence importants ont été organisés pour:

- les communes dans les domaines de l'urbanisme et des politiques foncières, des constructions scolaires du premier degré, du développement économique...
- les départements dans les domaines du développement économique, des transports départementaux, de la solidarité et de l'action sanitaire et sociale, de l'équipement rural, des constructions scolaires des collèges.
- les domaines du développement économique régional, de la formation professionnelle, des transports régionaux, des constructions scolaires des lycées...

Au contrôle "à priori" des délibérations, fut substitué le contrôle " à posteriori " et la mission des Chambres Régionales des Comptes créée le 10 juillet 1982 .

Ces réformes engagées en 1982 doivent cependant se comprendre à la lumière des mouvements "d'émancipation " des pouvoirs communaux apparus dans la décennie antérieure, notamment à l'issue des élections municipales de 1971 et surtout 1977, tel que développé au chapitre précédent de cette thèse.

Gérard Marcou confortant cette analyse rappelle que " *la décentralisation n'est pas apparue en 1982, comme des raccourcis de langage le donnent trop souvent à penser. La réforme engagée en 1982 ne se comprend qu'à la lumière de l'état de la décentralisation en France dans les années 70, et ce système s'est transformé par strates successives que le temps a amalgamé sur une période de près de deux siècles. En outre la loi du 2 mars 1982 a déclenché un processus de réforme qui s'est poursuivi au cours des années ultérieures par une abondante législation, parfois de manière contradictoire et hésitante, mais sans remise en cause des principes de 1982.*" ⁴⁷⁴

⁴⁷⁴ MARCOU, Gérard. Cahiers français n° 318 de janvier 2004. p. 8.
DA ROLD Jacques le 21/11/2008

L'évolution du pouvoir communal, bien au-delà des "décentralisations" octroyées jusqu'alors par l'Etat, demeure cependant le principal facteur déterminant qui conduisit à la réforme de 1982, celle-ci consacrant d'ailleurs ce pouvoir communal.

Contrairement à la plupart des pays européens ayant mis en œuvre de telles réformes, le nombre important des communes en France ne fut pas remis en cause tel que rappelé par Serge Regourd:

" La première constatation qui frappe l'observateur lorsqu'il fait retour sur les années 1982- 1983, c'est de mesurer à quel point la réforme alors engagée était objet de vives controverses. La vigueur des débats à l'Assemblée nationale pourrait laisser croire à une réelle rupture, à un bouleversement de l'organisation territoriale issue, pour l'essentiel, des grandes lois du siècle passé, à l'image de la loi municipale du 5 avril 1884 qui a défini les principes généraux d'organisation, de tutelle et de compétences des communes. ...Ce n'est assurément pas le contenu intrinsèque des dispositifs de la loi du 2 mars 1982 qui pouvait justifier les violentes diatribes de l'opposition de l'époque, mais le contexte politique général et la rhétorique qui en constituait la musique de fond, axée sur un programme –ou un slogan- de "rupture avec le capitalisme" et dont l'ambition était de "changer la vie".

*Situation d'autant plus paradoxale, et même déconnectée de la réalité juridique que contrairement à la plupart des autres pays européens ayant mis en œuvre des réformes de décentralisation au cours des années 1970- 1980, **la décentralisation française s'opérait précisément sans rupture à l'égard du cadre général de l'organisation territoriale antécédente, sans remise en cause des structures locales concernées les lois de décentralisation.**"*⁴⁷⁵

Ce "**statu quo**", dans le maintien des structures en place et notamment du renforcement du pouvoir communal notamment dans l'urbanisme et la politique foncière trouve, bien sûr, son origine dans l'influence prépondérante, en France, des maires, quelle que soit la taille des communes, et notamment de leur présence importante au sein tant de l'assemblée nationale que du Sénat et dans les rangs des ministres dont Gaston Defferre lui-même ainsi que du président François Mitterrand, maire de Château Chinon (Allier), le cumul des mandats, exécutif local et fonction nationale, étant considéré comme nécessaire.⁴⁷⁶

D'autre part, une évolution vers un état d'esprit d'intercommunalités, au-delà de la mise en commun de moyens pour la réalisation de réseaux d'eau et d'assainissement ou la collecte d'ordures ménagères, n'était pas suffisamment engagée, il faudra attendre la décennie suivante pour qu'évolue cet état d'esprit et ensuite envisager, à partir des lois de 1999 et 2000 (lois "Voynet, Chevènement et loi SRU), au début du 21^{ème} siècle la préfiguration d'une nouvelle organisation territoriale⁴⁷⁷, la loi constitutionnelle du 11 décembre

⁴⁷⁵ REGOURD, Serge. Cahiers français n° 318 de janvier 2004. p.3.

⁴⁷⁶ cette situation a peu évolué, malgré la limitation à deux mandats, l'usage demeure d'un mandat national et d'un mandat local, au nom de l'efficacité et de la nécessité de maintenir une vision locale dans les décisions nationales.

⁴⁷⁷ la loi de 2003 et les lois de 2004 dites acte II de la décentralisation n'ont guère apporté de modifications substantielles, au-delà de l'effet d'annonce par la "constitutionnalisation" de la décentralisation et des transferts nouveaux de charges vers les collectivités locales. La

2002, dite "relative à l'organisation décentralisée de la république", promulguée le 28 mars 2003 et la loi 13 août 2004 n'ayant pas apporté d'évolution significative en ce domaine.

L'expérience des Communautés Urbaines engagée en 1966, n'avait pas fait d'émules, le nombre de celles-ci n'ayant pas évolué depuis la création de celles-ci, volontaires ou contraintes. Celles des districts urbains –loi du 31 décembre 1970-⁴⁷⁸ avait permis d'engager des coopérations plus actives mais bien souvent limitées à une mutualisation de services, sans réflexion stratégique urbaine, et la loi "Joxe" de 1992 eut peu de résultats en terme d'intercommunalités de projet.

De même, les réflexions et coopérations organisées dans le cadre des contrats de pays de 1975 s'ils permirent quelques interventions expérimentales dont celle de Chagny (33) à laquelle j'ai participé, n'avaient pas plus que celles de la loi "Pasqua" de 1995 permit la concrétisation de structures intercommunales transcendant les pouvoirs communaux.⁴⁷⁹

Le pouvoir régional fut cependant conforté et légitimé par la décentralisation de 1982 avec l'accession des régions au statut des collectivités territoriales de plein exercice, à l'issue de l'élection des conseillers généraux au suffrage universel.

" **La région, une idée neuve pour la gauche**" titrait un article de Michel Rocard en 1981⁴⁸⁰, la gauche française ayant été longtemps réservée et divisée à l'égard de la régionalisation perçue par certains comme une idée passéiste susceptible de remettre en cause les conquêtes de la république jacobine⁴⁸¹.

Et, selon la formule de Claude Lacour " **La grande nouveauté, c'est que la Gauche est devenue girondine, la Droite Jacobine.**"⁴⁸²

" *A vrai dire, la réalité est plus complexe. S'il est certain que les deux premiers présidents de la République⁴⁸³ qui ont succédé au Général de Gaulle étaient loin de partager sa foi dans les vertus de la régionalisation, il n'y eut pas, de la part de leurs gouvernements, abandon de toute intention de décentralisation. S'affirma, seulement, la conviction que celle-ci devait se faire, non pas au profit des régions "qui ne seront jamais des collectivités locales"⁴⁸⁴, mais en faveur*

délégation de gestion des aides au logement, malgré ses restrictions notamment pour les financements de l'ANRU, demeure la mesure positive.

⁴⁷⁸ il est étonnant de constater le nombre de lois datées du 31 décembre, alors que bien souvent la session parlementaire est achevée!

⁴⁷⁹ cela permit cependant aux élus de mettre en commun leurs projets, leurs difficultés, de se rencontrer et ainsi faciliter l'émergence des intercommunalités de projet qui aboutiront en 1999. Le rôle des districts tant urbains que ruraux fut important dans cette phase de "pédagogie" et d'apprentissage du "travailler ensemble" tel que j'ai pu le constater dans mes interventions sur Rennes (cf. étude comparative Bordeaux, Rennes, Montpellier) ou dans le Nord Médoc (33) notamment pour la réalisation de projets tels Port Médoc ou le développement touristique des "petits ports de l'estuaire de la Gironde".

⁴⁸⁰ ROCARD, Michel. Titre d'un article In Pouvoirs, n° 19, 1981. p.131- 138 (cité dans Espace régional et aménagement du territoire. Lajugie, Joseph, Delfaud, Pierre, Lacour, Claude. Dalloz, 1985. p.407.

⁴⁸¹ ce débat est redevenu d'actualité, au-delà même de la gauche à propos de l'Europe.

⁴⁸² LACOUR, Aménagement du territoire et développement régional. Dalloz, 1981. p.63.

⁴⁸³ Georges Pompidou puis Valéry Giscard d'Estaing.

⁴⁸⁴ déclaration de Jacques Chirac, 1^{er} ministre le 24 février 1976 – le Monde du 26 février 1976.

des départements et des communes qui constitueraient les niveaux privilégiés de l'administration territoriale." ⁴⁸⁵

La réforme de la décentralisation consacrera cependant l'émergence de la Région comme partenaire à part entière et sur certains points tels le développement économique, la formation, la recherche...comme leader des collectivités territoriales.

La région règle désormais, comme les départements et les communes, toutes les affaires qui sont de sa compétence dont le développement régional, au sens le plus large, et l'aménagement du territoire. Les compétences de la Région, en ces domaines s'exercent en concours avec l'Etat, les Départements et les communes et, tel que le signale Joseph Lajugie dès 1985 cette " formule pouvait faire redouter chevauchements et interférences, mais il est indiqué que la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'effectue, dans toute la mesure du possible, de telle sorte que chaque domaine de compétence et, par voie de conséquence, les ressources correspondantes soient affectées en totalité soit à l'Etat, soit à telle ou telle des collectivités territoriales. Il n'es subsistera pas moins, par la force des choses, des dangers de conflit entre l'Etat et les régions, comme entre les régions elles mêmes". ⁴⁸⁶

Le législateur a ainsi voulu faire de **la région "le pivot de la décentralisation économique"** ⁴⁸⁷ mais, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.

I-3-2- GOUVERNER PAR CONTRAT.

Cette situation confortera la pratique des partenariats entre collectivités, des financements croisés et l'importance des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales.

"**Gouverner par contrat**" n'était certes pas nouveau dans les nouveaux rapports mis en place entre un "Etat organisateur et modernisateur" ⁴⁸⁸ et les collectivités locales, notamment sous l'égide de la DATAR et de ses programmes prioritaires- métropoles d'équilibre, villes moyennes, rénovation rurale, plan routier breton, parcs naturels régionaux, décentralisation industrielle, aménagement du golfe de Fos...ce que Joseph Lajugie qualifie de "régionalisation active"⁴⁸⁹. Cette pratique se renforcera dans les domaines

⁴⁸⁵ LAJUGIE, Joseph, DELFAUD, Pierre, LACOUR, Pierre. Espace régional et aménagement du territoire. Dalloz, 1985. p.409.

⁴⁸⁶ LAJUGIE, Joseph...1985. Ibidem. p.418.

⁴⁸⁷ NEMERY, Jean- Claude. Les nouvelles compétences des régions en matière d'interventionnisme économique In les Cahiers de l'administration territoriale, 1984. p.31.

⁴⁸⁸ DELAMARRE, Aliette et LACOUR, Claude. 40 ans d'aménagement du territoire. La Documentation française, 2005. p.25.

⁴⁸⁹ DELAMARRE, Aliette et LACOUR, Claude. Ibidem. p.34. et page 10 **deux définitions de l'aménagement du territoire**, deux visions complémentaires qui demeurent résolument "modernes" : " celle d'un ministre : L'aménagement du territoire est "la recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins

traditionnels de la DATAR pour la mise en place des pôles de conversion, du développement des technopoles, du plan Université 2000
et dans la mise en place des contrats de plan Etat- Région (à partir de 1984).
De même les "chartes de développement" permettront aux départements et aux régions de susciter à leur tour des contrats avec les communes.
"L'offre contractuelle ne reste donc pas longtemps l'apanage de l'Etat et elle s'élargit très vite à des contrats conclus entre collectivités locales, visant le développement rural comme l'aménagement urbain." ⁴⁹⁰

Cette pratique des politiques contractuelles cherchant à favoriser une approche transversale des questions d'aménagement va se développer dans le domaine de ce qui deviendra le "développement local", en substitution "du développement territorial" des précédentes décennies, et dans l'aménagement urbain au travers des "politiques de la ville" qui trouveront leur "justification-alibi" dans les émeutes du quartier des Minguettes⁴⁹¹ à Vénissieux, lors de l'été 1991. Hubert Dubedout est alors chargé d'une commission pour le "Développement Social des Quartiers" qui engagera une nouvelle approche de l'aménagement urbain vers ce qui deviendra la politique de la ville, politique qui se voulait expérimentale et limitée dans le temps mais qui, secrétant elle-même sa propre survivance et ayant montré au fil des ans tout à la fois sa nécessité, ses résultats et ses insuffisances ⁴⁹², perdure tant au niveau national qu'au niveau local.⁴⁹³

" La politique de la Ville manifeste une ambition de recomposer l'ensemble des interventions sectorielles des administrations et des collectivités territoriales ayant trait à l'urbain, à l'économique et au social, autour de l'impératif de lutte contre le chômage et l'exclusion. Elle propose donc de renouveler l'action publique et, pour ce faire, tente de construire de nouveaux référentiels fondés sur la solidarité.....Les politiques contractuelles du cadre de vie ont favorisé la constitution de nouveaux réseaux d'acteurs qui se sont superposés aux réseaux notabiliaires traditionnels ." ⁴⁹⁴

Le réseau du développement social urbain essaie de mettre sur pied une nouvelle approche des problèmes sociaux e la ville, en puisant largement dans la thématique développée, dix ans avant, à l'occasion des politiques

strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population" **Eugène Claudius Petit**. Février 1950....ET celle d'un économiste: L'aménagement du territoire a pour fin, à la fois de promouvoir la mise en valeur des ressources régionales et d'améliorer le cadre de vie et les conditions d'exercice des habitants, en atténuant les disparités régionales de développement économique et social par une organisation prospective de l'espace, reposant sur une orientation volontariste et concentrée des équipements et des activités. **Joseph Lajugie**. In Espace régional et aménagement du territoire. Dalloz, 1979."

⁴⁹⁰ GAUDIN, Jean- Pierre. Gouverner par contrat: l'action publique en question. Presses de sciences Po. p.27.

⁴⁹¹ paradoxalement, c'est dans ce quartier que j'ai débuté ma vie professionnelle d'ingénieur – travaux routiers- en aménageant les voiries sous la direction d'un ingénieur des Ponts et Chaussées et sous l'égide de la SERL (Sem région lyonnaise).

⁴⁹² rapport de la cour des comptes de 2007.

⁴⁹³ tout comme dans les années 1960, certaines villes avaient des adjoints à l'urbanisme et des adjoints à la ZUP, nous avons aujourd'hui des services et des élus locaux distincts à l'urbanisme et à la politique de la ville, incohérence ou refus de rupture avec le passé : il est urgent de supprimer la politique de la ville tel que le rappelle Agnès Berland Berthon dans sa thèse sur la démolition des ensembles de logements sociaux (Bordeaux 3, 2004) p.453.

⁴⁹⁴ y compris en concurrence avec le réseau SEM-SCET, tel que ce fut le cas lors de la précédente procédure d'Habitat et Vie Sociale.

contractuelles du cadre de vie: l'approche globale, le partenariat, la nouvelle citoyenneté, l'insertion par l'économique... " ⁴⁹⁵, approche qui avait été innovée par Hubert Dubedout à Grenoble et par les Chargés des Questions Sociales en SEML et à la SCET dans les années 1970- 1980.

Au niveau des administrations, les effets cumulés et parfois contradictoires de la décentralisation et des politiques contractuelles n'ont pas réussi à limiter le rôle des administrations locales de gestion et tel que le souligne Jean Pierre Gaudin:

" Les services de l'Équipement (les DDE) ont souvent réussi à s'insérer activement dans des procédures contractuelles qui tentaient pourtant, à l'origine, d'éviter ou de marginaliser les bureaucraties classiques de l'administration de gestion. ...

De même, certaines préfectures ont su structurer des services spécialisés autour de ces nouveaux domaines d'action, en se dotant de chargés de mission, coordonnateurs de projets." ⁴⁹⁶

De même, au niveau régional, si les attributions du préfet de région et de ses services, dont celui du SGAR (Secrétaire général à l'administration régionale), ont changé, ils n'en conservent pas moins un rôle important, sa qualité de seul représentant de l'Etat dans la région étant nettement renforcée.

" C'est dire que la décentralisation s'accompagne d'une large déconcentration et l'expérience fera vite apparaître que paradoxalement, celle-ci se heurte à plus de résistances que celle-là." ⁴⁹⁷

I-3-3-CONCORDANCE IDEOLOGIQUE ENTRE DECENTRALISATION ET REFORME DE L'ECONOMIE MIXTE.

C'est ce contexte tout à la fois de la décentralisation et du développement des politiques contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales qui accompagnera l'évolution des SEML.

Les incidences pour les sociétés d'économie mixte découleront de ce nouveau champ des acteurs et des besoins et attentes qui seront alors générés d'autant que les élus locaux dans "l'enthousiasme" de ces "libertés nouvelles" seront animés de la volonté d'entreprendre.

De gestionnaires, ils deviendront entrepreneurs.

Ainsi, selon l'expression de Stéphane Guérard, **" On peut noter une concordance idéologique et temporelle entre les réformes de l'économie mixte et celles de la décentralisation." ⁴⁹⁸**

⁴⁹⁵ NOVARINA, Gilles. Les réseaux de politique urbaine In Le gouvernement des villes. Descartes, 1997. p.252 et 254.

⁴⁹⁶ GAUDIN, Jean – Pierre. Gouverner par contrat. Presses de Sciences Po, 1999. p.48.

⁴⁹⁷ LAJUGIE, Joseph....Ibidem, 1985. p. 430.

⁴⁹⁸ GUERARD, Stéphane. Regards croisés sur l'économie mixte: approche pluridisciplinaire, droit public et droit privé. l'Harmattan, 2006. p.36.

En supprimant les statuts-type, symboles des pouvoirs centralisateurs des administrations des décennies antérieures, et en accroissant les capacités d'intervention économique des collectivités locales, le cadre d'intervention des SEML se devait d'être adapté.

Il est cependant certes effectif d'affirmer que les lois de décentralisation vont permettre de relancer le mouvement de l'économie mixte locale, mais, en réalité cette relance accompagnait dès les années 1970- 1980, l'évolution des pouvoirs communaux et se trouvera ainsi confortée par la consécration de ceux-ci, dans les lois de décentralisation.

Dans ces conditions, l'adaptation du cadre juridique d'intervention des SEML s'avérait nécessaire, celui-ci étant en de nombreux points en contradiction avec les lois de décentralisation concernant notamment la suppression de la tutelle administrative. La loi du 2 mars 1982, en son article 6, avait d'ailleurs précisé que celui-ci devait être réformée.

L'élaboration de cette réforme fut confiée au **sénateur Paul Girod**.

Celui-ci proposa "un statut , enrichi des leçons de l'expérience , qui tend à accroître l'efficacité des SEM" ⁴⁹⁹ en constatant que " victimes de leur succès, les sociétés d'économie mixte se sont parfois affranchies du contrôle des élus locaux pour devenir des "technostructures" " faisant ainsi référence aux déboires de certaines SEML du groupe de la Banque de Paris et des Pays Bas en 1976 et 1977 , à la multiplication des sociétés par une interprétation trop stricte des principes de spécialité et de sectorisation des fonctions.

Tout en considérant que "*les incidents survenus en 1977, qui résultaient pour une grande part du retournement de la conjoncture économique ...ne sauraient jeter un discrédit sur les sociétés d'économie mixte qui, au service des collectivités locales, demeurent un outil indispensable auquel il convient de restituer toute son efficacité...*

... cependant, force est de constater que le procédé, en quelque sorte victime de son succès, a subi certaines déviations.

De nombreuses analyses convergent pour souligner un phénomène de prolifération des SEM et une tendance au dessaisissement des collectivités locales ⁵⁰⁰

⁴⁹⁹ titre du chapitre I du projet de loi présenté au Sénat (annexe du PV du 5 avril 1983)

⁵⁰⁰ ce "dessaisissement des collectivités locales" était réel dans les SEML "coquilles vides" de la SCIC ou de la SACI, tel que j'ai pu le constater en intervenant sur la Communauté Urbaine du Creusot Montceau les Mines dans les années 1975. Les SEM immobilières tout comme les offices d'HLM et notamment celui de Saône et Loire dirigé par Mme Righini étaient en "terrain conquis " près des communes compte tenu de leur positionnement au regard de la demande dans une économie de "production", disposant des circuits de financement et se situant ainsi en position de monopole, avec une attitude et un état d'esprit "administratif et bureaucratique ", plus proche de celui de l'administration que de celui des élus locaux.

L'état d'esprit des SEM d'aménagement était différent, plus proche de celui des élus locaux et d'ailleurs, tels que j'ai pu le constater tant à Montceau les Mines, qu'à Blanzay, Buxy ou Chalon et Mâcon (71) ou Dinard, Saint Malo, (35), Libourne, Le Teich (33)les élus locaux, tout comme l'était Hubert Dubedout à Grenoble, se montraient les "patrons" de leurs opérations d'urbanisme ; c'est la preuve que l'urbanisme était bien au cœur des préoccupations des élus locaux , avant que ce ne soit conforté par les lois de décentralisation et que la SEML était leur "outil opérationnel".

Paradoxalement et bien que la création d'une société d'économie mixte relève de la décision des collectivités locales, certaines sociétés ont pu être tentées par le développement d'une logique propre, confortée par leur mode de rémunération.

L'initiative de la création d'une SEML appartient, en droit, aux collectivités locales.

Mais, dans la réalité, la demande peut, dans une certaine mesure, être suscitée par des organismes nationaux disposant d'un personnel compétent, de services d'études et d'un accès à des circuits privilégiés de financement. En outre, ces organismes, dont la SCET constitue l'exemple le plus achevé, offrent un éventail complet des services assurant avec efficacité la mission de synthèse qu'implique toute opération d'aménagement. La tentation est donc grande pour une commune, le plus souvent dépourvue des services techniques compétents, de s'en remettre totalement à la société d'économie mixte. Dans son rapport publié pour l'année 1964, la Cour des comptes constatait que "trop souvent, les collectivités, lorsqu'elles confient une réalisation à une société d'économie mixte, renoncent à suivre elles-mêmes l'affaire".

En 1976, la Cour des comptes réitérait son avertissement en constatant que "les collectivités locales éprouvent parfois des difficultés à contrôler le déroulement d'opérations dont elles confient la réalisation à des organismes de statut privé, tout en leur apportant une large contribution financière.

Cette démission des collectivités locales a pu être confortée par la tutelle exercée par l'Etat sur les SEML....l'Etat intervenait dès l'origine du processus de création d'une SEML

De plus, le contrôle de l'Etat s'exerçait par la présence, au sein de la SEML, d'un fonctionnaire faisant office de commissaire aux comptes, d'un commissaire du Gouvernement disposant d'un droit de veto et dans certains cas, d'un contrôleur d'Etat.

La multiplicité des instances de contrôle a pu contribuer, dans l'esprit des collectivités locales, au développement d'un sentiment de sécurité mêlé d'impunité, alors qu'elles demeuraient responsables du sort financier de la SEML. Cette caution morale de l'Etat a contribué à une dilution des responsabilités d'autant plus condamnable que le contrôle exercé par des fonctionnaires, qui ne disposaient que très rarement de la formation financière nécessaire, poursuivait une finalité étatique et, en grande partie, étrangère aux préoccupations des collectivités locales.

Certes, j'ai également travaillé pour des maires "peu scrupuleux" tel qu'à Pleurtuit (35), Gujan Mestras (33) qui, par "calcul politicien" se servaient de la SEML comme "exutoire" de leurs difficultés de maîtrise de leur conseil municipal; dans ces cas, heureusement marginaux, il fallait "composer" et "entrer dans la comédie du pouvoir local" ou se démettre.

Dire "non", en l'argumentant, était aussi un moyen d'afficher près de l'élu local un "bon conseil"; je le fis près du maire de, commune proche de Digoïn (71) pour l'implantation d'un lotissement de maisons individuelles qui me semblait "hors marché" et non intégré au bourg existant ainsi que pour le golf du Tronchet (35).

Un second facteur d'implication des élus locaux dans les interventions des SEML d'aménagement réside dans l'organisation de celles-ci, avec le "chargé d'opérations" comme "chef d'orchestre" et interlocuteur unique et privilégié de l'élu – fonction inventée par la SCET et qui redevient d'actualité notamment dans les interventions de rénovation urbaine de l'ANRU, les solutions type OPC (Ordonnancement, Pilotage et Coordination) ne permettant pas une maîtrise globale du projet;

Cette situation ambiguë a permis à certaines sociétés d'économie mixte de privilégier leur logique propre... " 501

Paul Girod, exprime, d'autre part, l'intérêt de la formule "économie mixte" tel qu'il la connut en sa qualité d'administrateur de la SEDA (SEM de l'Aisne) et l'intérêt de la participation majoritaire des collectivités au capital des SEM :

" Un certain nombre d'opérations touchent de trop près les collectivités territoriales pour qu'elles ne s'y impliquent pas, mais ne peuvent être menées par les seules autorités publiques locales parce que très pointues ou très ancrées dans l'économie concurrentielle. Le but d'une SEM est de rendre service aux collectivités locales. Elles ne permettent pas de tout faire. Mais, par leur intermédiaire, les collectivités locales peuvent agir en fonction des caractéristiques du terrain tout en bénéficiant du dynamisme de l'entreprise de droit privé.

Mes opinions libérales ne m'empêchent pas de considérer que les collectivités locales ne peuvent être partie prenante sans être majoritaires. Prenons l'exemple dans ma région de Picardie- Investissement, qui prend des participations dans des entreprises commerciales. Tant que les investissements se font au bénéfice de la collectivité territoriale, celle-ci doit tenir les rênes de l'affaire. En revanche pour des activités purement commerciales, elle se doit de susciter la création d'organismes privés. L'Etat, lui doit rester le plus discret possible et n'intervenir que dans les cas graves, pour rendre des arbitrages.

Les SEML sont des éléments dans un panel d'actions possibles. Il ne faut pas en faire une religion. " 502

A l'issue de ce rapport de Paul Girod, la loi du 7 juillet 1983, adoptée à l'unanimité tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat , édicte un nouveau statut des SEML.

Cette adoption à l'unanimité, contrastant aux débats houleux lors du vote des lois de décentralisation, fut le fruit des consensus mis en place par la Fédération des SEM avec de la modification de ses statuts en faisant une place prioritaire à tous les élus des quatre groupes politiques et lors de la mise en place de la Charte de l'Economie Mixte en 1980.

" La loi du 7 juillet 1983 consacre, conformément à l'esprit de la loi du 2 mars 1982, la suppression de la tutelle administrative afin de rendre à la société d'économie mixte locale toute son efficience. Deux lignes directrices ont guidé le législateur: la consolidation de la prééminence des collectivités territoriales au sein de la société d'économie mixte locale et un alignement des statuts des SEML sur le droit des sociétés commerciales.

La loi du 7 juillet 1983 a constitué un véritable ballon d'oxygène; elle a permis un nouvel essor de l'économie mixte. " 503

Le changement de la règle juridique, issu de la loi du 7 juillet 1983, va contribuer au développement de l'économie mixte locale. Mais ce n'est pas le droit qui est le fait générateur; en réalité la loi reconnaît l'action des SEML dans le mouvement d'évolution des pouvoirs des collectivités locales auquel les

⁵⁰¹ GIROD, Paul. rapport au Sénat du 5 avril 1983. p.8, 9 et 10.

⁵⁰² GIROD, Paul. 40 ans de sociétés d'économie mixte en France. Economica, 1988. p.296 et 297.

⁵⁰³ ALDOUY, Charles. Sociétés d'économie mixte locales. Masson, 1991. p.8.

SEML a apporté sa contribution dans les années 1970-1980. Elle l'accompagne positivement en l'orientant pour légitimer le positionnement des SEML comme acteur privilégié pour la mise en œuvre des politiques publiques locales, positionnement acquis par leur efficacité et leur souplesse de gestion dans leurs interventions près des collectivités locales.

" Cette novation juridique – le changement de statut des SEML- n'a rien d'une opération magique. Ce n'est pas elle qui fait bouger la réalité des choses. Mais cette transformation n'est nullement passive. Elle n'est pas assimilable à la pure transcription mécanique dans les mots du droit du changement intervenu dans les choses. ...Elle le porte, l'oriente et, ainsi, provoque ses propres effets, sollicitant cette catégorie de "développement local" qui depuis le droit, agit aussi à la façon d'un mythe. Promoteurs et acteurs du cours nouveau de la décentralisation ont toujours affiché cette ambition: créer-y compris par la mobilisation de toutes les ressources matérielles et symboliques du droit- les conditions de possibilité de revalorisation du "local" là où persiste malgré tout une culture une culture politique garantissant et célébrant le modèle de l'Etat unitaire. Dans l'accomplissement de ce programme, la réglementation désormais applicable aux SEML va s'avérer déterminante. La reconstruction du rapport centre-périphérie s'accomplit aussi par et dans le droit de la décentralisation, et c'est dans ce " déplacement" global qu'il importe d'appréhender la compréhension des machines juridiques que sont les SEML à ce que les textes appellent eux-mêmes le "développement local", notion dont on a pu dire qu'elle servait désormais à qualifier juridiquement "la compétence en pointillés" des collectivités locales.

La réforme législative des SEML est bien évidemment partie prenante du processus de renouvellement des conditions de l'interventionnisme économique des collectivités territoriales.

Au total, le remue- ménage qui affecte le droit vise au recadrage du local. Pour y parvenir, une double opération s'est avérée nécessaire :

- d'abord, les SEML sont libérées de la tutelle de l'Etat, au bénéfice, mais aussi sous la responsabilité revendiquée de ceux que, désormais, le droit charge de la revalorisation du local (à savoir les élus locaux)
- en outre, dans le même mouvement de fond, le champ des compétences dévolues aux SEML est substantiellement élargi.

Ainsi se présente le droit en actes: oeuvrant à la redistribution des rôles comme à la recomposition des territoires, il offre des points d'appui indispensables aux pratiques sociales dont le "nouveau local" décentralisé va tirer ses structures et son sens.

Avec la loi du 7 juillet 1983, la question du pouvoir décisionnel dans les SEML reçoit une réponse inédite: le texte installe les collectivités locales aux "postes de commande"...

L'Etat poursuit sa politique de démantèlement de sa vieille tutelle. " ⁵⁰⁴

⁵⁰⁴ CAILLOSSE, Jacques, LE GALES, Patrick et LONCLE- MORICEAU, Patricia. Le gouvernement des villes. Descartes, 1997. p.44 et 45.

D'autre part, les SEML accompagnent l'évolution des compétences attribuées aux collectivités territoriales même s'il pourra parfois s'avérer difficile de délimiter le champ du "local" et d'autre part celui "du secteur privé".

*" Les opérations juridiques de construction de cet "objet local" ne s'effectuent pas seulement en faisant jouer sectoriellement -l'économie, la culture, l'environnement, l'urbanisme.- le modèle centre- périphérie permettant de circonscrire le champ du "local" par rapport à celui de l'Etat. Elles sont conduites encore par référence à une certaine conception d'un état "naturel" des choses, dès lors que les pratiques des collectivités décentralisées risquent de perturber un ordre économique qui doit demeurer l'affaire de l'entreprise privée. Il n'est pas difficile d'imaginer que de part et d'autre de ces frontières, **entre le local et le central d'un côté, entre le public et le privé de l'autre, les discussions vont aller bon train....**"⁵⁰⁵*

Certes, la rhétorique juridique est intimidante mais " à partir du moment où, désormais, **le mythe du "développement local, sert à déterminer la vocation première de chaque collectivité décentralisée, il dessine en creux, jusque dans le droit, un espace d'intervention considérable capable de presque toujours justifier, potentiellement, le recours à une SEML.** Qu'on admette que la loi du 7 juillet 1983 a été écrite pour être interprétée du point de vue de la dynamique locale attendue de la décentralisation, et on a là un indice supplémentaire que **ce texte, dès son premier article, rend possible la diversification des actions menées par les SEML.**"⁵⁰⁶

Cet élargissement voulu par le législateur leur permettait tel que le rappelait Gaston Defferre lors de la discussion du projet de loi, à l'assemblée nationale. **"Celles-ci –les SEML- ont désormais le droit d'exercer toutes les compétences d'intérêt général** autres qu'administratives dévolues aux collectivités territoriales"; " Par ces propos, le ministre entendait certainement circonscrire l'activité des SEML aux activités de nature industrielle et commerciale. En réalité et compte tenu de la compétence d'intérêt général qui leur est reconnu, rien n'empêche d'envisager la participation d'une SEML à des activités qui ne sont pas forcément industrielles ou commerciales. En outre, **cet élargissement est conforté par la possibilité offerte aux SEM d'entreprendre des activités complémentaires de leurs activités principales.**"⁵⁰⁷

I-3- 4- LES SEML: ENTREPRISES DU DEVELOPPEMENT LOCAL ET ENGOUEMENT POUR LE SECTEUR PRIVE ET LES PARTENARIATS PUBLIC PRIVE.

Ainsi, dans ces années 1980, **"le dynamisme actuel de l'économie mixte locale s'explique très certainement par le fait qu'elle se trouve placée à la conjonction de deux événements majeurs ayant affecté depuis peu la vie des collectivités territoriales: en premier lieu, l'extension des compétences économiques de celles-ci, en second lieu leur volonté de**

⁵⁰⁵ CAILLOSSE, Jacques...Ibidem. p.51.

⁵⁰⁶ CAILLOSSE, Jacques...Ibidem.p.53 et 54.

⁵⁰⁷ BIZET, Jean- François. Les sociétés d'économie mixte locales. Economica, 1991. p.23.

faire appel aux techniques et méthodes de la gestion privée pour rendre leurs services plus performants.

L'économie mixte est une des solutions pour s'engager dans cette voie. Faciles à créer, disposant d'un champ d'activités très large, ne nécessitant pas, au moins pour certaines fonctions, une importante capitalisation, pouvant recruter du personnel sous un statut de droit privé, les sociétés d'économie mixte locales sont de nature à séduire de nombreux élus.

" *Toutefois, il faut que ces derniers sachent que l'économie mixte n'est pas une sorte d'alchimie qui permettrait de transformer des projets boiteux en réalisations mirifiques...*" ⁵⁰⁸

La SEML selon la formule de Guy Durand, introduite dans sa thèse sur la nature de la SEML, **ne peut être la "bonne à tout faire"** ⁵⁰⁹ des élus locaux et trouve sa légitimité dans ses missions de service public dans le champ de l'intérêt général ce que Raoul Belot dans un audit des SEML traduisait par cette formule:

" **Outil des collectivités locales, devenues aujourd'hui, entreprises de développement local, les SEML ont choisi de relever ce défi: s'adapter par les moyens les plus appropriés à l'évolution de leur environnement tout en préservant cette dimension essentielle qui fait leur originalité et leur force, le sens de l'intérêt général.**" ⁵¹⁰

Cette évolution vers la notion d'entreprise de développement local, sous l'égide de l'élu local, correspondait non seulement aux désirs d'entreprendre de la plupart des élus locaux, avec les possibilités ouvertes par les lois de décentralisation, et à **la réhabilitation de l'entreprise comme vecteur de développement économique et social** près de ceux-ci, de quelque bord politique qu'ils soient et notamment près des élus de la gauche socialiste tel que constaté par Jacques Caillosse et Patrick Le Galès: " *l'opposition entre public et privé a longtemps été l'une des lignes de démarcation entre la gauche anticapitaliste et la droite, même si, dans le domaine des services urbains, ce "grand fossé" a été brouillé depuis fort longtemps ...La réhabilitation de l'entreprise et des entrepreneurs a fait partie du basculement idéologique des années 80. D'une part l'Etat français a subi lui aussi les attaques des néolibéraux quant à son poids et son efficacité et, d'autre part, la gauche a participé à cette réhabilitation. Les repères idéologiques se sont brouillés et l'opposition entre public et privé a perdu de sa vigueur. La gauche a plus que contribué à la libéralisation de l'économie française. La consécration républicaine du néolibéralisme a produit une version originale d'un néolibéralisme gestionnaire qui s'est appuyé sur le ralliement des élites*

⁵⁰⁸ BIZET, Jean – François. Ibidem. p.237. Jean- François Bizet rappelle également la nécessité de ne pas oublier les notions de service public et d'intérêt général, p.238 : " l'économie mixte locale devra se frayer un chemin entre deux écueils : tout d'abord, elle ne doit pas devenir un moyen de transférer insidieusement au privé certaines fonctions collectives. Introduire l'économie mixte dans la gestion des services publics n'est pas les privatiser; il ne saurait en effet être question de confondre les moyens et la fin. Ensuite, l'économie mixte locale ne doit pas non plus encourager les collectivités locale à s'engager dans des opérations qu'elles n'ont pas vocation à entreprendre ou que le privé ne veut assumer seul."

⁵⁰⁹ DURAND, Guy. Les sociétés d'économie mixte. Berger Levrault, 2002.p.275.

⁵¹⁰ BELOT, Raoul. Audit des SEML .Institut français des auditeurs consultants externes- CDC, 1992. p.1.

étatiques. Au cours des années 80, la gauche a réconcilié la France avec ses entreprises....

Les SEML ont bénéficié de l'engouement pour le secteur privé et pour le partenariat public- privé...

Les SEML apparaissent ainsi comme outil idéal et consensuel d'une action publique où s'associent "harmonieusement" la culture du public et celle du privé...." ⁵¹¹

Il convient cependant que cet "engouement" concerne essentiellement les collectivités locales, **l'Etat, du moins en un premier temps, utilisant, comme en 1945, la formule des nationalisations pour maîtriser les principaux leviers du potentiel économique et financier national.** La formule de l'économie mixte ne fut alors pas envisagée par l'Etat ⁵¹² ce qui montre bien que cette forme d'intervention était, au fil des ans, devenue, en France, celle du pouvoir local après avoir trente ans auparavant été celle de l'Etat. L'économie mixte est donc bien, là encore, tout à la fois le reflet de l'évolution du pouvoir local et un des acteurs de celui-ci.

I-3-5- LA CAISSE DES DEPOTS AU CROISEMENT DES VOLONTES DES COLLECTIVITES LOCALES ET DE L'ETAT.

L'évolution du pouvoir local avec la décentralisation et ses effets induits sur les SEML concerne, directement , la Caisse des Dépôts et Consignations, à la fois comme partenaire privilégié des SEML et des Collectivités locales et comme "relais financier" de l'Etat dans ses missions d'intérêt général.

Au cours de la période précédente, sous la présidence de Giscard d'Estaing, la Caisse des Dépôts et Consignations avait fait l'objet de la concurrence des groupes financiers privés qui s'étaient efforcés de développer des collaborations avec les collectivités locales. La nationalisation du crédit et des sociétés financières, en 1982, a fait disparaître cet élément de concurrence.

D'autre part, les dispositions législatives tant de 1982 et 1983 sont favorables aux intérêts de la CDC et de son groupe.

Il convenait cependant que la CDC qui, dans ses missions de base, prolonge et relaie l'action des services de l'Etat, ne se substitue pas aux tutelles de celui-ci qui ont été supprimées. A l'heure de la décentralisation, la CDC se trouve en première ligne et certains craignent qu'elle ne se substitue à l'Etat avec un pouvoir financier qui prendrait la relève de la tutelle.

⁵¹¹ CAILLOSSE, Jacques, LE GALES, Patrick et LONCLE- MORICEAU, Patricia. Le gouvernement des villes. Descartes, 1997. p.61, 62 et 63.

⁵¹² André Billardon qui était alors , en sa qualité de député responsable du programme des nationalisations et également le président de la SEML de Saône et Loire (SEDSL) où je travaillais expliquait que la nationalisation tant des secteurs prioritaires économiques que financiers était nécessaire pour que l'Etat maîtrise ses leviers de développement dans un contexte hostile issu de la période précédente (présidence de Giscard d'Estaing) et d'autre part , cela correspondait aux engagements de la campagne électorale et du "programme commun" de la gauche .

" Rien de tout cela dans son projet, la Caisse des Dépôts veut être, sans abus de pouvoir, un auxiliaire attentif, convaincu et efficace de la décentralisation et du pouvoir local." ⁵¹³

Fin 1982- 1983, la Caisse des Dépôts a ainsi, au regard de ce nouveau contexte, issu de la décentralisation et de la confortation des pouvoirs locaux, entrepris de redéfinir ses missions et de réorganiser ses structures.

Le projet, élaboré par le nouveau directeur général Robert Lion ⁵¹⁴, vise à affirmer la cohérence et l'efficacité de groupe de la CDC avec parmi les objectifs l'axe considéré comme essentiel de **favoriser le développement local**.

Tel que le souligne Jean Claude Douence, *" le terme n'est pas neutre: il fait référence au nouveau cours de la planification décentralisée et exprime la même volonté de rupture avec certaines pratiques antérieures. Le groupe s'affirme comme l'allié des pouvoirs locaux – le terme auxiliaire eut sans doute paru plus crédible- et proclame que la décentralisation sera sa loi, fut-ce au prix d'un nouveau comportement et d'un peu de modestie. Il admet qu'il doit prendre en compte aussi, les objectifs nationaux, le contraire eût été surprenant. ...La réalité du changement doit s'inscrire dans une organisation renouvelée pour le groupe. ...*

*Une relation est renouvelée entre la Caisse des Dépôts et ses filiales, par la création d'une société holding, Caisse des Dépôts- Développement (C3D)⁵¹⁵. Le but est de **clairement distinguer la fonction financière qui appartient à la Caisse elle-même et les missions techniques qui reviennent à ses filiales**.*

Dans cette perspective, et en ce qui concerne les SEM, le partenaire financier est actionnaire (minoritaire), administrateur, banquier des opérations réalisées pour le compte des collectivités , éventuellement gestionnaire d'un pool de trésorerie entre les SEM du réseau. Le partenaire technique propose des prestations de service par voie de conventions et constitue des réseaux de Sem par famille d'activité (la SCET pour l'aménagement et la gestion des services publics, la SCIC pour la construction de logements sociaux mais aussi (au-delà de la SCET et de la SCIC) les sociétés d'études et de conseils et bientôt les institutions de soutien à l'innovation et aux technologies nouvelles dans le domaine de la communication...).

Un nouveau type de relations entre le groupe de la CDC et les collectivités à travers les SEML s'installe. L'insistance mise sur l'absence de tout lien obligatoire entre l'octroi d'un prêt et le recours à une filiale, entre le partenaire financier –qui déborde le cadre des SEML- et le partenariat technique est très révélateur. Elle souligne la tutelle qui s'était souvent établie par le passé par ce procédé. Elle vise à apaiser les inquiétudes des élus locaux pour l'avenir.

⁵¹³ Un projet pour la Caisse des dépôts, mars 1983. p.13.

⁵¹⁴ Robert Lion a été directeur général de la CDC de 1982 à 1992. Membre du cabinet d'Edgar Pisani de 1966 à 1968 puis de Paul Delouvrier, directeur de la construction au ministère de l'Équipement de 1969 à 1974 puis délégué général de l'Union nationale des organismes d'HLM. Passionné d'architecture, il a présidé de 1983 à 1992 la SEM Tête Défense, chargée de la réalisation de la Grande Arche et a été de 1992 à 1999, vice président de l'Institut français d'architecture. In 1816-2006, la gouvernance de la Caisse des Dépôts. p. 94 et 95.

⁵¹⁵ C3D fut présidé par Bernard Brunhes en 1983. La holding C3D, tombée ces dernières années en désuétude, sera supprimée par Antoine Fayet, en 2005.

Le rôle de prestataire de service qu'entend jouer la SCET (comme les autres filiales) est entendu très largement; par le passé, il tendait à vider certaines SEM de leur substance au profit des services e la SCET .Le procédé de la convention d'administration générale par laquelle la SEM confiait à son partenaire (qui n'était pas forcément la SCET) la totalité de la gestion pouvait réduire la SEM à un rôle de boîte aux lettres.⁵¹⁶

Le point sensible est évoqué avec beaucoup de discrétion. La pratique traditionnelle confiait à la SCET le soin de fournir le directeur⁵¹⁷ de la SEM ; elle ne semble pas remise en cause : la SCET se retirera des SEM pour laisser l'actionnariat à la CDC mais elle "continuera de proposer des dirigeants de grande compétence pour animer le réseau des SEM et assurer leur encadrement, sous l'autorité des élus qui les président"⁵¹⁸ .

De plus l'organisation du groupe prévoit une concertation interne pour le choix des cadres dirigeants des sociétés. "⁵¹⁹

Ce projet pour la CDC qui, au-delà du développement local, décidait de prendre en compte le long terme et deviser les créneaux du futur tels que les systèmes de communication, n'ignorait pas que les priorités de l'Etat s'imposaient à la Caisse des Dépôts et que les plans de chaque filiale interférait nécessairement avec les perspectives de développement local. Cela explique notamment les querelles récurrentes de "cousinage" avec la SCIC jusqu'à la réorganisation, en 2005, d'un pôle Services sous l'égide de la SNI et regroupant la SCET et CD- Habitat (ex SCIC- Habitat) et différenciant clairement la fonction de promoteur- constructeur de la SCIC – devenue ICADE – de son rôle de prestataire de services aux SEML- SAIEM immobilières.⁵²⁰

La réorganisation des filiales de la CDC, qui fut intégrée dans son projet de 1983, s'appuya sur les réflexions d'une commission constituée, à l'été 1982, sous la présidence **de Roger Lagrange**⁵²¹, maire de Chalon sur Saône, en

⁵¹⁶ ce procédé tel que j'ai pu le constater à l'époque était l'apanage de la SCIC et de la SACI, mais sauf exception tel que pour la SEM patrimoniale Pompadour (Corrèze-19) dont j'ai assuré, au titre de la SCET "l'appui au président", il est maintenant pratiqué par des SA d'HLM dans des interventions de "rénovation urbaine" tel que sur Cenon et Lormont (33) avec la SA Domofrance.

⁵¹⁷ il y avait en effet peu de femmes à ces postes de direction, situation qui évolue mais très, très lentement même si des femmes furent à la direction de la très importante RIVP (Thérèse Cornil) ou à la présidence de l'association des "directeurs des SEM" (Catherine Decaudin de la SEM Gard).

⁵¹⁸ Un projet pour la CDC. 1983. p.38.

⁵¹⁹ DOUENCE, Jean- Claude. L'action locale: décentralisation ou recentralisation. Centre d'étude des CL - Université de Pau, 1988. p.84, 85 et 86.

⁵²⁰ il m'est apparu bien souvent plus difficile de négocier avec la SCIC qu'avec des promoteurs privés, le "cousinage" faussant le dialogue d'autant que l'attitude de la SCIC n'était pas celle du dialogue, mais vis-à-vis des SEML d'aménagement plutôt celle du droit acquis du fait de sa "proximité" avec la CDC et d'une culture de "condescendance" vis-à-vis des SEML de la SCET, voire même des collectivités locales; il était notamment difficilement compréhensible pour des élus locaux de trouver la SCIC en concurrence et "dumping" pour des interventions d'infrastructures, tel que j'ai pu le constater au début des années 2000, tant en Gironde pour les maisons de retraite et les centres pour handicapés que dans le département des Landes (dans ce département, le président du Conseil Général, Henri Emmanuelli s'en prit directement à la CDC demandant à celle-ci de mettre de l'ordre dans sa maison.)

⁵²¹ de tradition humaniste et laïque, Roger Lagrange tel que je l'ai connu à Chalon sur Saône, entendait, bien avant la décentralisation de 1982, maîtriser les opérations d'urbanisme sur sa

contact direct avec la SEM de Saône et Loire (SEDSL) pour ses aménagements urbains tant en quartiers nouveaux qu'en centre ancien. "Elle comprend des représentants des partis politiques présents à l'assemblée nationale (PS, PC, RPR, UDF), de la SCET, de la SCIC et de deux directeurs de SEM, Jacques Jullien, directeur de la SEMARG(Argenteuil, Sartrouville-Bezons, Houilles) et Jean-Paul Baietto, directeur de la SADI (Isère). De part sa composition les relations entre la SCET et les collectivités locales occupent une place importante dans les réunions de travail. ...

Le rapport part d'un constat: **les filiales techniques de la CDC constituent l'instrument le plus important de l'aménagement du territoire, de l'environnement et du cadre de vie en France.** Cet instrument a le mérite d'exister, mais on peut lui faire de nombreuses critiques. La commission constate que les prestations s'appauvrissent, alors que les coûts s'envolent, en particulier du fait de l'alourdissement des structures administratives. Elle dénonce un centralisme excessif ⁵²² ... l'insuffisance des politiques de développement ...une perte de sens de la recherche et de l'innovation...avec la carence de la SCET dans son rôle de plateforme qui devrait faire la circulation de l'innovation...et l'incohérence chronique de la gestion des ressources humaines qui constitue un frein à une réelle mobilité des personnels entre filiales (et avec les SEML).

A la suite de ses critiques la commission fait une série de propositions, rappelant en premier lieu que **les filiales techniques de la Caisse des Dépôts "doivent trouver leurs finalités au croisement des volontés" des collectivités locales et de l'Etat.**

Quand au groupe de la Caisse des Dépôts, la commission lui suggère d'orienter sa politique autour de trois axes: d'abord relever l'économie dans un contexte de crise internationale, ensuite mettre en place un partage des pouvoirs plus décentralisé, enfin accélérer le progrès social et accroître les solidarités. En ce qui concerne les filiales techniques, leurs missions doivent être repensées. Elles doivent impulser de nouveaux secteurs d'activités en relation avec la solidarité et les évolutions sociales (les jeunes, les personnes âgées, les communications...), favoriser le développement économique et donc l'aide à l'emploi sous toutes ses formes. En outre, elles ont vocation à s'attacher à l'évolution des quartiers existants (la réhabilitation, la lutte pour la mixité sociale...), à la protection de l'environnement, à la valorisation des potentiels énergétiques (économies d'énergie, recyclage...), à l'information (réseaux câblés, vidéo- communication....)" ⁵²³

ville (tout en n'étant pas président de la SEDSL) et s'impliquait personnellement dans leur suivi au quotidien tant dans leur réalisation que dans leur gestion sociale et économique.

⁵²² le centralisme était d'avantage le fait de la SCIC (et de ses SAIEM- coquilles vides) , la SCET ayant elle commencé sa mutation dès 1977 , en lien avec les nouveaux élus et sous la pression de l'association des directeurs de SEM qui était devenue active et critique . La commission a surtout insisté sur la responsabilité des élus dans la création et la gestion des SEM. (cf. entretien avec Jacques Jullien)

⁵²³ Hayer, Dominique. Fabriquer la ville autrement, Jean Paul Baietto: portrait d'un aménageur urbain.

Edt. le Moniteur, 2005. p. 106, 107et 108.

Il s'agit là d'un programme d'action correspondant bien aux attentes des collectivités locales, à leurs préoccupations en ces années, et dans le cadre de leurs nouvelles attributions.

D'autre part pour marquer la rupture avec la période antérieure et montrer aux collectivités locales la prise en compte de la nouvelle donne de la décentralisation, la CDC nomme un homme de terrain, ni énarque, ni ingénieur des Ponts et Chaussées, Jean- Paul Baïetto ⁵²⁴, à la direction générale de la SCET.

Les missions des filiales techniques sont ainsi clairement redéfinies. Elles seront reprises dans le projet de la Caisse des Dépôts et pourront ainsi servir de cadre de référence pour la SCET et d'objectif de développement des domaines d'activités pour les SEML.

I-3-6- DOUBLEMENT DU NOMBRE DES SEML ET DIVERSIFICATION.

Ainsi le nombre de SEML a doublé depuis les lois de décentralisation et si cette évolution fut effective dans tous les domaines, elle fut particulièrement sensible dans celui des SEML de service et de gestion.

Selon le recensement réactualisé mais non exhaustif de la Fédération des SEM ⁵²⁵, de 607 en 1980 (648 selon le panorama de l'économie mixte de 1995), le nombre des SEM est en effet passé à 1199 en 1990, 1529 en 1994, 1417 en 1995, 1306 en 2000 et 1130 en 2006 (1117 en activité fin 2007). ⁵²⁶

Plus de 600 SEM ont ainsi été créés depuis les années 1980, l'évolution de ces dernières années rendant compte de regroupements liés notamment à l'évolution de l'intercommunalité de projet et à des disparitions suite à des changements de mode de gestion pour des SEM de gestion ou à l'abandon de l'activité par la collectivité locale ou nationale, tel que pour les autoroutes.

⁵²⁴ Jean- Paul Baïetto: né le 9 mai 1940, décédé le 2 janvier 1998. 1966-1969: chargé d'études à l'Institut d'Aménagement de la Région Parisienne, 1969- 1974: ingénieur d'étude puis directeur technique à la mission d'aménagement de la ville nouvelle de Marne la Vallée, 1974-1983: à la SADI (SEM Isère) directeur de l'équipe de la Villeneuve Grenoble- Echirrolles puis directeur de la SADI, 1983- 1986: directeur général de la SCET , puis consultant et à partir de 1988, directeur général d'Euralille; il fut président du club Ville Aménagement à partir de 1993.

⁵²⁵ Tel que noté par Jacques Caillosse....In le gouvernement des villes. Ibidem. p.35: " Le travail de constitution de fichiers par la Fédération des SEM est important. Disposer de données fiables est particulièrement difficile dans un secteur où les SEML se créent et disparaissent d'autant qu'il existe un grand nombre de petites SEML. La chambre régionale des comptes de Provence d'Azur estime que 30% des SEML de la Région ne sont recensées nulle part. Sans aller aussi loin, nous avons rencontré régulièrement dans nos enquêtes des petites SEM qui n'étaient pas répertoriées."

Comme pour la plupart des fédérations professionnelles l'adhésion, dont l'information de celle-ci, n'est pas obligatoire même si elle regroupe la quasi-totalité de celles- ci et notamment celles qui jouent un rôle dans le développement local. Il n'y a pas de statistique nationale des SEM, tenues par un ministère ou par l'INSEE, celles- ci relevant des SA, dans le vaste champ des sociétés commerciales.

⁵²⁶ source "chiffre clés" de la fédération des sem. site www.fedsem.fr (page consultée le 9 janvier 2008)

Cela traduit bien la nature "d'administration de mission" de la SEM et la logique de sa création et de sa disparition en fonction de son utilité, à un moment donné, pour les collectivités qui en assurent la maîtrise.

La SEM n'a pas une "logique d'entreprise propre", comme une société anonyme commerciale classique chargée notamment d'assurer des dividendes à ses actionnaires; sa raison d'être repose entièrement et exclusivement sur les missions qu'elle est en mesure d'accomplir, en fonction des attentes des collectivités et de sa capacité à accompagner celle-ci, de la façon la mieux appropriée par rapport aux autres possibilités offertes à la collectivité.

Le champ des acteurs possibles varie dans le temps et selon les cultures et pratiques des collectivités ; de même les projets stratégiques pour lesquels la formule de l'économie mixte trouve toute sa raison d'être évoluent dans le temps selon les priorités locales et le contexte économique et social.

Ce caractère pouvant être considéré du domaine de "l'éphémère " constitue une spécificité du monde des SEM et les évolutions en nombre de SEM recensées témoignent tout à la fois de l'évolution des besoins des collectivités, du champ des acteurs et de l'évolution des collectivités elles-mêmes .

Ces propos, qui s'appuient sur l'évolution des SEM, seront repris et développés au fil de cette thèse, en allant au-delà de l'analyse du nombre de SEM mais en examinant leur positionnement et leur rôle près des collectivités locales.

L'évolution, en nombre, des SEM de service et de gestion est significative des nouveaux champs d'activités dont les collectivités ont souhaité assurer la maîtrise, par le moyen d'une SEM, depuis les années 1980.

Selon la Fédération des SEM, l'évolution de 1980 à 1995 a surtout concerné les SEM de service et les SEM d'aménagement puisqu'en 1995 la répartition par domaine d'activité était la suivante:

- 27% de SEM immobilières et de gestion immobilière (387 contre 350 (54%))
- 28% de SEM d'aménagement (390 contre 170 en 1980 (26%))
- 45% de SEM de service et de gestion (640 contre 128 en 1980 (20%)).

" Le nombre des SEM d'aménagement a été multiplié par 2, 7 de 1980 à 1995. Cet essor, particulièrement sensible au début des années 1990, peut s'expliquer par différentes raisons:

- **la loi du 18 juillet 1985 ⁵²⁷ a élargi le champ d'activité de l'aménagement, ce qui a favorisé la création de SEM intervenant dans des domaines porteurs comme l'environnement, l'étude et le développement économique.**
- **la décentralisation a conduit bon nombre de communes à vouloir se doter de leur propre société d'aménagement, au détriment parfois**

⁵²⁷ Loi du 18 juillet 1985 sur la décentralisation des compétences en matière d'aménagement. La loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP) clarifia également les possibilités d'intervention des SEM en maîtrise d'ouvrage déléguée (mandat)

de sociétés départementales et régionales et au risque d'un émiettement des moyens.

- *aux missions traditionnelles d'aménageurs, fournisseurs de terrains viabilisés et d'équipements collectifs ou conduisant des opérations de rénovation se sont progressivement ajoutées des activités de taille plus réduite, qualitativement plus exigeantes, en centre-ville, en périphérie ou en milieu rural, comme la réalisation d'équipements économiques, touristiques ou de loisirs, la mise en œuvre des procédures contractuelles (contrats de plan et contrats de ville, fonds européens), la sauvegarde du patrimoine et la protection de l'environnement.*

Peu fréquentes avant 1983, concentrées dans le secteur des transports et du stationnement, les SEM de service et de gestion sont maintenant les plus nombreuses, leur nombre ayant été multiplié par 4 en douze ans.

Le nombre de SEM immobilières est stable. ..Le mouvement des SEM est né dans ce domaine de la construction et, ce dès 1930. On peut estimer que le territoire a été couvert plus anciennement. En outre, **d'autres opérateurs proches des collectivités locales interviennent dans ce secteur, notamment les Offices d'HLM.**" ⁵²⁸

Ce constat et cette analyse correspondant à la période 1980- 1995 seront confortés pour les années suivantes, jusqu'à la période actuelle en ce qui concerne l'évolution des SEM de service et de gestion.

L'évolution du nombre des SEM d'aménagement demeure faible, malgré quelques "défections" de SEML communales et des regroupements liés à la mise en place des intercommunalités. Celles-ci couvrent l'ensemble du territoire métropolitain et DOM-TOM.

La baisse, en nombre, est plus significative pour les SEM immobilières du fait de fusions entre SEM d'aménagement et SEM immobilières et surtout de la concentration des bailleurs sociaux, qui profita aux Offices d'HLM et aux OPAC.

I-3-7- LES DERIVES MEDIATISEES SOUS FOND DE TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE.

Cette évolution et notamment les possibilités de diversification furent confrontées dans les années 1990 tant à la crise économique qu'au climat "d'affairisme " qui accompagna certaines pratiques, marginales, de la vie locale et du financement des partis politiques.

La "transparence" de la vie publique et économique était devenue une préoccupation du gouvernement et le premier ministre Pierre Bérégovoy demanda le 22 avril 1992 au conseiller d'Etat Robert Bouchery de présider une commission "pour la prévention de la corruption".

Le rapport Bouchery ne limitait pas ses investigations aux SEML qui furent à l'origine de très peu de malversations et de procès.

⁵²⁸ Fédération des SEM. Panorama de l'économie mixte 1995.juillet 1995. p.1 et 2.

Intégrant la région bordelaise à cette époque, la médiatisation de certains "scandales locaux" tel celui de Villenave d'Ornon, apparaissaient sur le devant de la scène occultant ce que Robert Bouchery qualifiait, dans son rapport, de l'ordre éthique tel que **la formation des agents publics, le "pantouflage" des fonctionnaires ou la transparence de la gestion privée**, situations que j'ai connues, et dont j'ai parfois profité, durant ma vie professionnelle chez Jean Lefebvre, à la DDE ou en SEML tant en Saône et Loire, en Bretagne et en Aquitaine.

" La formation initiale des fonctionnaires à quelque niveau de la hiérarchie que ce soit, n'inclut pas, ce qui est regrettable, un enseignement précis et mobilisateur sur les comportements des agents publics. Le postulat a longtemps été que cela allait de soi, que l'entrée dans la fonction publique supposait un acquis, un sens de l'honneur, de la probité et du devoir suffisants. Il convient d'infléchir nettement cet à priori en prévoyant une formation appropriée dans toutes les écoles ou centres de formation de fonctionnaires. Cet enseignement est d'autant indispensable que la politique de déconcentration conduit à multiplier le nombre des responsables et des centres de décision....

Le "pantouflage" d'un fonctionnaire, ou plus exactement l'exercice par ce dernier de fonctions dans une entreprise privée, soit à la cessation des fonctions (limite d'âge ou démission), soit par mise à disposition de disponibilité, est un sujet qui alimente la chronique et laisse périodiquement planer, à tort ou à raison, la suspicion de corruption. L'opinion publique a pu s'émouvoir en effet de constater que tel ou tel fonctionnaire, ayant exercé en général de hautes responsabilités dans l'administration, quittait celle-ci pour occuper un poste, le plus souvent bien mieux rétribué, dans une entreprise avec laquelle il avait eu, directement ou indirectement, de près ou de loin, des contacts dans le cadre de ses fonctions antérieures....

*L'entreprise se trouve nécessairement au cœur de la plupart des affaires de corruption, soit comme victime, soit comme acteur... Sans remettre en cause les principes de libre concurrence et de discrétion qui doivent protéger la vie des affaires, il apparaît nécessaire de combattre certaines pratiques occultes qui favorisent la corruption, que l'entreprise en soit la victime ou l'auteur. "*⁵²⁹

Au-delà des corruptions des agents de l'Etat et des Collectivité territoriales qui se trouvaient au contact des entreprises, il apparaissait cependant nécessaire d'organiser **le financement des partis politiques**⁵³⁰ autrement que par le "truchement des entreprises de services publics " et en cela **la loi " Sapin "** de 1993, adoptée à l'issue du rapport Bouchery, se voulait efficace.

⁵²⁹ BOUCHERY, Robert. Prévention de la corruption et transparence de la vie économique. la Documentation française, 1993. p.27, 28 et 34.

⁵³⁰ la loi SAPIN n'aborda pas le financement des centrales syndicales alors que par exemple, le financement de la CGT ou la mise à disposition de ses "permanents" est régulièrement dénoncé par la Cour des Comptes, notamment au travers du Comité d'Entreprise d'EDF; les "révélations" récentes de financement de la paix sociale par les Syndicats patronaux de la métallurgie sont également révélatrices de pratiques demeurées d'actualité.

Ayant eu à refuser de participer tant au financement d'officines tel le cabinet Urba ou au "mécénat" de journaux électoraux du RPR et de l'UDF, même avec la promesse que le nom de ma société ne serait pas mentionné, je puis témoigner tout à la fois de la pression exercée et de la possibilité d'y échapper en s'appuyant sur le président de sa société, de quelque parti politique qu'il fut, et en acceptant de ne pas en percevoir les avantages et les conséquences pour d'éventuelles évolutions de carrière.

Pour les SEML, **l'opacité dénoncée dans le rapport Bouchery concernait la pratique exagérée par certains maires des SEM mono- communales "bonnes à tout faire" :**

" certaines de ces SEM n'ont qu'une existence fictive; elle sont domiciliées à l'Hôtel de Ville et privées d'un personnel propre" ⁵³¹

et la participation croissante des SEM au capital d'autres sociétés privées:

"Ainsi, parmi les sociétés d'économie mixte qui lui sont liées, la Caisse des Dépôts a relevé que le nombre des prises de participation dans des sociétés privées a doublé entre 1988 et 1990 passant de 80 à 175, dont plus de 40% sont des SA ou des SARL.

Cette imbrication apparaît clairement au travers du cumul des fonctions exercées par certains élus et agents publics; l'un d'eux étant à la fois PDG d'une société anonyme détenue par la SEM, directeur d'une association constituée par le district urbain et cliente de la société anonyme, ainsi que fonctionnaire d'encadrement de ce même district.

Cette évolution semble poser un double problème:

- *elle rend plus difficile encore la perception du risque financier encouru par les collectivités au titre de leurs sociétés d'économie mixte;*
- *elle ajoute en complexité au suivi, déjà difficile, du circuit de l'argent public attribué aux SEM. " ⁵³²*

Ces pratiques tant de la SEML communale "bonne à tout faire" que de la SEML aux multiples ramifications ont constitué **des dérives par rapport à la fonction originale des SEML de mise en œuvre des "projets stratégiques" de la collectivité sous la maîtrise de ses élus locaux .**

Ces dérives, ont souvent été liées aux possibilités de "diversification" offertes aux SEML après 1983 ou à l'absence d'implication de certains présidents de SEML, tel que j'ai pu le constater lors de missions d'audit notamment près de la SEM de Seine et Marne. La SEML développait alors sa "propre logique" d'entreprise tout en faisant courir des risques financiers aux collectivités locales actionnaires.

Selon Yves Pivet, "**La diversification a été la conséquence normale de la libéralisation qui a suivi une longue période de réglementation contraignante. Mais les risques doivent être clairement identifiés afin de déterminer les conditions à remplir pour assurer une bonne maîtrise de la diversification.**" ⁵³³

⁵³¹ BOUCHERY, Robert. Ibidem. p.86.

⁵³² BOUCHERY, Robert. Ibidem. p.89.

⁵³³ PIVET, Yves (directeur adjoint à l'économie mixte de la CDC). Les SEML:la diversification d'activité et ses limites. AJDA, L'actualité juridique- Droit administratif, du 20 septembre 1993. p. 587.

Ce fut alors, sous forme de "revanche" face à un pouvoir local qui leur échappait l'occasion, une nouvelle fois pour les administrations parisiennes, de mettre "**le secteur de l'économie mixte sur la sellette...** l'heure serait-elle au procès de l'économie mixte, alors que d'autres modes de gestion seraient parés de toutes les vertus?" ⁵³⁴

Dans son questionnement sur l'avenir et l'identité des SEM, Claude Devès signale qu'à la faveur de la décentralisation " *des SEM plus partenariales associant capital public et capital privé sont apparues dans des secteurs divers, notamment ceux du tourisme, des loisirs, de l'immobilier sans que les fonctions véritables de ce partenariat soient clairement précisées. Différentes expériences malheureuses –dont le dernier rapport de la Cour des Comptes pour 1993 donne encore quelques exemples- montre bien le risque de dérive que comporte l'économie mixte locale lorsque les règles de ce partenariat ont été mal fixées.*

Ainsi, l'exemple du montage du golf du Tronchet, en Ille et Vilaine, illustre parfaitement tous les écueils à éviter: la commune est de taille modeste, elle recherche un partenaire par voie d'annonce dans la presse régionale, l'apport au capital se fait , pour la commune , pour l'essentiel en nature, l'actionnaire privé minoritaire n'apporte pas de fonds mais des actifs corporels (terrains) et incorporels, évalués de telle manière que la SEML est dès sa création débitrice. La réalisation du projet est financée en grande partie par des emprunts garantis pour 50% par des collectivités actionnaires (département, commune de Saint Malo) dont la participation (comme actionnaire) était surtout attendue pour garantir ces emprunts. L'exploitation du golf est confiée par bail commercial à l'actionnaire privé lui donnant pour neuf ans, moyennant un faible loyer, l'usage exclusif des bâtiments et terrains; les travaux d'aménagement sont confiés, sans appel à la concurrence, à l'actionnaire privé qui est entrepreneur de travaux publics. Trois ans plus tard, la SEM se trouve dans l'impossibilité d'honorer ses dettes et en 1991 elle est mise en liquidation judiciaire. " ⁵³⁵

Ce cas d'école signalé par Claude Devès montre bien que si l'équilibre des intérêts et des responsabilités entre partenaires privés et publics n'est pas clairement établi, la formule de l'économie mixte ne peut fonctionner; il en serait d'ailleurs de même de toute autre forme de partenariat public- privé.

Un partenariat public privé , quel qu'en soit la forme – SEML ou autre- et quels que soient les partenaires, chacun avec sa logique propre, doit s'établir avec un équilibre des intérêts et des responsabilités des partenaires clairement identifié.

Dans l'exemple du golf du Tronchet, étant lors de la création de cette SEML responsable de l'agence de Saint Malo de la SEMAEB (SEM d'aménagement de la Bretagne) j'avais été sollicité pour que notre SEM participe à ce montage. Je m'étais alors préoccupé, au-delà des aspects juridiques, de la fiabilité économique de ce projet qui postulait sur les bénéfices engendrés par

⁵³⁴ DEVES, Claude. Les organes locaux de la politique urbaine. AJDA – numéro spécial –Droit de l'urbanisme- bilan et perspectives- du 20 mai 1993. p.197 et 198.

⁵³⁵ DEVES, Claude. Les sociétés d'économie mixte locales: faut-il réformer la loi du 7 juillet 1983? AJDA. Du 20 septembre 1993. p.642 et 643.

l'immobilier intégré dans le projet pour financer les infrastructures du golf, à l'instar de ce qui se faisait en région parisienne. Après enquête près des promoteurs immobiliers locaux, il m'est apparu que le surcoût qui serait demandé aux acquéreurs de maisons pour financer les travaux du golf était trop élevé au regard du marché local qui offrait des possibilités sur la côte vers Saint Malo, alors que le golf était en "campagne" à 15 km. D'autre part le type de clientèle susceptible d'être intéressée par la pratique du golf préférait disposer d'une résidence sur la Côte, relativement proche, résidence adaptée aux différents membres de la famille ; cela s'avéra exact puisque, malgré les déboires de la SEM patrimoniale, la gestion du golf et son utilisation s'avéra satisfaisante. D'autre part, les imbrications entre le propriétaire des terrains, actionnaire privé, directeur de la SEM et entrepreneur me semblaient incompatibles avec ma vision d'une maîtrise par les élus locaux. Après cette étude du marché local et cette approche plus pragmatique que juridique, je déconseillais l'implication de la SEMAEB dans cette opération, ce qui fut pris en compte par mon président, par ailleurs vice président du Conseil Général. Pour des raisons de "politique locale" il ne put cependant empêcher le Conseil Général de s'impliquer dans cette aventure. Cet exemple est révélateur que la "légitimité" d'une SEM ne se situe pas dans son cadre juridique; au-delà des aspects juridiques, il convient de bien cerner ses objectifs et ses aspects économiques et financiers. Une SEM est une entreprise et sa création comme son évolution doivent prendre en compte le contexte économique dans lequel elle se positionne. Une telle affirmation peut paraître naturelle; elle nécessite d'être régulièrement rappelée et pour l'avoir ignorée certaines SEML notamment communales se sont retrouvées en difficulté.

Ni entreprise avec sa "logique propre" indépendante des attentes de ses actionnaires locaux, ni "bonne à tout faire" de projets mal identifiés et non maîtrisés financièrement, la SEML se présente bien comme une Entreprise au service d'un projet de développement local, maîtrisé par les élus locaux et l'appellation d'Entreprise Publique Locale, même si elle n'était pas d'usage dans les années 90, correspond bien à sa spécificité.

Cet épisode de la Vie publique⁵³⁶, bien plus que de la vie des SEML permet cependant à celle-ci de clarifier leur rôle, sans qu'il soit besoin de légiférer, la refonte de la loi de 1983 ayant été écartée par la commission du rapport Bouchery, malgré les pressions des administrations et des "juristes", confortant ainsi l'idée que **la SEML ne tire pas sa "légitimité" de la loi mais bien de la pratique et de l'usage qu'en font les élus locaux.**

Tel que le soulignent tout à la fois Yves Pivet de la CDC:

" Les débats suscités par cette loi ont au moins eu le mérite d'attirer l'attention sur la nécessité de plus de vigilance et de transparence de la part des sociétés d'économie mixte locales.

La Caisse des Dépôts et Consignations, actionnaire de 450 SEM locales, avait fait ces recommandations depuis plusieurs années, mais avait quelques difficultés à se faire entendre...

⁵³⁶ le rapport Bouchery concernait tous les aspects de la Vie Publique, bien au-delà du monde de l'économie mixte, même si celui-ci fut souvent "médiatisé" par la "mise en cause" de certains élus locaux; il abordait notamment les associations, les agences d'urbanisme, l'urbanisme commercial....

Depuis, l'évolution des idées a été rapide si l'on en juge par les interventions faites au congrès de la Fédération nationale des Sem de novembre 1992 placé sous le double thème de la performance et de la transparence..." ⁵³⁷

et Patrick Le Galès qui, après avoir analysé certaines dérives notamment dans la maîtrise des élus locaux de leur SEML conclut positivement tout en souhaitant que la souplesse d'intervention de celles-ci soit préservée:

" On a observé ces dernières années une reprise en main par les collectivités locales de leur outil. Elle s'est d'ailleurs souvent traduite, dans un premier temps, par l'abandon de la concession, comme mode de réalisation des opérations d'aménagement, au profit du mandat. Ce phénomène s'inscrit dans un mouvement général de surveillance accrue de leur activité....Il ne faudrait d'ailleurs pas que, par des contrôles tatillons et une hypertrophie du droit, les modalités de gestion des SEML ne se calquent sur celles fort rigides des collectivités locales. Autant certaines mesures de clarification des mandats, de publication des comptes, de limitation de la diversification, de communication des débats peuvent améliorer leur gestion et renforcer en pratique leur capacité d'action, autant certains contrôles peuvent constituer des entraves; et la limite entre les deux est difficile à cerner.

Il ne faut pas oublier que, même si certains agissements des SEML furent fort critiquables, elles sont depuis la décentralisation, un instrument important du renforcement du pouvoir local." ⁵³⁸

I-3-8- LA REVOLUTION SILENCIEUSE DES SERVICES PUBLICS URBAINS : L'ESSOR DES SEM DE GESTION.

Ce renforcement du pouvoir local, avec les SEML comme levier opérationnel s'est effectué dans les différents domaines d'activités de celles-ci.

Actuellement sur 1117 SEM recensées en activité, 262 relèvent du secteur immobilier (23, 5 %), 281 de l'aménagement (25%) et 574 des services (51, 5 %) ⁵³⁹ ce qui confirme l'essor des SEM de service et de gestion.

" *Entre 2000 et 2003, 67 SEM ont été créées et **deux SEM sur trois qui se créent sont des SEM de service et de gestion.***

Ces nouvelles SEM sont majoritairement tournées vers le tourisme (30%), les services urbains (eau, assainissement...21%), le développement économique (services aux entreprises, agence de développement économique..14%), les

⁵³⁷ PIVET, Yves. Les SEML: la diversification d'activité et ses limites. AJDA du 20 septembre 1993. p.594.

⁵³⁸ LE GALES, Patrick. Histoire de SEM. Diagonal n° 133 de septembre 1998. p.38.

⁵³⁹ Ce type de décomposition est approximatif car certaines SEM relèvent de plusieurs secteurs tel que la SAEMCIB à Bègles, SEM immobilière qui intervient également en aménagement ou la SERM – Montpellier, SEM d'aménagement qui gère le réseau de chaleur de la Ville, au titre des "activités complémentaires, de nombreuses SEM allient ainsi l'aménagement à l'immobilier ou aux services.

Tel que le souligne la fédération des SEM dans son panorama de l'économie mixte de 1995 " depuis 1983, la spécialité de l'objet social des SEM n'est plus obligatoire. Ainsi un nombre croissant de SEM poursuit une double voire une triple activité, 46% des SEM ont une activité secondaire."

transports et le stationnement (12%), sans oublier les sports et loisirs (12%) et la culture (9%)." ⁵⁴⁰

Ces éléments démontrent la vitalité du mouvement de l'économie mixte et sa capacité de diversification, en adéquation avec l'attente et les besoins des collectivités locales et les exigences nouvelles des "usagers et clients" tout en se situant dans un cadre de plus en plus concurrentiel.

Les principaux domaines d'activité exercés par les SEML de service et de gestion se répartissent comme suit:

- transports publics locaux : 40 SEM représentant 28% du réseau national.
- stationnement: 51 SEM gèrent des parcs et places de stationnement.
- MIN (Marché d'Intérêt National): 14 MIN ont le statut SEM sur les 18 structures existantes en France.
- palais des congrès et parcs d'exposition: 56 SEM gèrent des palais des congrès et/ou parcs des expositions.
- Zéniths: 6 Zéniths ont le statut SEM sur les 13 existants.
- remontées mécaniques: 28% du volume d'affaires.
- ports de plaisance: 20% des postes recensés.
- réseaux d'énergie: 28 SEM (dont des SEM d'aménagement tel que la SERM- Montpellier) gèrent des réseaux de chaleur (géothermie, cogénération) ou de gaz tel qu'à Bordeaux ou à Strasbourg.
- production et distribution d'eau: 21 SEM interviennent dans le domaine de la gestion de l'eau et de l'assainissement.
- promotion, animation et commercialisation touristique: 36 SEM dans ce domaine (dont la Maison du Vin à Pauillac (33) et la SEMITOUR-Périgord (24)).
- Patrimoine et parc à thèmes: 32 SEM gèrent de tels sites dont le Futuroscope à Poitiers, le château d'Auvers sur Oise, la cité de la Mer à Strasbourg, la cité de l'Espace à Toulouse, le Mémorial à Caen, Océanopolis à Brest...et la Tour Eiffel. ⁵⁴¹

Au-delà de l'aspect "inventaire à la Prévert", cette diversité montre d'une part le champ très étendu des domaines d'intervention des collectivités territoriales, avec des champs nouveaux d'implication tel que dans le tourisme et les loisirs, la culture ...en plus des services publics urbains "classiques" et la capacité de la formule SEML à répondre à ces attentes.

Ce positionnement des SEML dans ce secteur est cependant relativement récent, et tel que le montrent les chiffres aux différentes périodes s'est conforté après 1983 et retrouve **un regain d'intérêt depuis les années 2000, ce qui prouve sa capacité à demeurer une alternative crédible entre la société privée et la régie municipale, pour des missions stratégiques pour la collectivité.**

Pourtant, les années 1980 ont été marquées par ce que Dominique Lorrain appelle "**le changement silencieux**" de la **privatisation des services publics**

⁵⁴⁰ source Fédération des SEM. Observatoire des SEM: les dernières SEM créées entre 2000 et 2003.

⁵⁴¹ source Fédération des SEM. Chiffres clés. site www.fedsem.fr/chiffres-cles.php (consulté le 9 janvier 2008)

urbains; la privatisation des services publics urbains ayant suscité peu de débats en France.

" Le fait que les collectivités locales puissent faire appel à des entreprises privées pour gérer est un fait très ancien...Ces entreprises créées pour les adductions d'eau n'ont cessé de se développer en intervenant dans tous les réseaux urbains, puis en se diversifiant dans d'autres services. La décentralisation de 1982 a eu comme résultat paradoxal d'amplifier cette tendance.

La situation française se caractérise par une grande intégration entre les différents services urbains puisque ce sont les mêmes acteurs qui interviennent d'un domaine à l'autre, que ce soit comme autorité organisatrice (commune, intercommunalités...) ou comme exploitant.

Le deuxième grand facteur d'intégration provient des exploitants. Une exception à cela, le gaz et l'électricité qui s'organisent autour de deux grandes entreprises nationalisées: EDF et GDF.

*Si, en droit, les villes ont le choix de l'exploitation des autres services entre un mode direct (la régie) ou un mode délégué (l'entreprise privée- et la SEML-), un examen de longue période fait apparaître une constante progression du privé au détriment des régies...**Ces sociétés privées appartiennent quasiment toutes aux mêmes groupes.***

Le secteur de l'eau est actuellement privé aux trois quarts. En 1983, à un moment où la part du privé se montait à 60%, la répartition s'établissait ainsi: Compagnie générale des Eaux ⁵⁴², 18 millions de consommateurs; Lyonnaise des Eaux- Dumez, 8 millions; SAUR, 4,5 millions; les trois millions restant se répartissant entre la SOGEA, rattachée au groupe Saint Gobain, et la SDEI.

La Générale des Eaux, la Lyonnaise des Eaux ⁵⁴³ et la SAUR dans une moindre mesure interviennent ensuite comme exploitant d'autres services publics dans l'assainissement, les déchets, le chauffage urbain par le biais de filiales spécialisées....

Jusqu'à une date récente, le secteur des transports semblait décalé par rapport à ce schéma d'intégration. Trois groupes exploitaient les trois quarts des 150 réseaux: l'un rattaché au groupe de la CDC (SCET- Transports)⁵⁴⁴, l'autre à la Compagnie de navigation mixte (CGFTE). En 1987, une filiale transports de la Générale des Eaux est devenue l'actionnaire majoritaire de la CGFTE⁵⁴⁵...

A la suite d'un tel processus de concentration, les régies qui constituaient le mode principal d'exploitation des services urbains au lendemain de la Seconde Guerre mondiale se trouvent de plus en plus en position minoritaire. Le principal problème qu'elles rencontrent reste l'absence de "masse critique". Si les ingénieurs de Villes de France sont nombreux, force est de constater qu'ils forment aussi un milieu éclaté par ville et par domaine. Pour une ville donnée

⁵⁴² dénommée actuellement VEOLIA

⁵⁴³ groupe SUEZ

⁵⁴⁴ dénommé actuellement TRANSDEV

⁵⁴⁵ il s'agit de la CONNEX (actuellement VEOLIA- Transports)

ou pour un problème particulier, les ressources mobilisables pour une collectivité territoriale, fut-elle la communauté urbaine de Lyon, restent nettement inférieures à ce que peuvent apporter les bureaux d'ingénierie des grands groupes.

L'intégration du secteur est renforcée par la présence de filiales des mêmes groupes dans les autres métiers qui complètent l'exploitation d'un service: ingénierie, travaux, fournitures d'équipements. " ⁵⁴⁶

Ce phénomène de concentration- recomposition du secteur de production et de gestion du cadre bâti est tel que le souligne François Ascher " *le résultat de processus de **recomposition financière (particulièrement marqués en France, notamment avec les nationalisations de 1981, les dénationalisations de 1986- 1988 et l'orientation financière très marquée du capitalisme industriel français) et des processus propres au secteur du BTP et de l'immobilier.***

Il est en effet clair que **la décentralisation a modifié en profondeur les stratégies des groupes intervenant dans l'urbain.** L'enjeu est maintenant, pour eux moins la conquête des marchés publics gérés par des instances gouvernementales et ministérielles que la conquête de marchés locaux qui dépendent d'un maire, d'un président de Conseil Général ou de Conseil Régional. Par ailleurs, la croissance des entreprises du secteur du BTP s'effectue de plus en plus :

- d'une part sur l'amont et l'aval de l'immobilier et de la construction pure: les études, l'aménagement et la maîtrise foncière, l'ingénierie technique, l'ingénierie financière, la maintenance , l'entretien et la gestion.
- d'autre part, le développement de nouvelles activités de service et la mobilisation de technologies nouvelles (informatique, communication...).

Le développement des grands groupes urbains en France résulte ainsi de plusieurs mouvements convergents:

- l'émergence d'un type de client dominant, la Ville (et plus généralement une collectivité territoriale), qui ne disposant pas des moyens techniques et financiers à la hauteur de ses exigences, ne peut assurer qu'une partie de la maîtrise urbaine et qui en conséquence recherche des prestataires de services globaux;
- de la complémentarité des interventions dans des opérations complexes d'urbanisme qui mêlent l'aménagement, la construction, la gestion, le résidentiel, les activités, les transports...;
- de la pénétration de familles technologiques nouvelles unifiantes, qui rapprochent la gestion de l'eau, de celle de l'assainissement, de l'électricité, des câbles de communication, des réseaux de chaleur, des systèmes de transport et de circulation ..." ⁵⁴⁷

Cette "révolution silencieuse" qui puise, paradoxalement ses racines tant dans le mouvement des nationalisations- renationalisations qui facilita les recompositions des grands groupes que dans la décentralisation constitue un

⁵⁴⁶ LORRAIN, Dominique. La privatisation des services urbains en Europe – France: le changement silencieux Edt. La Découverte, 1994. p.106, 107 et 108.

⁵⁴⁷ ASCHER, François. Le partenariat public privé dans le re- développement: le cas de la France In Partenariats Publics Privés dans l'aménagement urbain. l'Harmattan, 1994. p.210.

élément fondamental du positionnement des différents acteurs de "services publics urbains" de ces vingt dernières années.

Elle ne marqua nullement, tel que pourraient le suggérer les propos de Jacques Caillosse et Patrick Le Galès ⁵⁴⁸, le déclin des SEML de service et de gestion.

Les SEML se sont positionnées tout à la fois dans ce nouvel environnement avec l'élargissement du champ des "acteurs" et dans ce nouveau contexte issu de la décentralisation et du pouvoir des villes qu'elles avaient accompagné.

Les SEML de gestion et de service, présentes aux côtés des collectivités locales avant même la "décentralisation" ont en effet profité de l'élargissement du marché des services publics urbains, tout comme les acteurs privés du fait de l'intérêt suscité près des collectivités locales par les modes de délégation de service et du développement de celles-ci au détriment des régies publiques.

Dans le domaine du stationnement, la première SEM de stationnement a été créée à Lyon en 1970 tel que le rappelle son ancien directeur Alphonse Chaffangeon:

" A partir de 1967, 1968, il était devenu difficile, pour un automobiliste, de stationner à Lyon, surtout dans la partie centrale, entre le Rhône et la Saône, qu'on appelle la "presqu'île"....

A la même époque, la Société d'Equipement de la Région de Lyon (SERL) dressait un programme de parcs de stationnement privés et publics au titre de la rénovation urbaine entreprise dans le quartier de la Part- Dieu.

*Mais à quelles expériences se référer pour orienter la recherche de solution? Seule ou presque, la Ville de Paris, apportait une réponse reposant sur le principe de concessions de longue durée **avec des entreprises**; ces formules apportent des avantages immédiats pour la Ville; en contre partie, elles **privilégient, en général des localisations qui assurent une rentabilité immédiate, au détriment d'une politique d'ensemble plus conforme à l'intérêt public.***

Au surplus, aucune entreprise ne paraissait prête à porter une action à la mesure des besoins lyonnais; la seule initiative privée s'était bornée à réaliser, en 1967, sur le meilleur emplacement de Lyon, un ouvrage sur trois niveaux, en sous sol, qu'elle gérait au moyen d'une concession d'une durée exorbitante au regard des règles habituelles.

De son côté, la ville de LYON avait construit, sur les bas- ports de la Saône, un ouvrage sur trois niveaux, de 800 places, dont elle avait confié l'exploitation à un gérant.

⁵⁴⁸ CAILLOSSE, Jacques, LE GALES, Patrick et LONCLE-MORICEAU, Patricia. Le gouvernement des villes. Descartes, 1997. p.34. " Les années 80 ont été marquées par la "révolution silencieuse" (cf. Lorrain), à savoir les mouvements de privatisation des services urbains. La SCET et ses filiales se sont vues progressivement écartées des nouveaux marchés, ou bien elles n'ont pas su prendre à temps le virage de la diversification dans les réseaux urbains qui a fait la fortune de la Générale des Eaux, de la Lyonnaise et de la société Bouygues. L'extraordinaire développement de ces dernières s'est fait en partie aux dépens des SEML, notamment de la SCET. Prises en tenaille entre la "montée des villes" comme organisations complexes et le développement des grandes entreprises de services urbains, les SEML plus anciennes ont connu des difficultés d'adaptation."

*A l'époque, les SEM "multi- objets" n'étaient pas légales et il était difficile pour la SERL d'intervenir dans un autre domaine que l'aménagement. Elle estimait cependant opportun et urgent de donner aux collectivités locales les moyens d'une politique de stationnement; en août 1968, elle a proposé au maire de Lyon, Louis Pradel ⁵⁴⁹, la création d'une SEM, affiliée au réseau SCET, qui serait chargée d'étudier, d'organiser et de gérer le stationnement auto. Louis Pradel a approuvé sans réserve cette initiative, sans doute parce qu'il était persuadé que **ni le secteur privé, ni la ville de Lyon, ne pouvait faire face à ce besoin de l'époque.***

Seize mois ont été nécessaires pour vaincre les réticences ministérielles (Finances et Intérieur).

Lyon Parc Auto a vu le jour début 1970 sous la forme d'une société d'économie mixte ; plus de trente villes s'en inspireront par la suite." ⁵⁵⁰

On retrouve dans ces propos ce qui "légitime", déjà à l'époque, l'intervention d'une SEML pour la gestion d'un service public urbain tel le stationnement. Le stationnement était pour de nombreuses villes devenu un réel problème d'urbanisme et les solutions classiques ne pouvaient satisfaire aux besoins.

Le secteur privé ne répondait qu'aux demandes permettant une rentabilité assurée et à court terme, sans prendre en compte une préoccupation globale à l'échelle de la Ville: ce n'est d'ailleurs pas son objet.

Une SEM, de surcroît proche de l'aménageur de référence de la Ville, la SERL, était en mesure, au-delà de la gestion des parcs de stationnement, avec un esprit d'entreprise au service de l'utilisateur, d'apporter à la collectivité **une solution qui intègre le stationnement dans la politique d'urbanisme de la ville, sous la conduite d'un "maire- bâtisseur".**

La complémentarité entre aménagement et "stationnement automobile" dans le cadre d'une prise en compte globale des problèmes d'urbanisme explique sans doute le développement des SEM dans ce domaine dès les années 1970 et la place qu'elles continuent à occuper actuellement, comparativement à d'autres services publics urbains.

Les SEM de stationnement demeurent ainsi un acteur majeur en ce domaine. Les SEM du réseau SCET- Intersem ⁵⁵¹ représentent en effet le second opérateur du stationnement de France, gérant 170 000 places de stationnement, avec une part de marché oscillant entre 15 et 17% ⁵⁵² et deux SEM dont Lyon Parc Auto parmi les six premières sociétés, 50% des parts du marché étant prises par Vinci ⁵⁵³ (41,4%) et Eiffage ⁵⁵⁴ (9,4%) devant

⁵⁴⁹ Louis Pradel: un maire "bâtisseur" (la Duchère, la Part-Dieu, les rénovations de la Croix Rousse et du "vieux Lyon", le tunnel de Fourvière, le métro..., né en 1906, décédé en 1976. maire de Lyon de 1957 à 1976.

⁵⁵⁰ CHFFANGEON, Alphonse. (ancien directeur de la SERL et de Lyon Parc Auto). 40 ans de sociétés d'économie mixte en France. Economica, 1998. p.92 et 93.

⁵⁵¹ avec 19 SEM sur les 51 recensées par la Fédération des SEM.

⁵⁵² source SCET- Intersem: la lettre du Réseau, n° 21- juin 2006. p.6.

⁵⁵³ VINCI- PARK: en 2005, 442 500 places en France et 720 000 dans le monde (n° 1 mondial du stationnement)

⁵⁵⁴ EIFFAGE-PARKING. 100 000 places gérées en 2005. (en 1998, SCETAUPARC – bureau d'études du groupe CDC a été racheté par ce qui deviendra en 2004 Eiffage Parking)

EFFIA-SCETA PARK ⁵⁵⁵(4,4%), Lyon Parc Auto (3%) , Q-PARK ⁵⁵⁶ (2,8%), SAEMES- SEM de Paris- (1, 9%) et INTERPARKING France ⁵⁵⁷(1%).⁵⁵⁸

La France se caractérise ainsi en ce domaine, comme en celui des services publics urbains de l'eau et de l'assainissement par une implication très importante, voire prépondérante, des majors du bâtiment et des travaux publics. Cette situation favorisera l'implantation de ces sociétés à l'étranger, tant en Europe que dans les pays émergents d'Asie ou d'Amérique latine, en offrant une prestation globale de l'ingénierie, à la réalisation des travaux et à la gestion.

Ces opérateurs privés disposent d'une forte capacité de financement, d'une démarche commerciale offensive, d'ouvrages rentables à court terme et d'un professionnalisme que légitiment les prises de position et études effectuées régulièrement sous l'égide de l'**Institut de la Gestion Déléguée (IGD)**⁵⁵⁹.

" L'Institut de la Gestion Déléguée conduit en France une démarche qualitative à travers notamment sa 'Charte des services publics locaux" et participe à l'évolution du cadre juridique des services publics. En Europe, ses préoccupations sont tournées vers l'élaboration des normes communautaires et la diffusion du savoir- faire français en matière de PPP en direction de nouveaux membres. Au niveau international, la "Charte des services essentiels" est devenue une référence incontournable dans le processus de reconnaissance d'un droit d'accès pour tous aux services essentiels. Elle constitue de plus la base d'une politique d'appui à la montée en compétence des gestionnaires des services dans les pays en développement. Trois principes fondamentaux sont transversaux à sa démarche: clarification des missions et des responsabilités des acteurs; liberté de choix du mode de gestion; évaluation de la qualité des services et **régulation par la performance."**⁵⁶⁰

Face à cette "offre globale" des "majors du BTP, intégrant dans leurs pratiques professionnelles tant la performance économique que la démarche

⁵⁵⁵ EFFIA- SCETA PARK: filiale de la SNCF, c'est le leader du stationnement en gare, avec en 2005 ,60000 places et 155 parkings répartis sur une centaine de villes en France.

⁵⁵⁶ Q-PARK: originaire des Pays Bas et troisième opérateur en Europe avec près de 210000 places gérées en 2005. (en 2002, Bouygues s'est retiré du secteur du stationnement en cédant sa filiale Parcofrance à Q-Park)

⁵⁵⁷ INTERPARKING. Originaire du BENELUX, bien que modeste en France avec 10234 places en 2005, est le 4^{ème} groupe européen et même le 1^{er} gestionnaire en Allemagne.

⁵⁵⁸ Source SCET-Intersem. Tendances services n° 2 de janvier 2006 (données chiffrées de source étude Xerfi 2005 – hors régies)

⁵⁵⁹ Institut de la Gestion Déléguée (IGD) fondation d'entreprise créée en 1996 regroupant les principaux opérateurs de services publics et soutenue par des banques et institutions financières (dont DEXIA et la CDC), des administrations notamment des Finances et de l'Intérieur et la Cour des Comptes. Les collectivités territoriales et des représentants des "usagers" participent également à son Conseil d'administration. La présidence est assurée par Claude Martinand, vice président du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Il a pour objet de promouvoir l'amélioration de la qualité et de la performance des services publics, notamment lorsque leur gestion est déléguée.

⁵⁶⁰ IGD: Charte des services essentiels, 2005.p.3. (le comité de soutien pour la charte des services essentiels est composé de SUEZ, VEOLIA –Environnement, EDF, DEXIA et Comité 21 (plateforme pluri acteurs –entreprises, collectivités, ONG, établissements publics- qui agit pour un ancrage du développement durable dans les modes de production et de l'espace.)

"développement durable", les atouts permettant aux SEML de se positionner se situent au-delà du cadre strict du stationnement et de pratiques professionnelles d'une qualité équivalente à celle des sociétés privées.

Ils concernent tout d'abord leur implication locale et "l'approche urbaine" valorisée au travers du réseau des SEML, prolongeant l'action des aménageurs, tel que rappelé par Yannick Maurer en prenant pour exemple la ville et la Communauté Urbaine de Lyon

" A travers le stationnement, c'est d'abord une action de développement local qui est conduite par:

- *l'amélioration de la qualité de vie des résidents (parcs d'abonnés)*
- *le soutien aux activités économiques par l'offre de stationnement rotative (parcs publics et voirie) qui implique un programme ambitieux d'investissements. Celui-ci a été conduit avec le respect des objectifs de base mais aussi des valeurs ajoutées : qualité des ouvrages et de leur insertion, choix pertinents de leur implantation, préservation et mise en valeur des sites.*

Le choix de réaliser en leur donnant une dimension "monumentale" et une identité forte les assimilent à des lieux touristiques, valorisant la Ville et s'inscrivant dans ses axes de communication.

La mise en place d'un outil unique (la SEML) a donc garanti une vision globale et cohérente dans son organisation entre les parcs de stationnement, la voirie et la politique de déplacement." ⁵⁶¹

Le stationnement est devenu un des éléments majeurs de la politique des déplacements dans la Ville et de l'attractivité de celle-ci; c'est donc aujourd'hui un outil du projet politique des Villes dans le cadre de la mise en œuvre de leurs Plans de Déplacements Urbains (PDU) ⁵⁶². **Le stationnement est devenu un "outil régulateur" majeur dans une vision globale de la Ville et des déplacements.**

" Le stationnement s'articule désormais avec d'autres modes de transport et vise la complémentarité : transports collectifs performants – site propre, fréquence élevée- billets combinés voire unique sur une aire élargie, confort, sécurité...-, modes de déplacements "doux" –piétons, rollers, vélos-, notions de parcs relais.

Ces évolutions ont induit de profonds changements dans les pratiques et approches professionnelles. Le stationnement est désormais perçu non comme un droit mais comme un véritable service." ⁵⁶³

Au-delà du stationnement lui-même, l'utilisateur demande plus encore avec des services "de proximité" pour lui faciliter la Ville.

*" La gestion sociale pour un service de meilleure qualité et une gestion raisonnée des déplacements amène les SEML à développer des outils permettant de répondre à ces nouveaux besoins. **Les attentes du public portent vers une meilleure sécurité, un accueil convivial et une plus grande ergonomie des systèmes de paiement et de contrôle d'accès.** ...Différents services innovants complémentaires doivent être proposés pour*

⁵⁶¹ MAURER, Yannick. SEM et concurrence. Note SCET du 11 avril 2004. p.4.

⁵⁶² Les PDU (Plans de Déplacement Urbain) ont été formalisés par la loi sur les transports intérieurs (LOTI) de 1982; ils prennent un caractère obligatoire avec la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) en 1996, la loi SRU de 2000 en renforce le rôle.

⁵⁶³ MAURER, Yannick. La lettre du réseau SCET- Intersem n° 21 de juin 2006. p.6.

plus d'urbanité: prêt de vélos, information sur les places disponibles, billet couplé pour le parking et les transports collectifs...Le **dialogue et la communication avec les usagers** prend une dimension "participative" avec la prise de conscience de la concertation préalable pour toute décision concernant un nouveau projet, une modification majeure du service." ⁵⁶⁴

Parmi ceux-ci peuvent, à titre d'exemples être cités:

- des réservations de sa place de parking, par téléphone ou internet tel que pratiqué par la SEM- Parcus de Strasbourg ainsi que SCETA- Park dans de nombreuses gares SNCF
- la location de vélo, le prêt de parapluie, la vente de titres et transports en commun et un service voiturier (prise en charge du véhicule par un voiturier) proposé par Nantes Gestion Equipement.
- des modes de paiement en alternative au paiement classique des horodateurs: Troyes Parc Auto propose aux automobilistes un horodateur portable et personnel (le PIAF), un boîtier électronique pouvant s'accrocher au rétroviseur ou être placé en vue sur le tableau de bord du véhicule et permet de gérer le temps exact de stationnement, l'introduction dans le boîtier d'une carte à puce prépayée déclenchant le décompte.
- des améliorations de confort et de sécurité tel que sur les nouveaux parcs de Lyon Parc Auto en augmentant le nombre de places pour handicapés et en facilitant l'accès des motos et des vélos, en offrant des places spacieuses (2,5mx 5m) et en apportant une dimension esthétique à travers le design et l'art.

Ces efforts d'innovation pour une meilleure satisfaction des usagers s'avèrent nécessaires d'autant que, selon le sondage BVA de 2006, les usagers des services publics locaux sont des clients de plus en plus exigeants et que pour le stationnement et les parcs payants **le niveau de satisfaction est faible**: (30% de satisfaits, 48% d'insatisfaits et 22% ne se prononçant pas). ⁵⁶⁵

Ce constat concernant le stationnement est d'autant plus significatif de l'importance de ce service et de la nécessité d'implication des élus locaux pour remédier à cette "insatisfaction" que selon ce même sondage BVA de 2006 **le bon niveau de satisfaction global retiré par les services publics locaux est exceptionnel (87%) et en forte progression (+ 4 points depuis 2004 et +11 points depuis 2001).**

Cependant, **les français semblent changer radicalement d'état d'esprit au regard de leurs services publics locaux.**

" Si la satisfaction générale à l'égard des services publics locaux apparaît indéniable, la perception que les français en ont semble avoir évolué ces 18 mois. Ils se sentaient autrefois contribuables, ils se sentent désormais clients-consommateurs. En conséquence, on mesure une progression concomitante de son niveau d'exigence." ⁵⁶⁶

Le mode de gestion ne paraît cependant pas au cœur des préoccupations des français même s'ils privilégient une gestion directe par la collectivité, ils sont

⁵⁶⁴ MAURER, Yannick. La lettre du réseau SCET- Intersem n°21 de juin 2006. p.8;

⁵⁶⁵ de KERORGUEN, Yan. La Tribune du 22 juin 2006. p.32.

⁵⁶⁶ SLIMAN, Gaël. Synthèse des principaux enseignements du baromètre BVA 2006.

avant tout convaincus des "vertus" de la mise en concurrence permettant d'aboutir à la meilleure offre dans un rapport qualité- prix optimal et
" le concept même de gestion déléguée reste méconnu...Les français ont toujours une idée assez floue de la différence qui existe entre gestion directe et gestion déléguée d'un service public local " ⁵⁶⁷

Cette relation triangulaire entre l'usager, le citoyen et le contribuable- payeur était déjà évoquée en 1993 par Pierre Gaudin:

" Dans le domaine des réseaux urbains on doit signaler que les communes françaises (ou leurs différents types de groupement) ont su, en relation avec des entreprises concessionnaires, développer de très longue date des formes dynamiques d'initiatives industrielles et commerciales. Autre chose est de pouvoir démontrer que le recours au secteur privé est toujours moins coûteux ou plus performant en termes de prestations. ...

*Il n'en reste pas moins qu'aux frontières du public et du privé, du "bénéficiaire" et du "client", s'opère actuellement une nouvelle construction sociale de "l'usager" qu'il faut analyser de près: le contexte en est celui des "projets de service" dans les administrations et de la requalification de la relation de guichet, c'est également **celui d'une relation triangulaire devenue bien indécise aujourd'hui entre trois figures, celles de l'usager, du citoyen et du contribuable- payeur.** "* ⁵⁶⁸

Cette évolution dans l'état d'esprit au regard des services publics locaux, sans remettre en question les modes possibles de gestion et notamment la gestion déléguée, explique la nécessité pour les élus locaux d'une approche "plus fine" des besoins afin de **maîtriser au mieux les projets qui sont stratégiques pour la satisfaction du citoyen- client – consommateur.**

Cette notion de "projets stratégiques" évolue d'ailleurs dans le temps et tel que me le signalait Alain Breysse ⁵⁶⁹, directeur de la SEML Nantes Gestion Equipement (NGE), dans le domaine du stationnement, le "centre-ville" de Nantes, avec les liens au quotidien avec les commerçants, les habitants, les riverains...est aujourd'hui plus du domaine de la "politique locale" directement pris en charge par le maire que les parcs de la gare.

Les parcs de stationnement de la gare, initialement gérés par NGE, étaient stratégiques pour la municipalité dans son projet d'aménagement du quartier riverain où s'implantait le Palais des Congrès avec un centre hôtelier et de nouveaux espaces culturels tel le Lieu Unique⁵⁷⁰. Ce quartier a trouvé maintenant son rythme de "croisière" avec sa vitalité propre ne nécessitant plus une implication aussi soutenue de la commune. La gestion du parking de la gare peut donc, maintenant, sans problème être dévolue à une société privée; pour les parcs de stationnement du centre- ville, il convient que la Ville en conserve la maîtrise au travers de sa SEML.

Cette notion de "projets stratégiques " – pour l'élu local- et de son évolution dans le temps est primordiale pour le positionnement des SEML ; dans un

⁵⁶⁷ SLIMAN, Gaël. Synthèse baromètre BVA 2006. Ibidem.

⁵⁶⁸ GAUDIN, Jean- Pierre. Les nouvelles politiques urbaines. Que sais-je? PUF, 1993. p.120.

⁵⁶⁹ entretien du 20 octobre 2006 avec Alain Breysse, directeur de NGE, président de l'Association nationale des directeurs de SEML.

⁵⁷⁰ le "Lieu Unique" est un espace culturel, aménagé dans le cadre d'une réhabilitation des anciennes usines LU par la SEM Nantes Aménagement

cadre de dévolution en concurrence, les SEML doivent en effet axer leur offre en conséquence pour se retrouver en position d'acteur du développement local au-delà de la qualité des prestations et du prix.

Dans le cas du stationnement en centre-ville, **la SEML est acteur de la ville**, en relayant la volonté politique des élus par des offres de services allant au-delà du stationnement proprement dit. Ainsi NGE propose un service de location de vélos, des prêts de parapluie, afin d'encourager l'inter modalité, des réductions tarifaires sont accordées aux clients NGE et utilisateurs des transports en commun et en qualité d'entreprise locale, nantaise, assure **le rôle de "médiateur" et d'écoute au quotidien** près des commerçants et des habitants du centre-ville.

La mise en concurrence des délégations de service public, suite à la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite "**loi Sapin**"⁵⁷¹, avait été à l'époque, présentée comme un frein à l'expansion des SEML qui avaient été critiquées dans **le rapport du Conseiller d'Etat Robert Bouchery**.

Il n'en fut rien et, tel que me le signale Yannick Maurer ⁵⁷², **la loi SAPIN a en définitive privilégié les SEML, dans le domaine du stationnement, la mise en concurrence des DSP de parcs de stationnement a brisé des monopoles de sociétés privées** qui réinvestissaient "de parc en parc " avec des concessions de longue durée.

Les SEML se retrouvant dans le champ concurrentiel ont pu développer leur logique d'Entreprise Publique Locale, au service et sous maîtrise des collectivités locales, trouvant ainsi pleinement leur légitimité dans le champ des acteurs de la ville.

Ceci nécessita **une adaptation dans les méthodes de gestion et de management et permit de conforter la formule SEML comme celle d'une Entreprise tout en conservant l'esprit des SEML et de l'intérêt général.**

Les SEML de service et de gestion, sont ainsi, paradoxe de la loi Sapin, reconnues et légitimées comme des Entreprises Publiques Locales , mettant ainsi "à bas" le "faux procès" qui leur été jusqu'alors fait de participer au "démembrement de la puissance publique".

Cette adaptation des SEML de gestion fut profitable au travers des réseaux de SEML et de sa Fédération à l'ensemble des SEML; la qualité, la performance, la recherche d'indicateurs performance et de qualité ne sont plus l'apanage des sociétés privées et de l'Institut de la Gestion Déléguée.

Cette pratique d'Entreprise a été intégrée par les SEML de service et de gestion puis diffusée à l'ensemble des SEML confrontée à un champ concurrentiel élargi.

Les résultats obtenus par l'Economie Mixte dans les services et la gestion, à partir des années 1993, permettent ainsi de demeurer confiant en l'avenir des SEML dans l'aménagement et l'immobilier, suite à l'ouverture du champ concurrentiel à ces domaines.

⁵⁷¹ SAPIN, Michel. Ministre de l'Economie et des Finances.

⁵⁷² entretien du 18 novembre 2005 avec Yannick MAURER, pôle services SCET-Intersem.

L'intervention des SEML dans le stationnement fut, à l'origine, tel que présenté dans l'exemple lyonnais une mission complémentaire de celle de l'aménageur intervenant sur la ville, le stationnement devenant progressivement un des éléments de l'acte urbain. Il en fut de même progressivement pour les autres services publics urbains pour lesquels le positionnement des SEML s'effectua en lien tout à la fois avec les projets d'aménagement urbain et les demandes des collectivités locales.

Une différence sensible de positionnement apparaît cependant selon le secteur d'activité notamment entre les services de réseaux d'eau, d'assainissement, des déchets urbains et les services liés aux transports urbains, aux centres de congrès ou de spectacles.

Dans le domaine des transports urbains, comme dans celui du stationnement, l'urbanisation des années 1960 fait sentir ses effets sur les grandes fonctions urbaines. En matière d'organisation des transports, on se trouve vite confronté, du fait de l'éclatement des agglomérations et de l'augmentation du parc des voitures, à un allongement considérable des trajets et à un engorgement des villes.

Impliquée avec la CDC dans les principales opérations de rénovation urbaine, la SCET est appelée à accompagner les mutations nécessaires dans les transports urbains comme elle le fit avec ses SEML pour le stationnement.

" Transports, stationnement et circulations ne peuvent être traités isolément: il faut considérer dans son entier la question des déplacements urbains. Au début des années 1970, devant la faillite potentielle de certains réseaux privés de transports collectifs urbains, l'Etat décide de transférer cette responsabilité aux collectivités locales.

*Ce transfert s'accompagne de moyens financiers, avec **la ressource "versement transports" instituée en 1972**⁵⁷³. Mais seules, les communes n'ont ni la puissance ni le territoire nécessaires pour mettre en œuvre de nouvelles structures. Elles se regroupent en autorités d'agglomération auxquelles la SCET, qui s'était tenue à l'écart tant que le secteur était exploité par le privé, apporte sa compétence en économie mixte."*⁵⁷⁴

Ainsi dès les années 1970, la prise en compte des déplacements urbains et du stationnement est considérés comme élément majeur de la stratégie urbaine par le mouvement de l'économie mixte qui intervenait dans la "transformation de la ville". La loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) de 1982 , instituant notamment les Plans de Déplacements Urbains (PDU) puis la loi SRU du 13 décembre 2000 conforteront cette volonté d'intégrer les politiques de transports, de l'urbanisme et du logement sous la maîtrise des élus locaux.

La SCET et le mouvement de l'économie mixte furent ainsi précurseurs en ce domaine, tant pour le transport urbain "classique" que dans le développement des transports en site propre (TCSP), métro, tramway ou VAL.

⁵⁷³ La redevance "versement transport" fut instaurée initialement pour l'Ile de France et les agglomérations de plus de 300 000 habitants (réduit à 100 000 en 1974) puis avec la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 elle fut étendue aux agglomérations de plus de 30 000 habitants et en 1992 aux agglomérations de plus de 20000.

⁵⁷⁴ SCET. La Vie- la Ville. 1996. p. 70, 72 et 73.

- à Toulouse, la SEMVAT (SEM de transports de l'agglomération de Toulouse) est créée en 1972 pour l'exploitation du réseau de "bus". En 1984 une SEM ⁵⁷⁵ est créée pour l'étude et la réalisation du VAL.
- à Lyon, la SEMALY entreprend le chantier du métro en 1973.
- à Marseille, les études sont lancées en 1967 au sein du département d'études de la SOMICA qui deviendra la société du métro de Marseille, les travaux s'engageront en 1974.
- Nantes adoptera la première le tramway, mis en service en 1983, dont l'exploitation fut confiée à la SEM- SEMITAN.
- Grenoble incarnera la seconde génération de tramways, mis en service en 1987 et exploité par la SEM- SEMITAG.
- puis d'autres villes développeront avec des SEM pour l'étude et la réalisation et/ ou l'exploitation leurs transports en site propre avec un VAL tel qu'à Rennes, ou des tramways tel qu'à Orléans, Strasbourg, Saint Etienne, Montpellier, Mulhouse, Valenciennes, Tours...et récemment au Mans, à Nice, à Mulhouse (réseau de bus en site propre)...

L'ingénierie et l'assistance aux SEM étaient, à l'origine fournies par la SCET et son département transport – Transcet. En 1988, dans le cadre d'une réorganisation des filiales techniques de la CDC, Transcet quitte le "périmètre" de la SCET et est filialisé au sein de C3D (Caisse des Dépôts Développement) regroupant les principales filiales techniques de la CDC et s'engage dans l'appui direct aux collectivités en ingénierie des transports tout en assurant l'assistance aux SEM du réseau de la CDC.

Après avoir racheté Progecar, groupe privé spécialisé dans l'interurbain sera créée en 1990 la holding TRANSDEV dont 99% des capitaux seront détenus par C3D.

TRANSDEV s'est ainsi constituée, à partir de la SCET, comme un groupe international parmi les filiales de service de la CDC au même titre que le groupe EGIS ⁵⁷⁶, la Compagnie des Alpes ou VVF Vacances.

TRANSDEV tout comme EGIS interviennent ainsi, comme filiales de la CDC, dans le champ concurrentiel à l'échelle mondiale.

L'évolution de TRANSDEV est ainsi significative de la capacité de l'évolution d'un département de la SCET en une entreprise de transport intervenant à l'échelle mondiale tant dans l'étude et le conseil que dans l'exploitation et la gestion. Cela correspond à ce que François Bloch- Lainé caractérisait, lorsqu'il créa la SCET, par l'appellation "**d'administration de mission – rampe de lancement**" pour des interventions sans cesse renouvelées.

Cette évolution de TRANSDEV, au sein du groupe de la CDC, s'effectua selon le schéma très classique des grands groupes par création de consortium avec des sociétés locales à l'étranger ou acquisition de tout ou partie d'entreprises implantées localement:

⁵⁷⁵ actuellement dénommée la SMAT, elle réalise également les extensions des lignes de Tramway.

⁵⁷⁶ EGIS, est un des leaders mondiaux de l'ingénierie et des services aux infrastructures de transport. Son activité s'appuie sur trois pôles de compétences: l'ingénierie, le montage de projet en partenariat public- privé et l'exploitation. (cf. CDC: rapport annuel 2004, p.46). EGIS a incorporé la SEMALY et SCET-Auroute ainsi que BETCHEL, une entreprise américaine.

- " 1997: premières incursions hors de France: en Grande Bretagne, London United est acheté par Transdev qui contrôle 9%des transports londoniens. Au Portugal, Transdev, au travers du consortium Normeto remporte l'appel d'offres pour la réalisation et l'exploitation du métro de Porto.
- 1998: en Grande Bretagne, le groupe ARROW auquel participe TRANSDEV est retenu pour la construction et l'exploitation du tramway de Nottingham.
- 1999: en Australie, avec le consortium METROLINK composé de EGIS,TRANSDEV et Transfield , une entreprise australienne de TP, intervient pour le tramway de Yarra, banlieue de Melbourne.
- 2000: en Italie, création d'une filiale italienne avec le groupe San Paolo IMI pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le métro de Turin (VAL) et l'exploitation d'une partie du réseau de bus de Rome.
Et en France nouvelles lignes de TCSP à Montpellier, Strasbourg, Nantes, Orléans.
- 2001:en Australie, TRANSDEV poursuit son déploiement avec l'acquisition de SHORELINK, réseau d'autobus de Sydney.
- 2002: TRANSDEV devient le deuxième opérateur du Portugal avec l'achat du groupe CAIMA. Partenariat avec la RATP au travers de la filiale EQUIVAL (qui assurera la gestion de la gare routière de Rennes en 2003)
- 2005: TRANSDEV acquiert le groupe PIOT, une des principales PME françaises du secteur des transports interurbains. Poursuite de l'implantation en Italie à Gênes et Milan. En Grande Bretagne acquisition de la société BOURNEMOUTH- Transports.
- 2006: grâce à l'acquisition du groupe STERZENBACH, TRANSDEV fait son entrée sur le marché allemand des transports interurbains en bus. A Madrid TRANSDEV assure l'assistance technique des nouvelles lignes de tramway. En Grande Bretagne, acquisition de 100% du groupe BLAZEFIELD qui gère des sociétés de services urbains et interurbains dans le Yorkshire et le Lancashire.
Et en France inauguration de nouvelles lignes de tramway à Mulhouse, Grenoble, Valenciennes, Montpellier.
- 2007: création en France (Bretagne) d'une filiale Saint Brieuc Mobilité. A Turin, mission d'assistance pour le métro VAL....." ⁵⁷⁷

Cet "historique" de TRANSDEV qui, dans le cadre d'une logique d'entreprise devenue multi nationale est en mesure d'offrir aux collectivités un panel de services de l'étude et conseil, à la gestion en direct d'un service de transport ainsi que l'assistance d'un réseau de SEML montre la capacité d'évolution d'une formule issue du mouvement de l'économie mixte.

Cette adaptation à un contexte concurrentiel permet de développer un champ d'expérience et d'innovation très important dont les SEML assistée par TRANSDEV en sont les bénéficiaires.

Cela permet d'autre part au groupe de la CDC de demeurer avec ses filiales TRANSDEV et EGIS et ses SEML associées tant au niveau de l'actionnariat que de l'assistance, parmi les premiers opérateurs de transports urbains en France.

⁵⁷⁷ TRANSDEV: Histoire du groupe. Site www.transdev.fr
DA ROLD Jacques le 21/11/2008

Hors Ile de France ⁵⁷⁸, 90% des réseaux de transports urbains sont gérés en gestion déléguée pour 10% en régie directe.

Les principaux opérateurs en gestion déléguée sont

- KEOLIS : 38% en nombre de voyages et 24% en nombre de réseaux ⁵⁷⁹
- TRANDEV: respectivement 21% et 16%
- VEOLIA- Transports (ex Connex) : respectivement 18% et 26% ⁵⁸⁰
- AGIR: respectivement 10% et 9%
- autres : respectivement 13% et 25%. ⁵⁸¹

KEOLIS ⁵⁸², VEOLIA tout comme TRANSDEV interviennent à l'international, VEOLIA- Transports étant le 1^{er} opérateur européen du transport public. ⁵⁸³

Le positionnement des SEML, dans le champ concurrentiel des transports urbains, demeure ainsi significatif notamment lorsqu'au-delà de la gestion d'un réseau il s'agit de développer une politique des transports de plus en plus liées aux aménagements urbains; du niveau d'implication des élus dans la maîtrise globale de leur politique urbaine incluant les transports et le stationnement dépend l'intérêt et la légitimité de la formule économie mixte.

La Cour des Comptes, dans son rapport de 2005 sur les transports urbains signale cependant "**la faiblesse de la concurrence**":

" Dans le contexte général d'un secteur concentré autour de quelques opérateurs, la mise en concurrence effective des contrats d'exploitation reste problématique. En outre, malgré les dispositions transposées dans le droit français en matière de concurrence européenne, l'ouverture aux autres opérateurs européens reste dans la pratique quasi inexistante." ⁵⁸⁴

⁵⁷⁸ les transports urbains et interurbains d'Ile de France sont essentiellement assurés par la RATP et la SNCF.

⁵⁷⁹ notamment sur la gestion des métros de Rennes, Lyon, Roissy, Lille...

⁵⁸⁰ notamment sur la gestion des réseaux de bus et tramway de Bordeaux

⁵⁸¹ source GART (Groupement des autorités responsables de transports) .L'année 2006 des transports urbains. p.6.

⁵⁸² MEYER, Régis. Mémento des services publics urbains en France. l'Harmattan, 2003.

" KEOLIS est le groupe issu du rapprochement entre VIA-GTI (Générale de Transports et d'Industrie) et CARIANE (SNCF). Actuellement KEOLIS est détenu à part quasi égale par AXA-Pricate Equity/ Caisse de dépôt et de placement du Québec (ce qui explique son implantation au Canada) et par la SNCF. (source www.keolis.com : Kéolis aujourd'hui, 2007)

⁵⁸³ source site www.veolia-transport.com , le CA de VEOLIA- Transports se répartit en 39.4% en France, 38.2% dans le reste de l'Europe, 13.9% en Amérique et 8.5 % dans d'autres pays.

⁵⁸⁴ Cour des Comptes. rapport sur les transports urbains, avril 2005. p.105.

" A l'exception du réseau de Perpignan et plus récemment de celui de Narbonne, exploités par une société espagnole, ainsi que du réseau de Dôle géré par la Poste Suisse, aucun groupe étranger n'exploite de réseau ni à la suite d'une acquisition de société française ni après appel d'offre. L'accélération de l'ouverture du marché mondial et notamment européen qui résulterait de la modification de la réglementation européenne pourrait provoquer, par des opérations de fusion, acquisitions, échanges et participations, une concentration des opérateurs autour de quelques groupes mondiaux. D'ores et déjà, les groupes français dont trois sont directement ou indirectement, sous contrôle public (KEOLIS, RATP, TRANSDEV) et en concurrence sur les marchés internationaux, ont noué des alliances au plan national et international. La "déspecialisation de la RATP, autorisée par la loi SRU (de 2000), permet en principe une concurrence accrue. Elle ne conduit pas dans le cadre du partenariat noué avec TRANSDEV, groupe davantage positionné avec les SEM, à une offre nouvelle mais maintient l'offre existante. Ainsi la concurrence en France est organisée à titre principal autour de deux groupes à participation publique dominante (KEOLIS d'une part, l'alliance TRANSDEV/RATP, d'autre part) et du groupe privé CONNEX (VEOLIA).

La Cour des Comptes confirme d'autre part, avec ses "nuances habituelles" à l'égard des SEML le rôle "d'interface" entre la collectivité et l'opérateur, TRANSDEV ou autre, mais même si "*les SEML peuvent ne peuvent jouer qu'un rôle très restreint dans la gestion du service public*"⁵⁸⁵, celui-ci est essentiel car c'est celui qui assure la cohérence du projet politique de la collectivité dans les différents domaines de la Ville, dans ce qui est aujourd'hui qualifié de politique de développement durable.

Ainsi tel que le souligne François Asher, depuis les années 1985, les SEML ont bénéficié de l'engouement pour le secteur privé et d'une légitimation du partenariat public-privé, "*la gauche, tout en défendant au niveau national les nationalisations s'engageait au nom du réalisme des gouvernants à des compromis variés avec les entreprises "capitalistes", au niveau national comme au niveau local.*

François Mitterrand, dans un discours important en 1985, avait mis à l'ordre du jour la notion d'"économie mixte". Mais le vocabulaire dominant, notamment à gauche, évoque plus souvent le "partenariat", mot qui évoque peut-être plus le consensus et le nécessaire compromis (on est souvent partenaire face à quelque chose ou quelqu'un).

Un autre phénomène a joué un rôle important dans le développement du partenariat public-privé: c'est l'importance prise par les problèmes de gestion....

Pour de nombreux élus locaux, l'équipement public pour la construction duquel ils avaient obtenu un financement d'Etat, devenait un gouffre financier au bout de quelques années d'exploitation.

Les problèmes de gestion ont également pris une importance croissante lorsque l'on est passé d'une phase d'urbanisation généralisée (pendant laquelle il fallait construire beaucoup) à une phase d'urbanisation plus spécifique, plus qualitative. Il s'est alors moins agi de construire la ville que de la gérer. Cela a modifié considérablement l'approche des collectivités locales. Il leur a fallu établir des critères de gestion, ce qui les a rapprochées des entreprises privées dont elles ont parfois emprunté les instruments.

Il leur a fallu aussi introduire de nouvelles variables, économiques notamment, dans des programmes d'équipement qui se réduisaient auparavant à des programmes de construction.

On peut dire que dans une certaine mesure, on est passé d'une politique d'équipement public à une politique de service public.⁵⁸⁶

Ainsi se développait simultanément une évolution du mouvement de l'économie mixte vers une logique d'entreprise ce qui lui permit de relever les divers défis de la concurrence, notamment ceux de 1993 pour les SEM de gestion⁵⁸⁷, et une approche d'acteur de la Ville de la part des grands groupes du secteur privé et notamment ceux du BTP.

⁵⁸⁵ Cour des Comptes, rapport sur les transports urbains. Ibidem. p.108.

⁵⁸⁶ ASCHER, François. Le partenariat public-privé dans le re-développement: le cas de la France In Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain. l'Harmattan, 1994. p.204 et 205.

⁵⁸⁷ puis ceux de 2003 et de 2005 pour les SEM d'aménagement.

Ainsi tel que le soulignent Jacques Caillosse et Patrick Le Galès, dans cette évolution "duale" vers ce qui apparaissait comme une forme nouvelle d'intervention près des collectivités locales, **"les SEML ont bénéficié de l'engouement pour le secteur privé et pour le "partenariat public-privé.....Les SEML ont ainsi mis en avant leur coopération avec le secteur privé dans les années 80, afin de faire valoir à la fois le sérieux de leur gestion et leur qualité d'entreprise. Ainsi, pour la Fédération nationale des SEM, les SEML permettent d'associer l'efficacité du secteur privé et l'intérêt général, la vision à long terme...."**

Les SEML apparaissent ainsi comme outil idéal et consensuel d'une action publique où s'associent "harmonieusement" la culture du public et celle du privé....." ⁵⁸⁸

Certes les exemples de quelques dérives dénoncées par le rapport Bouchery rappellent que la SEM ne peut être "la bonne à tout faire" de l'élu local selon l'expression de Guy Durand mais que comme toute forme de partenariat public-privé, hier comme aujourd'hui, **ses interventions doivent répondre à des projets politiques des élus locaux, conduits sous leur maîtrise.**

C'est ce qui rend légitime l'implication d'une collectivité locale au sein d'une SEML, par rapport à la délégation d'une mission ou l'intervention d'une société privée.

L'exemple des **équipements culturels ou de congrès** illustre cet aspect du positionnement des SEML.

Ainsi, à Montpellier, après la réalisation du CORUM, centre de spectacle et de congrès, par la SERM (Société d'Aménagement de la Région de Montpellier), une SEML de gestion sera créée avec des responsables en continuité ⁵⁸⁹ tant de l'action de la SERM que des élus locaux, en l'occurrence le maire de Montpellier, Georges Frêche.

Au-delà de la gestion d'équipements complémentaires tels le CORUM (palais des congrès, salle de spectacle), le ZENITH ou le parc des expositions, le positionnement d'ENJOY- Montpellier, appellation de la SEM de gestion, se situe comme acteur du développement économique de la Ville de Montpellier.

La SEM est en liaison étroite avec son environnement local tant économique, industriel qu'universitaire et en symbiose avec les objectifs des élus locaux qui donnent "la direction et l'impulsion". ⁵⁹⁰ Cette connaissance et cette immersion dans le "tissu local" permet tout à la fois de "monter des projets" avec des universitaires ou des entreprises de Montpellier et ainsi d'être tout à la fois acteur du développement local et d'assurer la promotion de l'agglomération par le développement de partenariats avec des intervenants et des entreprises étrangères. Localement, par la gestion de l'hébergement, la SEM demeure en contact avec l'ensemble des hôteliers et prestataires de service, à leur écoute, sans risque de "favoritisme", donc en "confiance réciproque" ce qui ne peut être

⁵⁸⁸ CAILLOSSE, Jacques, LE GALES, Patrick et LONCLE- MORICEAU, Patricia. Les SEML: outils de quelle action publique? In Le gouvernement des villes. Descartes, 1997. p.62 et 63.

" la SEML est présentée comme l'outil du développement local "harmonieux", de la synergie et de la transparence, une image d'Epinal que les faits ont parfois démentie avec sévérité.

⁵⁸⁹ Le directeur de la SEML de gestion ENJOY- Montpellier sera l'ancien directeur de la SERM.

⁵⁹⁰ Entretien avec François Barbance; directeur général d'Enjoy-Montpellier.

le cas lorsque la gestion du palais de congrès est confiée à un groupe hôtelier, en situation d'influer jusque dans le choix du site tel que ce fut le cas à Bordeaux.⁵⁹¹

Cette **garantie d'indépendance** par rapport aux "pressions locales" permet à la SEML d'être pour les élus tout à la fois **observatoire et conseil**, en transversalité avec les autres axes d'action de la collectivité. Les Conseils d'administration sont alors des lieux de débat avec les autres acteurs locaux tels la Chambre de Commerce et la Chambre des métiers.

Par rapport à une société privée capable, techniquement et "comptablement" de gérer un Zénith ou de créer des manifestations ou des événements tout comme le fait Enjoy, **c'est dans cette vocation d'acteur local du développement et relais des objectifs politiques des élus que se situe la véritable valeur ajoutée et la légitimité de la SEML.**

Une autre différence avec la gestion privée réside dans **l'affectation des bénéfiques** engendrés par des manifestations organisées par Enjoy au parc des expositions; ceux-ci sont **réinvestis dans le développement local** par le biais de dividendes versés à la collectivité actionnaire ou d'investissements décidés par les élus. Dans le cadre de la gestion privée, ce sont les actionnaires de l'entreprise, d'origines diverses et bien souvent très éloignés du champ des préoccupations locales, qui se partagent les bénéfiques, ce qui correspond à la logique de l'entreprise privée.

Selon les stratégies développées par les élus, certains privilégient les SEML avec un objet spécifique, des "SEM- projet"; cela permet à l' élu d'utiliser au mieux "sa gamme" de sociétés pour ses "projets stratégiques" et d'éviter le risque de création de "contre- pouvoir".⁵⁹² L' élu local se situe alors en véritable "chef d'orchestre".

A Nantes, une SEM multi gestion (Nantes Gestion Equipement) qui intervient sur l'agglomération pour l'exploitation d'équipements de nature très différentes tels que parcs de stationnement, centres de loisirs, camping, golf, ports de plaisance avec un centre aquatique "bien-être", salles de spectacle permet de décliner **"le service au public"** sous ses différents aspects. Les élus, en complément de cette SEML multi- gestion disposent cependant également, de

⁵⁹¹ DELFAUD, Pierre. Mutations territoriales et tourisme: l'exemple de l'Aquitaine. In bulletin du CPAU n° 41 de juin 2006. p.7: " Les choix d'urbanisme en relation avec le développement du tourisme d'affaire: Bordeaux présente, à cet égard, un exemple particulièrement éloquent. Un programme pharaonique, conçu autour du creusement d'un lac de grande taille en périphérie nord de la ville a permis, dans les années 1960, d'ouvrir de larges espaces pour accueillir la foire annuelle, d'importants salons et d'y ajouter à proximité immédiate du parc hôtelier afférant un casino et un centre de congrès. Plus récemment, une seconde opportunité a été offerte en plein centre ville, face au centre historique de la cité, par la reconquête de la rive droite de la Garonne....Le moment étant parallèlement venu de rénover l'ancien centre de congrès du quartier du Lac, la question s'est posée de savoir s'il n'était pas opportun de reconstruire ce dernier dans le centre à l'image de ce qui a été fait et réussi dans des villes telles Bilbao ou Saint Sébastien. Après de longs débats et malgré la pression de la Chambre de Commerce et d'Industrie, qui envisageait même de traverser le fleuve en quittant la traditionnelle Place de la Bourse pour rejoindre le nouveau centre d'affaires et de congrès qui aurait pu être construit sur la rive droite, **les autorités municipales ont finalement optées pour le statu quo, à la demande expresse du groupe Accor** gestionnaire des équipements hôteliers, du Casino et du Palais des Congrès du Lac. Ce dernier a donc été reconstruit sur place, dans son implantation antérieure, isolé et excentré par rapport au cœur de ville. **Pour les aménageurs, c'est là une occasion historique qui n'a pas été saisie.**"

⁵⁹² entretien avec Alain Breysse, directeur de Nantes Gestion Equipement.

SEM spécifiques pour les transports, le MIN, la cité des congrès et depuis 2005 le château de Nantes et "les folles journées", événement musical devenu de renommée mondiale. Chaque SEM de gestion apporte sa contribution au projet politique global mené tant par la Communauté Urbaine que par la Ville de Nantes, sous l'égide du président de la Communauté Urbaine, Marc Ayrault.

D'autres collectivités, au contraire privilégient l'outil unique.

Des observations de ce type avaient été formulées par Patrick Le Galès en observant l'évolution de la SOPAB (Sem de gestion de Brest) et des SEM multi gestion.

" *La multiplication de la gestion par des SEML a donné lieu à **deux types de stratégies différentes des communes**: certains privilégient des outils simples chaque SEML gardant un champ d'action et des responsabilités limitées. D'autres, au contraire font confiance à leur outil et au fil des années accroissent les responsabilités de leur SEML multi- gestion très importante, comme à Brest:*

- *La SOPAB a été créée en 1974 et elle est devenue l'une des premières SEML multi gestion de France. ...Elle avait été créée pour faire face aux problèmes de gestion des parcs des expositions et de stationnement. Elle a notamment réalisé le parc de Pendfeld, Océanopolis⁵⁹³ (1990), la patinoire de Bellevue., le port de plaisance (1980), le grand équipement culturel le Quartz (1988), plusieurs parcs de stationnement, à savoir tous les plus gros équipements de la Communauté Urbaine de Brest. La période 1987- 1990 marque donc le changement d'échelle et la diversification de la SOPAB.*

*Devenue **un des acteurs économiques- clés de l'agglomération brestoïse**, elle va être en charge de l'agrandissement d'Océanopolis, un des projets du contrat de plan."*⁵⁹⁴

Cette évolution de la SOPAB s'est poursuivie⁵⁹⁵ avec l'extension d'Océanopolis et de nouvelles missions "symboliques et stratégiques" pour l'agglomération tel la gestion des événements autour du navire "la Recouvrance" et en envisageant la gestion du futur port de plaisance du Château situé en centre ville, la construction de ce nouvel équipement devant faciliter la tenue de la grande parade des Vieux Gréments, manifestation tout à la fois emblématique de Brest et du Finistère et vecteur aux retombées économiques majeures.

Ainsi, tel que l'indiquait Patrick Le Galès, **le positionnement de ces SEML dépend de la stratégie élaborée et conduite par les élus locaux**, mais quelle que soit la formule retenue s'inscrit **dans le cadre du projet de développement local de la collectivité**, ce qu'illustre Jacques Sévellec, directeur général de la SOPAB par ses propos:

" *la chance de la SOPAB est d'être portée par la Communauté Urbaine de Brest Métropole Océane, son actionnaire principal, pour lequel elle travaille en quasi exclusivité. Aujourd'hui, la SEM fait partie du schéma global de développement local et est "écoutée" sur ses métiers de référence.* "⁵⁹⁶

⁵⁹³ la maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux d'Océanopolis était assurée par la SEM d'aménagement (la SEMAEB) de même que pour le Quartz (j'ai dans mes missions à la SEMAEB participé à la mise au point du contrôle de gestion des engagements financiers de l'opération d'Océanopolis).

⁵⁹⁴ CAILLOSSE, Jacques, LE GALES, Patrick et LONCLE- MORICEAU. Ibidem. p.74.

⁵⁹⁵ source site www.sopab.fr

⁵⁹⁶ SEVELLEC, Jacques. SEM- Mag n° 38 de février 2007.p.7.

Cette traduction de **la SEML, partie intégrante du développement local** des collectivités territoriales était déjà présente dans les **SEM qui aménagent la montagne** dans les années 1960, accompagnant le plan neige de 1964, des **ports de plaisance** dans le sillage de la Mission d'Aménagement du Languedoc Roussillon ou dans l'usage de la formule SEML pour des **équipements de loisirs ou des parcs à thème**.

Tel que souligné par Patrick Le Galès, "de nombreuses stations touristiques (thermales ou de sports d'hiver) ont eu recours à la forme SEML pour associer partenaires publics et partenaires privés, non sans difficulté. La condition d'une SEML peut être la condition mise à l'investissement privé, susceptible d'obtenir des garanties ou de limiter la prise de risque....." ce qui n'exclue pas les risques et les dérives financières." Que la création des SEML réponde souvent à une volonté de renforcer la solidité de la structure de gestion d'un équipement n'empêche pas certaines difficultés de gestion, ce qui peut parfois s'expliquer par le fait que ces SEML gèrent des équipements considérés comme stratégiques par une collectivité, mais dont la rentabilité économique est incertaine. " ⁵⁹⁷

Ce rappel tout à la fois de la nécessité de disposer d'inscrire la SEML dans un projet de développement local stratégique pour la collectivité et d'en assurer la viabilité économique précise bien les conditions d'intervention d'une SEML.

Ce n'est certes pas la formule de l'économie mixte, comme version du partenariat public privé, qui transformera un projet inadapté au contexte économique en succès commercial, mais celle-ci pourra permettre d'en appréhender les risques, par un suivi de gestion sous la maîtrise des élus, lorsque ceux-ci assument leur rôle de "patron" de la SEML et surtout d'en maîtriser les retombées économiques directes ou indirectes qu'ils peuvent en attendre.

Ainsi dans l'exemple d'Océanopolis géré par la SOPAB à Brest une étude menée sur les années 2002/ 2003 a confirmé le rôle moteur de cet équipement "parc de découverte des océans" sur les flux touristiques et les retombées économiques sur le territoire: pour 1 euro investi par les acteurs publics, 1.20 euro de retombées annuelles pour la communauté urbaine de Brest et 2.80 euros pour le reste du département du Finistère. D'autre part, selon Jacques Sevellec, " *outré cet impact économique, le rôle d'Océanopolis est majeur dans la valorisation de l'image de Brest à l'extérieur mais aussi auprès du tissu social et économique de la Région, dont le parc à thème Océanopolis contribue également au rayonnement culturel, environnemental et éducatif.*

La solution SEML est précisément garante de la mise en œuvre de ces différents objectifs d'intérêt général dans les territoires qui ont besoin d'équipements structurants et pour lesquels l'investissement public a un fort effet d'entraînement.

La maîtrise, la cohérence et la transparence de ces actions rendent la solution SEM plus que compétitive sans qu'elle soit exclusive. " ⁵⁹⁸

⁵⁹⁷ CAILLOSSE, Jacques, LE GALES, Patrick et LONCLE- MORICEAU, Patricia. Ibidem. p.73 et 75.

⁵⁹⁸ SEVELLEC, Jacques (directeur de la SOPAB) Au commencement était Océanopolis. SEM- mag n°34 de mai 2006. p.1.

Ces propos caractérisent clairement les spécificités de la formule économie mixte en ce domaine des équipements culturels ou sportifs, parcs à thème, centres de congrès....

- **mise en œuvre d'objectifs d'intérêt général**
 - **ancrage sur un territoire**
 - **projet de développement local**
 - **effet d'entraînement de l'investissement public dans le cadre de partenariats public- privé**
 - **fonction éducative**
 - **cohérence et transparence des actions sous la maîtrise des élus locaux**
- et non exclusivité de la formule.**

La non exclusivité de la formule de l'économie mixte en ces domaines est une évidence, qu'il convient cependant de rappeler.

Si toutes les conditions, localement sont remplies pour l'intervention en direct d'une société privée et que celles -ci soient conformes avec les objectifs de la collectivité, l'implication de celle-ci peut en effet se limiter à favoriser l'implantation d'un équipement privé notamment par la mise à disposition de terrains ou la réalisation de viabilités et inscrire cet équipement dans son offre de services.

L'implantation du nouvel Aquarium de la Rochelle s'inscrit dans de telles formes de partenariat public- privé, cet équipement de qualité alimentant l'offre de service de la Ville et bénéficiant lui-même de l'attractivité et de la notoriété du site.

Au sein du groupe même de la CDC, la Compagnie des Alpes gère de même, en direct, des équipements tels que le Parc Astérix, les musées Grévin, le Grand Aquarium de Saint Malo, la Mer de Sable à Ermenonville, les parcs Walibi dont celui près d'Agen...⁵⁹⁹

En ce qui concerne Eurodisney à Marne la Vallée, le partenariat public- privé impliqua des investissements et des négociations d'une autre ampleur entre les différents partenaires publics (Etat, Région, Département, SNCF, RATP Etablissement public d'aménagement de la ville nouvelle...) et la société Eurodisney. Il s'agissait là d'une création ex-nihilo, sans ancrage antérieur avec son territoire, mais avec l'objectif de créer un site avec un impact économique pour la région, justifiant le coût des infrastructures prises en charge par les acteurs publics, dans un esprit relevant plus de l'aménagement territorial type DATAR des années 1970, que du développement local. Tel que présenté par les responsables de l'établissement public, l'originalité de ce partenariat réside dans le fait que " *le public et le privé assument chacun, mais pleinement, des responsabilités différentes:*

- *au public, les procédures publiques d'aménagement et les investissements publics avec éventuellement des garanties privées,*

⁵⁹⁹ filiale de service de la CDC. la Compagnie des Alpes gère des équipements tels que le parc Astérix, les musées Grévin, le grand aquarium de Saint Malo, la Mer de Sable d'Emmenonville, les parcs Walibi dont celui près d'Agen, Planète Sauvage, le Bioscope et aux Pays Bas le Dolfinarium, Hellendoorn, en Angleterre Pleasure Wood, en Allemagne Fort Fun....

source site www.compagniedesalpes.com

- *au privé, le financement et la gestion des programmes privés et les aléas correspondants sans garanties publiques.*" ⁶⁰⁰

Le Futuroscope de Poitiers s'inscrit lui aussi dans une logique volontariste menée par René Monory, alors président du Conseil général de la Vienne, pour créer une dynamique dans un objectif d'aménagement territorial.

Le Futuroscope, avec ses investissements publics, agissait alors comme levier pour développer des partenariats économiques avec des entreprises au sein d'un pôle technologique. Tel que le rappelle Dominique Hummel, président du directoire de la SEML:

" La grande force du Futuroscope tient à son concept: il n'a pas été pensé comme un simple parc de loisirs mais également comme un pôle d'attractivité, notamment pour les entreprises. La technopole regroupe ainsi, sur 200 ha, 150 entreprises (multi média, e-business...), 15000 personnes dont 3000 étudiants et 700 chercheurs..." ⁶⁰¹

La SEML devait d'ailleurs être une formule pour le lancement de l'opération, une "rampe de lancement" ⁶⁰² pour avec des investissements publics générer un effet d'entraînement pour des partenariats public privé.

En 2000, le Conseil Général vend d'ailleurs ses parts au groupe Amaury, mais cette privatisation s'avère catastrophique avec des pertes importantes. Une nouvelle SEML, contrôlée par le Conseil Régional et le Conseil Général doit, face à cette carence du secteur privé, reprendre la gestion de l'équipement en entamant une restructuration pour réduire les charges fixes et réinvestir chaque année 10% du chiffre d'affaires, afin de permettre le redémarrage de l'activité, renouveler les animations, tout en conservant une dimension pédagogique.

Au-delà de projets de cette importance⁶⁰³, pour des interventions où l'implication de la collectivité locale s'effectue dans le cadre de SEML, le projet se doit, pour en faciliter la réussite s'inscrire d'avantage dans l'histoire et la culture locale.

Cela permet notamment d'assurer la fonction pédagogique, importante dans de tels projets locaux, et si possible de l'inscrire dans un programme de recherche en lien avec le milieu universitaire.

Cette dimension pédagogique et scientifique est ainsi présente au travers de comités scientifiques, associés au projet et à sa gestion, à Brest – Océanopolis, pensé initialement par une équipe de chercheurs sur les écosystèmes tempérés, Toulouse – Cité de l'Espace, Boulogne- Nausicaä, Caen- le Mémorial, ou en Dordogne le musée gallo- romain de Périgueux ou la grotte de Lascaux ⁶⁰⁴.....**Ces équipements font souvent l'objet de partenariat avec le CNRS** voire tel qu'au Mémorial à Caen de coproduction, " *une idée qui a fait son chemin à Caen: Brigitte Le Brethon, maire de la Ville et présidente de la SEM Mémorial, a signé en juin 2006 une convention tripartite avec le musée et le CNRS pour la mise en place de partenariats sur le thème de la bataille de*

⁶⁰⁰ OUSSET, Bertrand (directeur général adjoint d'EpaFrance et d'Epamarne) In partenariat public privé: quel aménagement pour demain? Ministère de l'Équipement- DAU, 1995. p.41.

⁶⁰¹ HUMMEL, DOMINIQUE. La Gazette du 2 octobre 2006. dossier économie mixte:le succès des parcs à thème. p.29.

⁶⁰² formule de François Bloch- Lainé lors de la mise en place de la SCET et des SEM de la CDC en 1955.

⁶⁰³ le Futuroscope est le 2^{ème} parc de loisirs français après Disneyland.

⁶⁰⁴ le musée gallo romain de Périgueux et la grotte de Lascaux sont gérés par la SEMITOUR qui assure la promotion du département de la Dordogne et la gestion de nombreux sites tels le château de Biron.

Normandie. Au programme, la participation des historiens du musée aux recherches du laboratoire du CNRS et un soutien aux étudiants dans leurs travaux.

Face à une concurrence qui applique les règles du benchmarking, les villes se positionnent clairement sur le créneau de la culture, contrairement à la Compagnie des Alpes, actionnaire de parcs de loisirs, qui a choisi de coupler une offre domaine skiable- parc de loisirs ." ⁶⁰⁵

A Boulogne, en association avec Jean –Michel Cousteau, la SEM- Nausicaä finance une expédition scientifique par an, dans une région du monde et organisera chaque jour un "direct" avec le bateau doté d'un hélicoptère et d'un petit sous marin, à la façon de l'ancienne Calypso, pour montrer aux publics scolaires les espèces rencontrées dans ces régions et exposer les problématiques du réchauffement climatique. Cette dimension éducative justifie le choix de la formule SEML, selon son directeur Philippe Valette:

" *La ville aurait pu choisir de concéder cet espace à une société privée qui aurait créé Nausicaä et gagné de l'argent, comme beaucoup d'autres, autour d'un grand aquarium. Ce n'est pas l'option qui a été retenue car l'objectif était de créer à la fois **un outil de développement économique basé sur le tourisme et un outil éducatif**. Ceci s'illustre par nos différentes expositions permanentes comme Cap sud. Cette vocation se décline aussi par le fait que nous avons suscité, après le sommet de Johannesburg, la création d'un réseau international , Océan Mondial, sous l'égide de l'Unesco et du programme des Nations Unies pour l'Environnement. Nous avons monté dans ce cadre, un programme global de sensibilisation, qui passe notamment par la diffusion d'un "passeport de citoyen de l'océan" et par la journée mondiale de l'océan "* ⁶⁰⁶

La légitimité de la formule SEML pour de telles interventions se situe ainsi dans la dimension du projet de développement local, ancré sur l'histoire et la culture du territoire avec une vocation éducative et pédagogique.

L'ancrage dans l'histoire et la culture du territoire est importante pour de tels projets nécessitant **l'adhésion de la population locale** et la reconnaissance, de ce fait, du bien fondé de l'implication financière de la collectivité.

Bordeaux montre d'ailleurs, avec les échecs successifs de la SEM installée à la base sous marine sur le thème de la plaisance ou du Colbert, la nécessité d'identification à une culture locale pour des projets de développement local.

Pour la Tour Eiffel, l'identification à la cité parisienne ne posait pas de problème mais il convenait d'en renouveler l'image en la rendant plus contemporaine et d'offrir des espaces plus conviviaux et confortables tant pour les réservations qu'au niveau des restaurants et des boutiques ou pour l'organisation d'expositions temporaires ou l'accueil de manifestations sur des thèmes de société.

⁶⁰⁵ FARRUGIA- TAYAR, Claudine. Economie mixte : le succès des parcs à thème:La Gazette des communes du 2 octobre 2006. p.27.

⁶⁰⁶ VALLETTTE- Philippe. La gazette du 2 octobre 2006 ; dossier Economie mixte- le succès des parcs à thème. p.28.

Le choix de la formule SEML par la Ville de Paris lors du renouvellement de la délégation de service public en 2005 ⁶⁰⁷ reposa tout à la fois sur le "réalisme de l'offre financière" conforme au cahier des charges et sur la mise en place d'un "**Partenariat Public Privé Institutionnel**" (PPPI) ⁶⁰⁸ dont la mairie de Paris assure la maîtrise. Au-delà de la " qualité de gestion" il importait en effet aux élus que ce lieu emblématique puisse participer à l'offre artistique, culturelle et touristique de PARIS et soit pour la municipalité un relais pédagogique des thèmes sociétaux qu'elle souhaitait développer. La Ville de Paris, au travers de sa SEML inclut ainsi ce "monument" dans sa politique de développement local.

Le thème du développement local, associé à l'intérêt général, apparaît ainsi prépondérant dans le choix de la formule SEML.

Patrick Le Galès met cependant en garde sur le caractère parfois abusif de cette notion de développement local et de l'intérêt général de certaines gestions d'équipements tels des golfs ou des stations thermales.

Il convient en effet de demeurer vigilant et de bien s'assurer tant de la viabilité de tels projets surtout lorsque leur équilibre est assuré par une opération immobilière. ⁶⁰⁹

De "véritables projets " de développement local ont cependant pu être montés avec des SEML qui ont su créer les conditions de mise en œuvre de partenariats solides avec des professionnels privés tel qu'à Casteljaloux en Lot et Garonne, à Jonzac en Charente Maritime..... l'implication de la collectivité étant alors nécessaire pour "amorcer" l'opération, ses investissements ayant "effet de levier" pour l'intervention des partenaires privés.

La SEML remplit alors parfaitement son rôle, et sa légitimité d'action, lorsqu'elle est le facilitateur pour la mise en œuvre de partenariats publics privés qui seront pérennes et maîtrisés par la collectivité.

Elle se situe alors dans le champ des acteurs potentiels et ne se substitue nullement aux acteurs privés susceptibles dans certains secteurs d'occuper un positionnement privilégié.

C'est le cas du **domaine de l'eau et de l'assainissement**

Dans ce domaine, la concurrence se concentre essentiellement entre trois sociétés privées, issues du secteur du BTP qui avaient su se positionner avant même la décentralisation près des syndicats intercommunaux tant ruraux qu'urbains apportant des capacités financières dans le cadre de concessions et des "savoir- faire" dont ne disposaient pas la quasi-totalité des régions locales. ⁶¹⁰

⁶⁰⁷ la SEM- SETE (Société d'Exploitation de la Tour Eiffel) a démarré sa mission de gestion au 1^{er} janvier 2006. Parmi les actionnaires de la SETE: outre la Ville de Paris, majoritaire, ont été associées Eiffage, Unibail, LVMH, Proxidev- EDF, DEXIA, l'Office de tourisme et des congrès de Paris.), la proposition de l'offre de DSP a été effectuée par la SCET qui intervient en assistance de la SEML.

⁶⁰⁸ dénomination actuellement utilisée par la fédération des SEM pour qualifier la formule SEM.

⁶⁰⁹ cf. mes réticences pour l'implication de la SEMAEB dans le golf du Tronchet en Ile et Vilaine.

⁶¹⁰ ayant, dans le cadre de mes missions à la DDE de la Sarthe, dans les années 1970, assuré la direction du bureau d'études "environnement", j'ai pu constater la difficulté de maintenir en bon état d'entretien les stations d'épuration dont j'assurais la maîtrise d'œuvre; je fus amené à assurer, dans le cadre du service "après vente" aux collectivités, à organiser des formations des "agents communaux, ex puisatiers" pour des connaissances de base ; les "grands groupes" ont

C'est ainsi que 74 % des réseaux d'eau potable et 52% des réseaux d'assainissement sont délégués à des sociétés privées.⁶¹¹
Sur la part restante à des régies et des opérateurs publics les SEML ne représentent qu'1 %.

Les trois grands groupes se partagent le marché :⁶¹²

- VEOLIA: 39 %
- LYONNAISE DES EAUX-SUEZ: 22 %
- SAUR: 10 %
- autres: 3 %.

Ce développement du secteur privé dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, aux dépens des régies dans les années 1980- 1990, constituait selon Dominique Lorrain une décision politique locale conjuguant des facteurs multiples tels:

- " *l'affirmation pour le maire de son autorité sur le conseil municipal et plus particulièrement ses adjoints. **Le choix "intuitu- personae"** s'avère être un élément central dans le développement du secteur privé. La décision de privatiser est le plus souvent prise par le maire et ses principaux collaborateurs, puis notifiée aux services pour information, cette discrétion étant justifiée au nom de l'efficacité..... Cette méthode a comme conséquence de renforcer le pouvoir individuel de quelques élus. Parallèlement à une professionnalisation des élus et un développement du travail collégial, on assiste avec les privatisations à un resserrement de la décision sur un petit nombre d'élus dans un schéma notabiliaire....*
- *appliquer **un programme politique**: l'élus libéral va faire de sa politique locale l'exemple des apolitique nationale; on retrouve ici le rôle pédagogique que joue la gestion locale dans la vie politique nationale...*
- *faire face à **des programmes de modernisation sans hausse des impôts**. On touche ici à des considérations qui tiennent aux méthodes internes de gestion des villes. Pour des raisons qui tiennent à leur interprétation dans la comptabilité publique, les villes ne dégagent pas l'autofinancement qui leur permettrait des investissements futurs. Les investissements dans ce secteur sont lourds , suivent une fonction non linéaire...Le fait de déléguer la gestion des équipements urbains permet de confier à l'exploitant privé la charge de l'investissement et ce sera à lui de lisser les courbes en apportant l'investissement de départ et en obtenant à moyen terme son retour sur investissement ...C'est l'exemple de Paris ⁶¹³ et ce sont également des conditions analogues qui ont fait évoluer à Bordeaux et à Marseille des contrats de régie intéressée en affermage.*

pu assurer cette fonction et la mutualiser face à la complexité du problème et aux nombreux échecs liés à des disfonctionnements de ces stations d'épuration et ont trouvé près des agences de bassin un relais "compréhensif" pour une meilleure efficacité des financements qu'elles assuraient.

⁶¹¹ source BIPE/ FP2E. Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France – données économiques, sociales et technique, octobre 2006. p.9.

⁶¹² source BIPE/ FP2E. Ibidem. p.25.

⁶¹³ la production et le transport de l'eau à PARIS est assurée depuis 1987 par une SEML:Eau de Paris, mais jusqu'en 2007, la distribution de l'eau aux robinets était assurée depuis 1985 par la Lyonnaise des Eaux, rive gauche de la Seine et par la Compagnie Générale des Eaux (Véolia) sur la rive droite.

- **dégager des recettes pour financer d'autres projets.** Les privatisations de l'eau s'accompagnent d'un paiement par les entreprises privées parfois très élevé qui vient s'inscrire en recettes pour la Ville tel qu'à Toulouse, Montpellier, Grenoble, Caen, Saint Etienne...
- **des raisons de sécurité et de supériorité technologique.** Très souvent, les groupes privés font leur entrée lorsque les villes doivent passer à un équipement d'une certaine complexité- usine de traitement ou des déchets- car elles ont un savoir-faire et leur présence apporte aux élus une garantie de résultat.
- **des raisons de dynamique technologique des réseaux:** le jeu de go et la logique des réseaux. L'évolution actuelle dans le secteur de l'eau, pour des raisons de sécurité des approvisionnements, conduit à l'intégration des réseaux au niveau de l'ensemble d'une agglomération. Les réseaux qui étaient indépendants du point de vue physique et dans leur exploitation se trouvent intégrés. Cela change leur morphologie comme leur exploitation. Emerge un opérateur de réseau..." ⁶¹⁴

Cela demeure surtout pour Pierre Arnault, **l'impératif des investissements** qui conduit les municipalités à recourir aux sociétés privées: " bien souvent, c'est la raison majeure qui pousse une municipalité, quelle que soit sa tendance politique, à concéder ou affermer son service de distribution des eaux. " ⁶¹⁵

La forte implantation de ces trois groupes s'appuie également sur les prises de position de leur fédération professionnelle (Fédération professionnelle des entreprises de l'eau – FP2E) et de l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD) qui au-delà même de leurs missions de lobbying développent des actions pour l'amélioration du service au regard des attentes des collectivités et du client-usager, de plus en plus exigeant.

L'IGD a ainsi élaboré des "**chartes des services publics locaux**" et mis au point des "**indicateurs de performance**" afin de permettre de "**réguler par l'information**":

" Si la solution d'une agence de régulation créée ex nihilo ne paraît pas s'imposer dans le contexte français, il est certain en revanche que la production d'informations fiables par les acteurs eux-mêmes, sur une base volontaire, souple et décentralisée, s'inscrit dans l'esprit du modèle français et qu'elle est source d'efficacité du système:

- elle s'inscrit dans l'esprit de ce qui existe car la manière de gérer les services publics locaux repose sur la responsabilité des élus, leur libre choix, et des comportements des acteurs économiques plus liés à des objectifs de résultats librement négociés qu'à la contrainte. Un pas important allant dans ce sens a été fait en 2002 avec la signature d'une "Charte des services publics locaux" par les représentants institutionnels des trois grandes familles de collectivités locales: Régions, Départements, Communes. Cette charte a été précédée par un rapport du Conseil Economique et Social.⁶¹⁶ Elle peut s'interpréter comme le rappel de principes fondamentaux et comme un code de bonne conduite.

⁶¹⁴ LORRAIN, Dominique. La privatisation des services urbains en Europe. La Découverte, 1994. p.120, 121 et 122.

⁶¹⁵ ARNAULT, Pierre. La privatisation des services publics locaux. Edt. Sorman, 1991. p.173.

⁶¹⁶ avis présenté par M.C. Martinand (2001): La maîtrise des services publics organisés en réseaux.

Sa mise en œuvre se poursuit tout naturellement avec les indicateurs de performance.

- *ces indicateurs sont aussi une manière d'introduire de la compétition dans des marchés de monopole. Entre créer un régulateur surpuissant il existe des solutions intermédiaires...La mise au point d'indicateurs de performance se rattache à cette grande voie de la régulation par l'information....*

Des collectivités locales qui disposeraient d'indicateurs de performance sur plusieurs années pourraient suivre leur opérateur dans le temps, s'interroger sur les causes de variations, comparer les performances à celle d'autres services comparables. Dans cette solution, les acteurs font l'économie d'une construction sus generis, qui avec le temps peut présenter le risque de grossir en bureaucratie. L'architecture reste centrée sur les élus locaux, responsables des contrats et sur leurs services au fait des problèmes et capables de rapprocher les indicateurs des situations concrètes qu'ils mesurent. Cette solution reste donc dans l'esprit de l'autonomie locale et dans celle du modèle français de services urbains." ⁶¹⁷

L'IGD, avec l'accord tacite des administrations parisiennes notamment des finances, propose ainsi que les trois majors du secteur de l'eau et de l'assainissement assurent "entre eux" avec les "modèles" qu'ils ont élaboré, la régulation du marché et qu'ainsi les collectivités fassent l'économie de services de contrôle.

Cette démarche, de "charte" de "bonne conduite et de déontologie", dans l'air du temps sera également reprise par la fédération des SEM; elle ne dispense cependant pas de la mise en place près des élus, et non des services, sous forme d'administration de mission, de mission d'audit ⁶¹⁸ afin d'assurer la veille attendue par le citoyen qui est devenu pour ce type de service client-consommateur et non plus seulement usager tel que le précisait le "baromètre" BVA de 2006.

Bien que la satisfaction des usagers pour les services de distribution d'eau et pour l'assainissement soit excellente avec respectivement 93% et 82% de satisfaits ⁶¹⁹, ceux-ci demeurent préoccupés par le prix de l'eau, la revue de **l'UFC -Que choisir** étant souvent offensive en ce domaine ⁶²⁰ et dénonçant **les "bénéfices faramineux" de Véolia et de la Lyonnaise des Eaux- Suez qui se partagent le marché, appelle les élus locaux à "envisager sérieusement l'opportunité d'un retour en régie publique lors de la renégociation des contrats"**.

⁶¹⁷ IGD. Charte des services publics locaux: Indicateurs de performance – eau potable et assainissement- IGD, 2004. p.5 et 6.

⁶¹⁸ l'exemple de la renégociation du contrat de la Lyonnaise des Eaux par la Communauté Urbaine de Bordeaux suite à la mise en place par Alain Rousset, président de la CUB, d'une mission d'audit, rattachée au président, illustre ce propos.

⁶¹⁹ source baromètre BVA pour l'IGD, 2006.

⁶²⁰ édition Que Choisir du 29 octobre 2007: " des prix de l'eau "abusifs"en France. L'eau est surfaturé dans de nombreuses agglomérations françaises a dénoncé l'UFC Que Choisir, dans sa deuxième étude sur le sujet...Les bons points reviennent à Chambéry, Clermont Ferrand, Annecy et Grenoble gérées en régie municipale...Ces résultats mettent en relief les bénéfices faramineux réalisés par Véolia et Suez qui se partagent l'essentiel du marché, dénonce l'UFC...qui appelle les élus locaux "à envisager sérieusement l'opportunité d'un retour en régie publique lors de la renégociation des contrats".

site www.localtis.info (article du 29 octobre 2007)

La FP2E dénonce alors "les graves erreurs de calcul " de l'UFC- Que Choisir ⁶²¹ estimant que la stricte application du modèle que choisir aboutirait à "un service de l'eau au rabais où la sécurité d'alimentation, la qualité et la continuité du service passeraient au second plan".

D'autre part, selon la FP2E, une étude menée par le Boston Consulting Group en 2006 " *démontre que pour une ville donnée, à conditions d'exploitation identiques, le montant de la facture est légèrement inférieur en régie de 7%. Mais si l'on se place du point de vue du citoyen qui est à la fois un consommateur et un contribuable, l'avantage revient à la délégation de service public qui se révèle moins chère de 5%, tout en offrant une performance supérieure. Les délégataires allègent en effet la charge d'impôts du contribuable en procurant à la collectivité ou à l'Etat des recettes fiscales (taxes professionnelles, impôts fonciers, impôts sur les sociétés..)*" ⁶²²

Le débat entre délégation de service et régie publique redevient ainsi d'actualité sous la pression des consommateurs, dont la veille et l'expertise sont d'autant plus prégnantes que l'évolution du citoyen- usager va dans le sens d'une exigence accrue influant ainsi les modes de gouvernance urbaine .

La comparaison des coûts entre la régie et la délégation de service n'est cependant pas aisée à effectuer car tel que le signalait l'étude citée par la FP2E, il convient de tenir compte non seulement **du coût pour l'usager-consommateur mais également de celui pour le citoyen- contribuable.**

Pour ce dernier en effet, il convient de prendre en compte les recettes fiscales induites par la délégation de service public ais également des dépenses de gestion parfois difficiles à individualiser, même en se dotant d'une bonne comptabilité analytique, ce dont ne disposent pas toutes les collectivités. Les charges générales de gestion du personnel, du comité d'entreprise, parfois même d'usage des locaux administratifs ne sont pas clairement identifiées de même que le coût des retraites des fonctionnaires territoriaux supporté par la collectivité au-delà de la période d'activité de ceux-ci....

Ce débat récurrent concerne également les prestations de service que les collectivités peuvent réaliser dans les domaines de l'urbanisme des études aux suivis de travaux lorsqu'il s'agit de comparer avec une maîtrise d'ouvrage déléguée ou à l'intervention d'un prestataire que ce soit un bureau d'études, une SEML ou un promoteur privé.

Il fut bien souvent **avec les services de l'Etat source de concurrence** notamment dans la maîtrise d'ouvrage déléguée d'équipements publics, le montant des honoraires servant dans le cas des interventions de la DDE ⁶²³ à abonder les "primes" versées à tous ses membres du conducteur de travaux à l'ingénieur en chef alors qu'il s'agissait pour la SEML ou le prestataire privé d'équilibrer le compte d'exploitation de son entreprise. Dans un tel système de

⁶²¹ site www.localtis.info (article du 19 novembre 2007)

⁶²² FP2E. La lettre de la FP2E: Aquae récuse les calculs de Que Choisir. numéro spécial congrès des maires de novembre 2007.

⁶²³ le bureau d'études que je dirigeai à la DDE de la Sarthe employait essentiellement du personnel contractuel ou auxiliaire et permettait de faire remonter des primes aux personnels titulaires

"concurrence", il me fut ainsi parfois difficile de justifier le coût des prestations, même près d'élus de "bonne foi", qui avaient reçu des offres de service de la DDE. Régulièrement, l'Etat s'engage à "moraliser" la prestation de ses services ...et à s'appliquer les principes de "concurrence loyale" que ses serviteurs du ministère des finances professent avec zèlepour "les autres".

Ce chapitre sur la comparaison des coûts, et la difficulté de l'exercice, entre la régie et la délégation de service justifie que le choix demeure politique à la fois selon le niveau de maîtrise que l'élu local souhaite conserver sur le service lui-même et en fonction des pressions locales tant, tel qu'indiqué précédemment, du citoyen- usager- consommateur que des syndicats de personnel territorial.

I-3-9- LES SYNDICATS ENTRE CORPORATISME ET "SERVICE AU PUBLIC" S'INVITENT DANS LE DEBAT LOCAL.

Les syndicats, s'ils s'avèrent généralement favorables au système de la régie par rapport à la gestion privée, demeurent cependant divisés sur la réponse à apporter à la notion même de "service public" ou de "service au public".

Les positions respectives lors de débats sur ce thème au Conseil Economique et Social s'avèrent révélateurs de la position doctrinaire de la CGT et de FO et du pragmatisme de la CFDT.

Lorsque pour le service public le nouvel enjeu proposé est de mettre "**le service public au cœur des services au public**"⁶²⁴, la CFDT émet un vote positif, FO vote contre et la CGT s'abstient.

Dans sa prise de position la CGT rappelle "**qu'aucune réforme ne pourra aboutir sans l'implication et l'adhésion des usagers et des personnels**"⁶²⁵ et se montre "**opposé à tous dispositifs incompatibles avec les finalités du service public et les statuts des personnels**", faisant ainsi l'amalgame entre service public et fonction publique, défense du service public et défense des personnels de la fonction publique.

Pour FO, "*si on peut admettre qu'il faille améliorer le service public, il est inacceptable que le rôle et la pérennité des statuts des personnels servent de levier, voire d'enjeux stratégiques.*"⁶²⁶

Alors que pour la CFDT, "*la notion de service public ne dépend pas du détenteur du capital, du statut de l'entreprise ou de celui des personnels. Elle suppose toutefois toujours l'intervention du pouvoir politique (gestion, délégation ou réglementation) pour assurer que les services au public jugés essentiels soient rendus dans le sens de l'intérêt général.*"⁶²⁷

Cette implication des syndicats dans le débat des délégations de service public s'avère une des composantes de la "gouvernance urbaine" qui régit de plus en plus les décisions des élus locaux avec parfois des "retournements de situations " tel que dans les cas récents de "retours à la régie" pour les

⁶²⁴ Conseil Economique et Social. (CES) Aménagement du territoire, services publics et services au public. Rapport présenté par Jean- Alain Mariotti les 10 et 11 janvier 2006 .p. I-11.

⁶²⁵ CES. Rapport Mariotti de janvier 2007. Ibidem. p.I-40

⁶²⁶ CES. Rapport Mariotti de janvier 2007. Ibidem. p.I-41

⁶²⁷ CES. Rapport Mariotti de janvier 2007. Ibidem. p.I-35

parcs de stationnement de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) ou des transports en commun de l'agglomération de Toulouse. Ces deux exemples sont significatifs tout à la fois de la capacité des syndicats CGT et FO de saisir le terrain des délégations de service public pour afficher leur "leader-chief" dans la défense du "secteur public" et surtout de conforter leur positionnement près de leur "clientèle" du secteur public et de l'absence de "pouvoir politique" capable d'une prise de décision qui transcende ces "luttres corporatives" au nom de l'intérêt général.

Dans les deux cas, les élus locaux souhaitaient, à l'occasion du renouvellement des délégations de service public, substituer aux SEML existantes, Bordeaux Parc Auto (BPA) pour les parcs de stationnement sur la CUB⁶²⁸ et la SEM-SEMVAT pour les transports urbains de l'agglomération de Toulouse⁶²⁹, des sociétés privées.

La "fronde syndicale" s'appuyait sur **l'absence de volonté politique affirmée dans des contextes d'alliances aléatoires** tant sur la CUB entre les élus de droite du centre ville et les élus de gauche des communes de la première couronne- le consensus mou-⁶³⁰ et pour Toulouse entre les élus de la Ville-centre, de l'agglomération et du département⁶³¹.

Dans les deux cas, les décisions de confier le service à des entreprises privées furent remises en question, sous pression syndicale, grève en période de Noël (à Bordeaux), et la régie fut adoptée, dans la précipitation...au détriment de la formule SEML qui ne paraissait plus comme l'alternative crédible dans un "climat social" dégradé, avec des positions "intégristes" de la vertu de la fonction publique contre le mal incarné par l'entreprise privée.

Les usagers- consommateurs ne furent pas associés à ces "combats d'un autre âge"; ils subirent les désagréments de ces grèves en otages- spectateurs tout comme dans les conflits marseillais des compagnies de transport maritime ou de bus. Il aurait d'ailleurs été difficile de leur en expliquer clairement les enjeux tant ces jeux d'acteurs relèvent de la "rationalité limitée"⁶³² qui *"dénonce l'inexistence d'une rationalité absolue car l'homme est incapable d'appréhender tous les choix possibles et raisonne séquentiellement. D'autre part l'homme n'est pas un animal qui cherche l'optimisation mais la satisfaction de ses choix relativement à ses valeurs culturelles. La notion de satisfaction permet ainsi de déterminer les critères pour dépasser les contraintes du système, créer des mécanismes de régulation adéquats (les différentes normes du système social ainsi que les règles du système d'action stratégique). Pour assurer la cohésion*

⁶²⁸ à l'issue d'une procédure de DSP, Eiffage fut choisi comme délégataire en remplacement de la SEM- BPA, face aux manifestations syndicales, une clause nouvelle concernant la garantie de "reprise du personnel" sur une longue durée, non prévue lors de la consultation et contraire aux "usages" et supérieure aux obligations légales, fut introduite dans la délibération de la CUB du 21 novembre 2003, clause refusée par Eiffage ce qui permit à la CUB de dénoncer la décision de confier la gestion en DSP, sans perdre la face, et par délibération du 19 décembre, à la veille des fêtes de Noël, de décider la création d'une régie.

⁶²⁹ à l'issue d'une DSP, la Connex (Véolia) fut désignée comme délégataire en remplacement de la SEM – SEMVAT, en 2004; suite aux manifestations syndicales le 17 novembre 2005 le syndicat mixte des transports décide de reprendre l'exploitation en régie directe à partir du 1^{er} janvier 2006.

⁶³⁰ ce mode de "gouvernance" ainsi que le concept de "gouvernance" seront développés dans le chapitre consacré aux agglomérations de Bordeaux, Montpellier et Rennes.

⁶³¹ le département des Hautes Garonne fait également partie du syndicat mixte des transports en commun (SMTC dénommé Tisséo depuis 2002), il a conservé la SEMVAT pour les transports inter-urbains jusqu'en août 2006 puis en a repris la gestion en régie directe.

⁶³² la théorie de la rationalité limitée a été établie par Herbert Simon en 1957

de l'ensemble il faudrait convenir d'une relation équilibrée entre la rationalité à posteriori par l'ajustement mutuel des parties du système et la rationalité à priori de chacun des décideurs." ⁶³³

Dans les deux cas en référence de Bordeaux et de Toulouse, la "satisfaction" des élus, sous contrainte des mouvements de grève, et des syndicats a conduit au rejet de la solution privée et vu qu'il était difficile de revenir à la formule SEML, au risque d'un procès avec le délégataire privé évincé, et à l'adoption de la régie privée, comme "refuge".

Il s'agit là d'exemples de processus de "non décision" qui mettent en relief le rôle des syndicats de la fonction publique territoriale dans une "gouvernance urbaine" dont le champ des acteurs s'est élargi au cours des dernières décennies et au-delà des positions dogmatiques de la CGT et de FO la différence que ceux-ci font entre une gestion en SEML et une gestion par une société privée. Les mouvements de grève ont été déclenchés suite au passage de la SEML à la société privée, que ce soit Eiffage à Bordeaux ou la Connex-Véolia à Toulouse).

C'est également sous la pression de grèves en période de Noël que la CGT s'opposa à la mise en délégation de service public du réseau de tramway de Marseille et obtint de conserver la formule de la régie.

Cette "pression" de certains syndicats pour un retour à la formule de la régie est relayée par la plupart des agents territoriaux et par leur revue d'information "la Lettre du cadre Territorial" qui en janvier 2008, interpellant les maires dans le cadre de la campagne électorale de municipales rappelait " *qu'entre gestion privée et gestion publique des services publics, pour beaucoup, l'important est de privilégier les coûts et l'efficacité. Mais cette vision pragmatique ne serait-elle pas elle-même remise en cause par un retour aux valeurs et à la responsabilité? Jusqu'où –ne pas- privatiser ?* " ⁶³⁴

La Lettre du cadre territorial stigmatise ainsi régulièrement toute forme d'intervention déléguée, allant d'ailleurs jusqu'à l'outrance lors de la dénonciation de grèves dans des sociétés privées, "**les habitants premières victimes de la prise d'otages**"⁶³⁵, allant jusqu'à proposer que s'applique un service minimum: position contradictoire avec leur refus de l'application de ce service aux personnels de la fonction publique ou de la SNCF.

La "prise d'otages" semble ainsi pour la lettre du cadre territorial un moyen de revendication classique lorsqu'il s'agit de bloquer l'activité du centre-ville de Marseille en période de Noël, suite à la grève de "fonctionnaires" de la régie des transports et une atteinte au service public lorsque ce sont des travailleurs du secteur privé qui revendiquent. C'est là **une manifestation des corporatismes et du maintien d'une multitude de "statuts" qui "bloquent la société française" mais constituent un élément de la gouvernance**

⁶³³ CROZIER, Michel, Friedberg, Erhard. L'acteur et le système. Le Seuil, 1977. p. 276 et 277 (et extrait des fiches de lecture de la chaire de DSO, Université de Paris Dauphine, par Yann Attal).

⁶³⁴ La Lettre du Cadre Territorial n° 351 du 15 janvier 2008. article d'Emmanuel Castel et Nicolas Braemer. p.13 -16.

⁶³⁵ RAPHAËL, Christine. La lettre du cadre territorial n°302 du 15 septembre 2005: " Antibes a été "prise en Otage" pendant 79 jours : une grève totale et illimitée des chauffeurs de bus, salariés d'une entreprise privée..." p.21.

urbaine dont il convient de tenir compte pour comprendre le fonctionnement de la ville.

Face à la gestion déléguée, assimilée par les personnels de la fonction territoriale et des syndicats tels FO ou la DGT considérée comme une privatisation du service, à tort sur le plan formel juridique, la source d'une telle attitude repose essentiellement sur les craintes dans la garantie de l'emploi en intégrant des sociétés multi- nationales.

La formule SEML présente pour le personnel une alternative crédible.

Dans une SEM de gestion le personnel s'apparente d'ailleurs souvent à du personnel de la collectivité, certes à tort sur le plan statutaire, mais il considère qu'il est "protégé" de par le fait de l'implication des élus locaux et des collectivités dans la SEM.⁶³⁶

D'autre part, **en SEM, le dialogue avec les syndicats, de par cette "proximité avec les élus locaux, est généralement plus important qu'avec des groupes privés et de plus il demeure local**, sans l'interface d'un "médiateur" national tenu de limiter les "débordements locaux" pour que ceux-ci ne fassent "tache d'huile" à l'ensemble du groupe. **Le management est local, donc plus réactif**, et de ce fait il y a d'ailleurs moins de grèves dans les services gérés par les SEML.⁶³⁷

Dans le domaine de l'eau, à l'origine de cet examen du positionnement des syndicats, Pierre Arnault, déjà en 1991, avant le rapport Bouchery et les lois "Sapin", dans son analyse des "contre pouvoirs " à la privatisation des services publics locaux signalait les approches différentes de la CFDT et de la CGT.

*" La position de la CGT n'est pas une surprise. Elle demande la **nationalisation** des entreprises privées. Au colloque du Mouvement national de lutte pour la protection de l'environnement en juin 1990, elle a été ainsi présentée pour l'eau, mais cela est extrapolable aux autres services, selon Jean Moulin, du secteur économique de la CGT: " C'est l'absence de démocratie et de transparence qui est le principal problème".*

La CFDT ne prétend pas apporter une réponse unique, tant les différences sont considérables entre les grandes villes et les communes rurales. Elle ne réclame pas une nationalisation du service de l'eau, mais veut rétablir une concurrence qu'elle juge inexistante. Pour cela, elle propose de créer au niveau des agences de bassin, **des entreprises publiques locales** dont le capital serait à 100% de fonds publics.Quant aux salariés, la CFDT n'entend pas faire du statut en soi un cheval de bataille, mais elle insiste sur l'élément important de celui-ci: une meilleure garantie de l'emploi."⁶³⁸

Cette suggestion de l'entreprise publique locale, formule voisine de la SEML, pourrait se développer dans le cadre des intercommunalités qui ont en charge la distribution et la gestion des ressources en eau, voire d'un département lorsque la gestion de la ressource nécessite ce niveau.

⁶³⁶ entretien avec Alain Breysse. (Nantes Gestion Equipement)

⁶³⁷ entretien avec Yannick MAURER (SCET)

⁶³⁸ ARNAULT, Pierre. La privatisation des services publics locaux. Edt Sornam, 1991. p. 126.

La faible implication des SEML dans le domaine de l'eau, face aux majors du BTP, s'explique par les investissements importants nécessaires.

Compte tenu de ces charges importantes d'investissement le changement de formule demeure difficile ⁶³⁹, mais est envisageable dans le cadre de nouveaux modes de gouvernance associant les usagers- consommateurs et comme alternative au retour à la régie.

D'autre part, étant souvent traité à un niveau intercommunal, le problème a été, par le passé, traité d'avantage au regard des contraintes techniques que des enjeux politiques mais une évolution est actuellement observée sous la pression des associations de consommateurs telles qu'UFC- Que Choisir ou des associations locales: la gestion de l'eau redevient un thème du débat politique local et s'inscrit dans l'agenda des priorités des élus locaux, tel que ce fut le cas sur la Communauté Urbaine de Bordeaux avec la renégociation du contrat de la Lyonnaise des Eaux par son président Alain Rousset.

Ce débat local est d'ailleurs relayé par la **prise de conscience qu'au niveau mondial l'accès à l'eau potable sera un des enjeux majeurs des années à venir** et, peut-être, source de conflits.

" Les pouvoirs publics, et non les entreprises privées, doivent jouer le rôle principal pour améliorer l'accès à une eau potable de qualité: telle est la conclusion qu'a rendue, à Mexico, le 22 mars 2006, le 4^{ème} forum mondial de l'eau....L'eau n'est pas à vendre...Le ministre vénézuélien a, quant à lui avertit que si l'eau devient une marchandise, nous devons nous préparer à des conflits armés....l'accès à l'eau en qualité, quantité et équité constitue un droit humain fondamental .

Mais rien n'est gratuit.. qui paie?

Danielle Mitterrand, présidente de la fondation France Libertés et icône du mouvement altermondialisme a admis que, si l'eau n'a pas de prix, elle a un coût." ⁶⁴⁰

C'est dans ce contexte que se situera, de plus en plus, le débat sur la gestion de l'eau, sa nécessaire économie dans le cadre des politiques de développement durable, et de ce fait une implication plus grande des élus locaux sur un domaine qui redeviendra stratégique pour leurs collectivités et la maîtrise de la chaîne de protection des ressources, de production et de distribution à un coût " acceptable".

Cela conduira à envisager des solutions alternatives au secteur privé et à la régie, telles que les Entreprises Publiques Locales évoquées par la CFDT, dans les années 1990, ou la formule des SEML dont l'offensive en ce domaine est également à signaler.

Regroupées au sein de l'association Arpège, elles mutualisent leurs compétences et organisent des accords de partenariat.

Ainsi, sur le Grand Angoulême, la SEMEA ⁶⁴¹ pour remporter la DSP qui lui confie la délégation du service de l'eau sur la quasi-totalité de l'agglomération a noué avec d'autres SEM (Eau de Paris, Société du canal de Provence...) des

⁶³⁹ entretien avec Didier Marcaud (Féd SEM)

⁶⁴⁰ Le Monde.fr. Retour du pragmatisme dans le débat sur les politiques de l'eau. ARTICLE DU 23 mars 2006. site www.lemonde.fr

⁶⁴¹ SEML créée en 1986 à l'initiative de la ville d'Angoulême.

accords de partenariat lui permettant de disposer de la capacité d'expertise qui pourrait lui faire défaut dans certains domaines.⁶⁴²

D'autre part dans les collectivités où la gestion de l'eau est assurée par une SEML, les élus locaux s'impliquent d'avantage encore dans celle-ci.

C'est le cas de Paris où dans le cadre de sa "reprise en main et le développement des SEM parisiennes" dans le cadre d'une politique globale volontariste, **Bertrand Delanoë "clarifie" la gestion de l'eau à PARIS.**

En mars 2007, le Conseil de Paris entérine la sortie de Véolia et de Suez de la production d'eau à Paris en autorisant la vente des actions de ces groupes à la CDC dans la SEML- Eau de Paris.

" Ce vote mettra fin à "un mélange des genres douteux" où ces deux groupes étaient à la fois producteurs de l'eau , via la SEM Eau de Paris et distributeur de ces mêmes eaux , via leurs filiales respectives Compagnie Générale des Eaux (Véolia) et Lyonnaise des Eaux (Suez)."⁶⁴³

D'autre part, trois sièges sont désormais réservés au monde associatif au titre des personnes qualifiées, confortant ainsi le rôle des usagers- consommateurs dans la gouvernance même de la SEML: **une gouvernance ouverte sur l'usager.** " *France Nature Environnement a intégré le CA de la SEML en juin 2007.*"⁶⁴⁴

Ces nouveaux enjeux, à l'échelle mondiale, liés à **la prise de conscience de la nécessité d'économiser l'ensemble de nos sources d'approvisionnement en eau et en énergies et d'en limiter la consommation** se déclinent localement dans une plus grande implication des collectivités territoriales.

Ce sera le cas dans les domaines de l'eau mais également pour les autres sources d'énergie et la récupération et le traitement des déchets, avec des répercussions possibles pour les SEML.

Tout comme dans le domaine de l'eau, le secteur de l'énergie et du traitement des déchets est, en France, essentiellement investi par des sociétés nationales (EDF, GDF...) ou les majors du BTP avec leurs filiales spécialisées.

Certaines SEML conservent cependant leur place localement tel qu'à Bordeaux ou Strasbourg pour la distribution du gaz ou dans les réseaux de chaleur et de froid.

La Semhach (Val de Marne) s'est développée dans le domaine de la géothermie, expérimentée à Melun en 1969 dans le cadre de la "Ville Nouvelle" puis depuis 1985 à Chevilly – Larue. Alimentant 19200 logements en chauffage et eau chaude sanitaire elle " *se hisse au premier rang européen des réseaux géothermiques et obtient un grand prix de l'environnement en 2002.*"⁶⁴⁵

A Paris, la CPCU produit de l'énergie calorifique sous forme de chaleur pour Paris et certaines communes de banlieue. " *Les sites de production sont alimentés pour 50% en vapeur fournies par les installations d'incinération des ordures ménagères de l'agglomération parisienne. Des installations de*

⁶⁴² Fédération des SEM. SEM Mag d'octobre 2006. p.2.

⁶⁴³ Le Moniteur .expert. com. Site www.lemoniteur-expert.com (article du 23 octobre 2007)

⁶⁴⁴ Eau de Paris. 20 ans d'eau de qualité pour les parisiens, 2007.p. 33.

⁶⁴⁵ Féd. des SEM. SEM-Mag de février 2005. p.4.

cogénération au gaz, implantées à Saint Ouen et Vitry sur Seine renforcent le dispositif." ⁶⁴⁶

A Montpellier, la SERM gère depuis 1968 une concession de service public de distribution de chaleur et de froid, ce réseau ayant été lancé dans le cadre de l'engagement des nouveaux quartiers dont elle assure l'aménagement notamment sur Antigone. " *Au rang des réalisations phare de la SERM, il faut noter la création, en 1986, de la centrale de cogénération d'Antigone et, en 2000, la réalisation, dans le cadre de la restructuration de la centrale de l'Hôtel de Ville, de la 1^{er} trigénération sur un réseau urbain français, valorisant l'électricité, la chaleur et le froid.*" ⁶⁴⁷

A Cenon, dans l'agglomération bordelaise, la création de la SEM- SOCOGEST pour le traitement des ordures ménagères et la gestion du réseau urbain fut également liée à la réalisation des ZUP des Hauts de Garonne alors que la nouvelle centrale de la communauté urbaine implantée à Bègles a été confiée à ASTRIA-Suez.

L'exemple des Ardennes s'inscrit d'avantage dans une démarche de développement local avec la société ARCAVI créée en 1978 pour mettre la politique du département. " *Par une vision à long terme affichée depuis 30 ans, le département des Ardennes n'a cessé de développer des moyens d'action novateurs au service de l'environnement, mis en œuvre et gérés par ARCAVI (Société Ardennaise d'Amélioration du Cadre de Vie).*" ⁶⁴⁸

De même, l'intervention des SEML nouvellement créées dans ce domaine de l'énergie ⁶⁴⁹ s'appuie sur des politiques volontaristes de collectivités souhaitant maîtriser ce secteur dans un concept de développement durable.

" *A Troyes, en Normandie, en Isère....les collectivités ont de plus en plus recours à ces énergies dites renouvelables.....les expérimentations se multiplient.*" ⁶⁵⁰.

- SEM Energie, à Troyes dans l'Aube: réalisation et gestion de chaudières bio- masses, parc d'éoliennes.
- Centrale les Mousses à Saint Paul de Varses (Isère) : micro- centrale installée sur la conduite d'eau potable produisant de l'électricité.
- Sem Evrecy-Orne-Odon (Calvados) : un parc d'éoliennes.....

Ce chapitre des services et de la gestion des équipements a ainsi mis en relief tout à la fois :

- **les spécificités des SEML, leur légitimité d'acteur du développement local et les limites de leurs possibilités d'action**, la SEM n'étant pas la formule miracle, la "bonne à tout faire" pour assurer la "viabilité financière" d'un projet hasardeux et mal étudié, mais **"permettant d'affirmer la volonté politique des élus pour la gestion d'équipements ou de projets particuliers."** ⁶⁵¹

⁶⁴⁶ Féd. des SEM. SEM-Mag de février 2005. p.4.

⁶⁴⁷ Féd des SEM. SEM- Mag de février 2005. p.5.

⁶⁴⁸ Conseil général des Ardennes. Site www.champagne-ardenne-tech.fr

⁶⁴⁹ près de la moitié des SEML récentes.

⁶⁵⁰ féd des SEM. SEM- Mag d'octobre 2006. p. 4 et 5.

⁶⁵¹ CAILLOSSE, Jacques, LE GALES, Patrick et LONCLE- MORICEAU, Patricia. Ibidem. p. 79.

" Cependant, ce soutien public et la rapidité avec laquelle certaines gestions peuvent aller à la dérive montrent que la gestion politique des SEML de gestion impose des délais importants avant restructuration. Si les déficits finissent par apparaître, les délais sont souvent longs, ce qui peut permettre des irrégularités. Les membres privés des conseils d'administration de ces

- et l'**élargissement du champ des acteurs publics et privés**, engagé avant même la décentralisation pour les services urbains de l'eau et de l'assainissement mais amplifié pour tous depuis celle-ci.

Parmi ces acteurs, la CDC intervient d'ailleurs par le biais de ses filiales de service, tout à la fois en appui aux SEM et comme une entreprise privée avec une vocation affirmée de développement à l'international.

Cet élargissement du champ des acteurs sera également significatif dans les domaines de l'aménagement et du développement économique.

Le développement local est ainsi ce qui caractérise cette période issue de la décentralisation.

I-3-10- UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ECARTELE ENTRE PLANIFICATION ET BALKANISATION DES POUVOIRS LOCAUX.

Dans le développement économique, cela fut renforcé par une évolution liée tout à la fois:

- aux crises économiques des années antérieures, après le choc pétrolier des années 1970 et les retournements technologiques qui touchent les industries lourdes
- et à l'émergence de ce qui deviendra la mondialisation avec une plus grande mobilité des lieux de décision pour l'implantation des entreprises rendant plus "aléatoire" le modèle de "planification à la française".

Dès la fin des années 1970, " *de multiples interrogations portent sur l'actualité et l'opportunité de "la planification à la française": on est prêt à abandonner l'idée et la philosophie de la planification héritée de l'après guerre pour s'intéresser davantage à un système d'organisation et d'instrumentalisation articulant "plan de la nation" et "plan des régions"*.⁶⁵²

D'autre part, le courant "libéral" vide, quelque peu, le concept même de planification de sens et de moyens.

" *Sous le gouvernement de Raymond Barre, un projet de 8^{ème} plan avait été préparé, pour couvrir la période 1981- 1985....à vrai dire, ce projet élaboré dans une conjoncture de plus en plus maussade, marquée par la poussée de l'inflation, la montée du chômage et une détérioration inquiétante de la balance des comptes accentuait la tendance déjà sensible à miser sur un retour aux mécanismes du marché; il reflétait la confiance du gouvernement de l'époque dans les vertus d'un libéralisme renforcé pour atteindre les objectifs jugés prioritaires....pouvait-on, vraiment, parler encore de planification?*"⁶⁵³

SEML ne semblent pas jouer leur rôle de censeur. Les rapports des chambres régionales des comptes dénoncent régulièrement le flou des comptes financiers et l'autonomie de gestion de certaines SEML, sans réel contrôles, et ce d'autant plus que le maintien en activité de tel ou tel équipement est une priorité politique ..."

⁶⁵² LACOUR, Claude, DELAMARRE, Alette. 40 ans d'aménagement du territoire. La documentation française, 2006. p.55.

⁶⁵³ LAJUGIE, Joseph, DELFAUD, Pierre, LACOUR, Claude. Espace régional et aménagement du territoire. Dalloz, 1985. p.330 et 331.

Les années 1980, au-delà de la décentralisation, marquent ainsi une rupture dans l'approche du développement économique qui se traduit pour les SEML par une implication, aux côtés des collectivités locales, essentiellement dans les premières années les communes et les départements, dans **la recherche de solutions "attractives" pour l'accueil des entreprises**, dans un contexte de "concurrence" de plus en plus forte entre territoires.

Les périodes précédentes avaient été marquées par la réalisation de zones industrielles en lien avec la planification nationale et puis dans le cadre des politiques d'aménagement régional conduites par la DATAR.

Le réseau SCÉM- SCET fut très actif sur ce marché, de la conception à la commercialisation.

Avec les mutations économiques des années 1980, l'effondrement de grands pans de l'économie traditionnelle (notamment la sidérurgie, les chantiers navals...), l'implication des collectivités dotées de compétences accrues dans l'action économique et **la demande des entreprises de disposer au-delà des terrains aménagés de bâtiments en location et de "services" pour être réactifs au marché, conduisit à de nouvelles pratiques professionnelles de la SCET et des SEM associant l'offre de terrains à celle de produits immobiliers.**

Les produits immobiliers développés par les SEML ont alors été fonction des étapes de la vie des entreprises, *" certains produits immobiliers correspondent à une étape de la vie d'une entreprise. Leur occupation est donc en principe temporaire: l'entreprise se tournera ensuite vers les produits immobiliers que propose le marché. L'objectif de ces produits consiste à pérenniser des entreprises encore fragiles et à les fidéliser sur le territoire, au fur et à mesure de leur évolution.*⁶⁵⁴

- incubateur pour des activités technologiques et de recherche pour des "entreprises émergentes", en lien avec le milieu universitaire,
- pépinière abritant divers services aux entreprises, en location avec un bail de courte durée et des aides de la collectivité,
- bâtiment relais destiné à une entreprise ne trouvant pas d'immobilier là où elle souhaite s'implanter, à un prix "compatible" avec son activité, en location de courte durée,
- hôtel d'entreprise, destiné à des entreprises en phase de pérennisation de leur activité,
- immobilier banalisé ou à la demande en location ou en vente.

L'immobilier d'entreprise sous ses différentes formes, de l'incubateur...à l'usine clé en main en VEFA ou Contrat de Promotion Immobilière répondait à l'attente tant des collectivités que des entreprises.

Ce type d'intervention a permis aux SEML **une nouvelle approche du monde des entreprises**, de la multinationale à la TPE en création, en lien avec des unités de recherche de l'Université. Il s'est agi également avec les juristes de la SCET et les financiers de la CDC de trouver les montages juridiques les mieux adaptés.

⁶⁵⁴ DEROCHÉ, Eric. Guides du réseau: Immobilier d'entreprise. SCET- Intersem. p.8.

" La décennie, 1980- 1990, fut pour la SCET et les SEM **une grande période d'expérimentation**: ainsi pendant presque deux ans la SCET géra pour le compte de la ville de Palaiseau l'une des toutes premières **pépinières d'entreprises** en France, elle conduisit sur le bassin du Mantois pour le compte de la SEML une opération de redynamisation du tissu des TPE- PME à partir de leurs besoins de technologies en les mettant en relation avec les centres de ressources scientifiques et technologiques, elle détacha dans plusieurs communes de France des agents animateurs des toutes premières agences de développement économique local. Cette expérimentation était partagée avec les SEML qui développaient et géraient les premiers bâtiments industriels locatifs (BIL), exploraient tous les montages immobiliers répondant aux nouveaux besoins des entreprises, créaient la première SEM patrimoniale pour reconverter une ancienne usine (à Belfort avec la SOPEB).....

Tout ceci a trouvé son aboutissement avec la place que le réseau SEM- SCET a pris dans **la réalisation des technopôles** ...avec Rennes Atalante (avec la SEMAEB), Technolac à Chambéry (avec la SAS)...ESTER à Limoges (avec la SELI), Bordeaux Technopolis...ce qui conduisit la SCET à créer au sein du réseau des SEML **le club des Technopôles**...La pionnière dans ce domaine fut la SADI (actuellement Territoire 38) qui dès les années 1970 , avant même que le concept de technopôle soit connu en France, créait à Meylan à côté de Grenoble, la Zone pour l'Innovation et les Réalisations Scientifiques, (la ZIRST) où non seulement la SEML inventait la première technopôle , mais en plus avec une décennie d'avance créait LOCAZIRST, le premier hôtel d'entreprise. " ⁶⁵⁵

Les SEML sont ainsi devenues depuis les années 1980 l'outil de l'interventionnisme économique des élus : " En terme d'organisation, la création d'une SEML permet de ne pas mettre les collectivités locales en première ligne, notamment celles qui n'ont pas à priori de compétence pour intervenir. Il est assez remarquable que la majorité des SEML impliquées dans le développement économique soient des SEML départementales, alors que les départements n'ont aucune compétence dans ce domaine. En fait, cela traduit bien la prise en compte du développement économique par l'ensemble des acteurs publics. La création(ou l'utilisation) d'une **SEM départementale de développement économique permet au département de ne pas apparaître directement et d'associer plus facilement des acteurs privés à ses actions** , notamment des financiers. " ⁶⁵⁶

La fin du 20^{ème} siècle fut également marquée par l'évolution du paysage institutionnel.

La décentralisation de 1982 avait essentiellement conforté le rôle des communes et des départements.

Le rôle des régions, bien que considéré fondamental pour le développement économique et l'aménagement du territoire régional, demeurait essentiellement au niveau de la définition des "planifications stratégiques" et de la négociation des contractualisations avec l'Etat, sans implication opérationnelle directe,

⁶⁵⁵ FUNEL, Jean- Marie. Développement économique: 50 ans d'adaptations continues In Maîtrise d'ouvrage et métiers de la maîtrise d'ouvrage. Institut de Recherche sur les Espaces Sociaux (IRES)- CDC/ ARSSCET, 2007. p.61 et 62.

⁶⁵⁶ CAILLOSSE, Jacques, LE GALES, Patrick et LONCLE-MORICEAU, Patricia. Le gouvernement des villes. Descartes, 1997. p. 80.

celle-ci demeurant du ressort des communes et des départements ce qui explique le positionnement privilégié des SEML près des communes (et maintenant des agglomérations) et des départements, **situation actuellement en évolution**⁶⁵⁷ qui conduira les SEML à rechercher un nouveau positionnement à l'interface des régions et des communes -communautés d'agglomération- et départements pour demeurer force de proposition et de mise en œuvre de "projets politiques" dont les Régions seront à l'origine et qu'elles auront à maîtriser.

I-3-11- EN ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE DES PAYS.

La notion de Pays au travers de politiques contractuelles avait été abordée en 1975 et 1976 sans beaucoup de résultats, si ce n'est la création des premiers districts urbains et l'engagement de contrats de pays pour lesquels les SEML purent assurer l'étude et l'assistance à la mise en œuvre.

Les lois " Joxe" du 6 février 1992 et "Pasqua" du 4 février 1995 reprennent le chantier et confortent la notion de pays. Sous l'égide des conseils généraux, voire des conseils régionaux, cette "**politique des pays**" se met en place et des SEML y sont directement associées tant pour les études que pour la mise en œuvre.

C'est le cas notamment en Charente Maritime, la SEMDAS qui après avoir, en un premier temps, défini, sous l'égide du Conseil Général, les enjeux de chaque pays est chargée maintenant, de la mise en œuvre des "Grands projets à vocation économique et /ou touristique" définis par le Conseil Général, projets réalisés sous la maîtrise des collectivités locales tels qu'un centre aquatique et ludique à Jonzac, un parc floral à Royan, un centre d'interprétation de la préhistoire , un pôle mécanique ou la reconstruction de l'Hermione à Rochefort...

Ces démarches ont été accompagnées par la CDC tant au niveau de l'expertise que de la formation des agents des SEML. " *Il en ressortait une nouvelle lecture de l'économie locale qui conduisit la SCET avec un groupe de SEML (SEMDAS, SEGARD, Hérault Aménagement...) et l'appui de la CDC, à concevoir et développer à partir de 1996 une expertise pointue en matière de conduite de projets de territoire...*"⁶⁵⁸

Des SEM telles que dans le Tarn (SEM 81) ou en Haute Savoie (SEDHS) ont ainsi rempli pour les conseils généraux **des rôles d'observatoire**, mettant leurs informations à la disposition de tous les acteurs locaux.

⁶⁵⁷ avec ou sans nouvel acte de décentralisation, le pouvoir régional sur le développement économique sera conforté, la Région ayant légitimité à être le "leader" en ce domaine, tel qu'actuellement pour la mise en œuvre des pôles de compétitivité.

⁶⁵⁸ FUNEL, Jean- Marie. Ibidem. p.62.

I-3-12- LES SEML: D'UNE LOGIQUE D'AMENAGEUR A L'ACCUEIL D'ENTREPRISES ET AUX PARTENARIATS PUBLIC PRIVE.

Les SEML sont ainsi progressivement passées d'une logique d'aménageur de zones d'activités à celle de l'accueil d'entreprises:

- en s'impliquant directement dans la réalisation de locaux d'activités tel qu'à Montpellier avec la SERL que dans le Cantal avec un village d'entreprises à Aurillac...
- en intervenant directement pour le compte des industriels en VEFA ou contrat de promotion immobilière tel que pratiqué, de longue date, par la SEPA dans les Pyrénées Atlantiques , par Gironde Développement⁶⁵⁹....
- en participant notamment aux côtés de la CDC à la mise en place de sociétés patrimoniales intervenant ponctuellement telle que la SADEV 94 pour l'opération de la Vache Noire ou à l'échelle d'une agglomération, d'un département ou d'une région (Haute Savoie, Charente Maritime, Tarn et Garonne, Loire, Aisne...).
- en mobilisant les acteurs publics de la reconversion des sites industriels tel que pour les anciens chantiers de la Ciotat convertis en pôle de maintenance de la haute plaisance par la SEMIDEP⁶⁶⁰.

Ainsi, face aux enjeux que représente une offre immobilière pour le développement de l'économie d'un territoire, et afin de pallier aux "frilosités" des investisseurs privés, certaines SEML ont élaboré des montages innovants, souvent avec l'appui financier de la CDC, n'hésitant pas à constituer et exploiter avec succès un patrimoine de bâtiments d'activités.

En Savoie, la SEM départementale (la SAS) a, dans le cadre d'une filiale SAS Industrie (dénommée actuellement SAS Développement), constitué un patrimoine réparti sur 15 bâtiments avec une localisation diversifiée s'intégrant ainsi dans le plan de développement économique du département et servant d'appel pour les promoteurs privés sur le marché de l'immobilier d'entreprise. On retrouve dans cet exemple la vocation des SEML dans la mise en œuvre de démarches innovantes et de levier pour l'engagement de partenariats avec le secteur privé.

Le début du 21^{ème} siècle se plaça également sous le signe de la "bataille pour l'emploi" et l'implication des SEM, aux côtés des collectivités locales, dans l'action économique s'est poursuivie par la reconversion de sites industriels, la constitution de SEM patrimoniales et le développement de partenariat public privé :

- en redonnant vie à Mulhouse (SERM 68) au patrimoine industriel de l'ancien site de la fonderie qui accueille, aujourd'hui, la faculté des sciences économiques, sociales et juridiques.
- en créant des filiales spécifiques en partenariats tant avec la CDC qu'avec des groupes industriels tel que Monaco Marine pour valoriser le site des anciens chantiers navals de la Ciotat sous l'égide de la SEMIDED et investir

⁶⁵⁹ tel que pour l'implantation de la scierie Escobois à Saint Symphorien

⁶⁶⁰ SEMIDEP:SEM de Développement Economique et Portuaire.

dans l'édification d'un "élévateur à bateaux" capable de mettre à sec pour tous les usagers potentiels des yachts de 80 m.

- en développant des partenariats avec les acteurs privés de l'immobilier d'entreprise tel que le réalise Normandie Aménagement sur l'ancien site métallurgique de la SMN à Caen dans le cadre du campus Effiscience afin de favoriser l'implantation de Philips Semiconductors⁶⁶¹.

- en créant des SEM patrimoniales tel qu'en Gironde pour la route des lasers (avec la SEM Gironde Développement pour l'assistance à la réalisation des travaux) ou en Isère pour le complexe Minatec (avec la SEM Territoires 38), le CEA étant dans ces deux cas, partenaire de la SEM patrimoniale.

- en s'impliquant dans des SEM patrimoniales tel que dans le Tarn avec la SEM 81 ou en Charente Maritime avec la SEMDAS.....

et en poursuivant les actions de requalification des zones d'activités existantes avec des offres de services tels que crèches, restaurant d'entreprise...dans une démarche de qualité environnementale.

Dans ces actions il ressort que l'initiative se situe davantage du côté des collectivités locales que de l'Etat, sous l'influence croissante des "régulations territoriales" de l'Union Européenne et dans un contexte de mondialisation et de compétition croissante entre territoires mais en définitive, **c'est l'entreprise qui décide de son choix d'implantation, ou de délocalisation, et des conditions de celle-ci.**

Le rôle de la Collectivité et de la SEML qui l'accompagne réside bien alors dans la création des conditions optima d'accueil de nouvelles entreprises et de pérennisation de celles qui existent.

D'autre part la loi du 2 janvier 2002 réformant le statut des sociétés d'économie mixte permet désormais aux collectivités locales de leur accorder des subventions ou des avances destinées à des programmes à des programmes d'intérêt général liés à la promotion économique du territoire ou à la gestion de services communs aux entreprises ce qui permet le développement de SEM assurant l'animation d'une aire technopolitaine ou tel qu'en Loire Atlantique de **l'animation économique régionale.**

En ce domaine il convient cependant de s'interroger sur la pertinence de la formule SEML, s'il ne s'agit que de l'externalisation d'un service de la collectivité régionale. La formule SEML sera, là aussi, légitime par sa capacité d'organiser des partenariats public- privé mieux que ne peut le faire une formule associative et surtout par sa capacité de mise en œuvre des projets politiques stratégiques de la collectivité, sous la maîtrise des élus locaux.

La mise en œuvre des pôles de compétitivité définis par la circulaire du 2 août 2005 devrait fournir de nouveaux champs d'intervention pour les SEML en lien avec les régions et les agglomérations. Les SEML ont à jouer leur rôle d'opérateur- facilitateur, dans le champ de l'accueil d'entreprises, pour la mise en œuvre des "projets politiques" de la Région en assurant les interfaces nécessaires entre avec les "projets urbains" des agglomérations et en mobilisant les partenariats public- privé nécessaires.

⁶⁶¹ dénommé actuellement NXP.

Cet aspect de l'évolution du positionnement des SEML par rapport aux compétences de développement économique sera développé au chapitre de cette thèse traitant des mutations en cours.

Dans cette implication, comme acteurs du développement économique local, les SEML sont accompagnées par la Caisse des Dépôts qui:

- participe à la création de SEM patrimoniale à vocation économique,
- finance des projets immobiliers portés par les collectivités ou les SEML; la Caisse des Dépôts participe aux "tours de table "en qualité d'investisseur "long terme", sa "présence" apportant "une meilleure crédibilité" près des autres investisseurs. Elle peut également intervenir pour "amorcer" un marché et passer le relais ensuite à d'autres investisseurs ...Mais, pour certains projets, même vis-à-vis des SEML, elle se trouve en secteur concurrentiel avec d'autres établissements financiers,
- assure les relais de trésorerie et, au niveau régional⁶⁶² le conseil et l'expertise financière, près des SEML,

Cependant, la Caisse des Dépôts inscrit ce "partenariat privilégié" dans le cadre de ses missions d'accompagnement des collectivités locales, **sans exclusive et en fonction du projet.**

Ainsi, **pour l'accueil d'entreprises et l'immobilier d'entreprises, ses participations se déclinent selon des modes diversifiés**, tels que le décrivent des exemples de sa plaquette de présentation de 2006 ⁶⁶³ :

- sous forme de SEM patrimoniale à Grenoble Minatec dans le contexte du pôle de compétitivité Minalogic (solutions miniaturisées intelligentes) ou en Gironde dans le cadre de la " route des lasers",
- en participant au financement d'immeubles structurant le site sur le Bioparc de Lyon aux côtés de la Communauté Urbaine, de la SERL (SEM de la Région de Lyon) et d'Icade (ex SCIC),
- en participant à la SEM Cré@cité à Bidart (64) et en finançant des bâtiments (réalisés en maîtrise d'ouvrage déléguée par la SEPA (Sem d'aménagement des Pays de l'Adour).
- en finançant des bâtiments dans le cadre de Pau Cité Média avec pour partenaires , à parts égales de 32% la SEM Pau- Pyrénées et la Caisse d'Epargne des Pays de l'Adour, la SEPA s'impliquant à hauteur de 5%,
- en créant une SA – Creil Montataire Développement- pour la reconversion du site des usines Chausson à Creil; cette opération a été conduite en associant financiers, professionnels du développement local (la Sodie, les Chambres Consulaires), collectivités et industriels (le groupement des entreprises de la région de Creil) et la SEM de l'Oise. La communauté d'agglomération reste propriétaire des bâtiments, la SA étant chargée de les réhabiliter, d'en construire de nouveaux et de les louer,

⁶⁶² "l'intuitu- personae" entre le directeur de SEML et le directeur régional de la CDC, ayant souvent été lui-même, directeur en SEM ou à la SCET, est un facteur facilitateur pour des interventions locales; c'est un élément important de l'ancrage local des SEML.

⁶⁶³ Caisse des Dépôts: Un investisseur pionnier – immobilier d'activités et mutations de friches urbaines, 2006.

- en investissant en partenariat avec Voies Navigables de France dans la réhabilitation des anciennes friches portuaires de Port- Rambaud sur le site de Lyon- Confluence,
- en créant une SCI avec ICADE pour réaliser un parc d'activités sur le site de l'ancienne gare militaire de Pierrefitte sur Seine,
- en participant à une opération de promotion immobilière avec la Société Marseillaise de Crédit, sur la zone franche de Saumaty- Séon, dans le cadre du grand projet urbain de Marseille,
- en créant des SARL ou des SAS, avec participation minoritaire, pour la réalisation d'hôtels d'entreprises à Sarcelles (le Francilien) ou à Clichy sous Bois (Parc de la Dhuis).....

Cet "inventaire à la Prévert" est significatif du champ très ouvert des possibilités d'intervention de la Caisse des Dépôts dans l'accueil et l'immobilier d'entreprises et, de ce fait du champ très étendu dans lequel peuvent se positionner les SEML, d'autant que celui-ci est également investi par les promoteurs privés.

" La Caisse des Dépôts intervient en tant qu'investisseur de long terme dans l'immobilier d'entreprise aux côtés d'autres investisseurs privés....Son action s'inscrit en cohérence avec la volonté et la stratégie des collectivités locales en matière de développement économique. L'existence d'un projet urbain d'ensemble porté par ces mêmes collectivités constitue également un élément important de son engagement. Dans ce cadre, la Caisse des Dépôts intervient en anticipation du marché pour accélérer le processus de mutation et de développement économique des tissus urbains et pour exercer un effet d'entraînement d'autres investisseurs. Investisseur de long terme, la Caisse des Dépôts favorise ainsi l'évolution d'opérations vers le marché: lorsque les conditions sont réunies, elle peut se retirer et céder sa place à d'autres investisseurs dans une logique économique banalisée." ⁶⁶⁴

D'autre part, l'implication de la Caisse des Dépôts pour le développement économique et l'emploi se déploie:

- vers les PME sous forme de capital- investissement par l'intermédiaire de sa filiale CDC Entreprises- FP Gestion. La Caisse des Dépôts prend des participations dans des sociétés de capital investissement régional et de capital risque technologique. Elle intervient sur des segments de marché où l'offre de capital investissement est insuffisamment développée par les acteurs privés,
- vers les très petites entreprises et l'économie sociale, au côté des collectivités locales en soutenant les démarches entrepreneuriales génératrices d'emplois et de cohésion sociale: association de prêts d'honneur et de fonds de garantie, dispositifs locaux d'accompagnement des associations....De plus elle gère le Fonds de cohésion sociale, doté par l'Etat pour lutter contre l'exclusion sociale et accorder des "micro-crédits" en faveur de créateurs d'entreprise,

⁶⁶⁴ Caisse des Dépôts. Un investisseur pionnier- immobilier d'activités et mutations de friches urbaines. 2006. p.3.

Les domaines d'intervention des SEML sont bien, tout à la fois dans le champ des actions de la Caisse des Dépôts pour le développement économique, mais n'en constitue qu'une des composantes, à sa disposition et qu'elle utilise en fonction du projet et de la volonté politique des élus locaux.

I-3-13- LA REALISATION D'EQUIPEMENTS PUBLICS: UN VRAI METIER.

Cette implication des SEML dans l'immobilier d'entreprise fut facilité par l'expérience acquise par les SEML dans **la réalisation d'équipements publics** depuis l'origine des grands ensembles avec la réalisation des "équipements d'accompagnement" tels que groupes scolaires, centres sociaux, centres commerciaux....

La décentralisation va générer de nouveaux besoins des collectivités et notamment des communes , des départements et des régions confrontées à la gestion du parc immobilier des écoles primaires et maternelles, des collèges et des lycées, parc souvent vétuste et ne répondant plus aux attentes et besoins des communautés éducatives. **La loi relative à la Maîtrise d'Ouvrage Publique de 1985, dite loi MOP**, confirmera les possibilités d'intervention des SEML en ce domaine. Ce secteur d'activité permettra aux SEML d'accompagner les collectivités dans la prise en charge de cette nouvelle compétence, d'autant que se situant "en proximité des utilisateurs" les demandes se faisaient plus qualitatives, ce qui permit notamment de rompre avec les politiques des "modèles" développées par les services de l'Etat et de s'engager , souvent en lien avec la SCET, dans des **actions de programmation** associant la communauté éducative et plaçant ces équipements dans des enjeux de développement urbain et territorial.

Les SEML ont été ainsi présentes dans la rénovation du parc des collèges et des lycées avec pour ces derniers la création de SEML spécifiques en Midi Pyrénées, Languedoc Roussillon, Provence Côte d'Azur...puis à partir des années 1990 dans le domaine universitaire dans le cadre du plan Université 2000.

En développant **cette "culture " de l'immobilier conjuguant l'écoute des besoins des utilisateurs et la rigueur financière**, les SEML et la SCET ont également été aux avant postes de l'émergence des concepts de développement durable intégrant en un premier temps **les démarches Haute Qualité Environnementale** .

La Cogemip (Toulouse) fut ainsi pionnière en ce domaine dans la réalisation des lycées de Midi Pyrénées dès 1999 avec la reconstruction du lycée de Foix-Ferrières, **en privilégiant la "démarche" et la "pédagogie"** au-delà de l'application de règles et critères de labellisations⁶⁶⁵ .

⁶⁶⁵ COGEMIP/Région Midi Pyrénées: La qualité environnementale dans les lycées de Midi Pyrénées, 2005. p.1.entretien avec Martin Malvy:" Notre ambition est celle du développement durable de notre région. Si la HQE fait ses preuves à moyen et long terme nous soutiendrons cette démarche. La HQE n'est cependant pas un sésame suffisant. Il doit s'accompagner d'une éducation et d'une sensibilisation de ses utilisateurs, sans quoi l'outil risque d'être sous exploité. Il faut savoir et avoir envie aussi de s'approprier une construction qu'elle soit HQE ou non. Il ne faut pas oublier ce principe."

La mission de maîtrise d'ouvrage déléguée pour la réalisation d'équipements publics est ainsi progressivement devenue un "métier à part entière", une compétence nécessitant **rigueur dans la tenue des coûts et des délais et innovation dans la mise en œuvre de concepts nouveaux.**

Que ce soit pour la réalisation d'une piscine olympique à Montpellier, d'une piscine ludique à Saint Jean de Luz... d'une patinoire ludique à Rennes ou Montpellier..., du centre culturel Jean- Marie Tjibaou à Nouméa, de maisons de retraite et de maisons d'accueil des malades Alzheimer ou de la salle des fêtes d'un bourg rural, la valeur première de la SEML demeure celle de **l'écoute pour définir avec les utilisateurs au-delà du faisable et du possible ce qui correspondra le mieux, sur la durée, à leur attente et à l'évolution de leurs besoins.**

Cela permet également à de nombreuses SEML, notamment départementales, de conserver un volume d'activité suffisant, représentant parfois la moitié du chiffre d'affaire, en période de crise immobilière et de concurrence des groupes privés dans l'aménagement .

I-3-14- LES GRANDS GROUPES DU PRIVE: LE RETOUR AVEC LA REPRISE DE LA CROISSANCE URBAINE ET DE LA RENTABILITE A COURT TERME.

Les grands groupes privés, avec la reprise de la croissance urbaine des années 1980, ont conforté leur positionnement et se sont positionnés comme **aménageurs privés** tout en "*rappelant que la finalité de la promotion privée réside d'abord dans le montage commercial, technique et financier d'une opération immobilière individualisée. De ce point de vue, l'objectif est, bien sûr, la réalisation dans les meilleures conditions d'un programme destiné à répondre aux exigences d'un marché. Au regard de cette configuration traditionnelle de promoteur- constructeur, celle d'aménageur implique, en revanche, le passage à une autre échelle d'intervention, tout à fait différente, dans le temps et dans l'espace...*

Généralement, en raison même de son ampleur, ce type d'opération conduit l'aménageur à partager le risque commercial en cédant une part des droits à construire qu'il a générés. Il faut en outre ajouter que les cessions de charges foncières par l'aménageur privé sont aussi, bien souvent, le résultat d'une volonté des communes de diversifier programmes et promoteurs dans les opérations importantes.

*Le second changement d'échelle concerne le temps. De fait l'aménageur privé appelé à construire une partie des programmes , sur des terrains qu'il a préalablement acquis et équipés, sait qu'il s'engage sur des durées relevant au minimum du moyen terme soit 4 à 6 ans. Le cadre habituel d'un programme immobilier qui s'inscrit, le plus souvent, dans les deux années qui suivent l'obtention du permis de construire est donc largement dépassé. Le passage du court terme de l'opération immobilière au moyen terme de l'aménagement urbain traduit la notion de projet urbain...Dans ces conditions, l'aménagement est appelé à chevaucher plusieurs mandats électoraux de l'équipe municipale. Là encore, et étant donné l'importance des délais, **le risque doit être partagé.***

Cela conduit l'aménageur à mettre en œuvre deux démarches très caractéristiques de son activité: d'abord, la mise en place d'un phasage des opérations en veillant au respect d'une cohérence entre la livraison des constructions et celles des équipements communs, ensuite, l'établissement de relations de type partenarial avec les collectivités locales.

Ces aspects principaux du métier d'aménageur privé se développent, de nos jours, dans un contexte marqué, en premier lieu, par une reprise de la croissance urbaine. " ⁶⁶⁶

Ces propos de la fédération des promoteurs constructeurs traduisent clairement l'intérêt des promoteurs pour l'aménagement comme moyen de disposer du foncier nécessaire à leurs activités de base, la promotion et/ou la construction, en période de croissance urbaine. Ne situant pas l'aménagement au cœur de leur métier ils conviennent de la nécessité d'un partage des risques avec la collectivité d'autant que l'échelle du temps n'est pas celle qu'ils pratiquent habituellement.

Cette notion d'échelle du temps, pour les différents acteurs de la ville est fondamentale; j'y fus régulièrement confronté et amené à concilier les attentes:

- de l'élu "bousculé" par l'éminence d'un scrutin électoral proche⁶⁶⁷ ou par l'aubaine d'une subvention ou programmation exceptionnelle. ⁶⁶⁸
- du promoteur attendant un retour sur investissement à court terme et dont la réussite ne sera assurée qu'à l'issue de la dernière vente du programme engagé.
- des techniciens dont les temps de travail effectif sont souvent rognés par les délais d'instruction auxquels les dossiers sont soumis près des multiples administrations, services, chambres consulaires, chacune avec ses méthodes et ses exigences . Malgré toutes les lois dites de modernisation de l'administration, le temps de l'administration lui est souverain, celle-ci demeurant persuadée d'être la détentrice de l'intérêt général. ⁶⁶⁹
- des aménageurs intervenant sur le moyen terme mais devant disposer de souplesse et des tableaux de bord financiers suffisamment adaptables⁶⁷⁰ pour ne pas imposer leur propre temps à celui des autres intervenants.

⁶⁶⁶ FNPC (Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs). Réussir l'aménagement urbain, 1991. p.15. et 16.

⁶⁶⁷ la multiplicité des modes et types de scrutins sur le territoire français et leur échelonnement dans le temps, contrairement au mode des USA, les interactions entre scrutins locaux et nationaux et le cumul des mandats (même réduit) conduit à compresser le temps de l'élu, temps souvent trop réduit pour l'engagement d'un projet et une concrétisation suffisamment explicite pour ses citoyens- électeurs.

⁶⁶⁸ lorsqu'André Jarrot, maire de Montceau les Mines et président de la Communauté Urbaine du Creusot/ Montceau les Mines fut nommé ministre de l'environnement en 1974, il obtint la programmation du lycée professionnel de la ZAC du Rompois à Blanzay dont j'assurai la réalisation, avec trois ans d'avance sur les prévisions ce qui nécessita, "illico" de bouleverser le programme des acquisitions foncières.

⁶⁶⁹ un service instructeur de la DDE de Gironde réussit à me bloquer le projet de la ZAC de Mios, pendant quelques années, malgré les essais de conciliation engagés par le maire sous l'égide du sous préfet. Ce qui s'appelait Mios 2000 vit le jour en 2004!

⁶⁷⁰ c'est le rôle des compte rendu aux collectivités, quel que soit le mode de contrat; il appartient à l'aménageur non d'imposer son "temps" mais d'en assurer la "veille" et d'aviser la collectivité afin de permettre les prises de décision en conséquence.

- et celui des habitants, des entreprises et commerces, des activités qui façonnent la ville et se l'approprient sur la durée.

Je trouve d'ailleurs la fédération des promoteurs constructeurs optimiste lorsqu'elle fixe de 4 à 6 ans la durée d'une opération d'aménagement ; personnellement j'ai plus souvent connu des durées de 10 à 20 ans, ce que confirme Jean Paul Lacaze en évoquant **la loi des 10 ans**:

" L'unité de temps, en aménagement, est de l'ordre de grandeur de dix ans. Il faut dix ans, au minimum, pour changer significativement l'organisation d'une ville: ouvrir une voie nouvelle, construire un équipement structurant, créer ou remodeler un quartier:

- *trois ans pour décider qu'il faut faire quelque chose, qu'il faut le faire là et non ailleurs, qu'il faut choisir telle taille et telles caractéristiques pour la solution à retenir;*
- *trois ensuite pour régler les problèmes fonciers, reloger les expropriés,*
- *trois ou quatre enfin, pour achever une tranche significative qui donne une vision claire du projet et qui apporte une première modification effective de la géographie locale.*

Ces dix ans constituent un minimum bien souvent dépassé..." ⁶⁷¹

Cette loi des dix ans appelle d'ailleurs, selon Jean Paul Lacaze, tout à la fois à une **leçon de modestie** et à la nécessité de mettre en place des **outils de planification stratégique et de la mise en œuvre de celle-ci**, pour gérer l'évolution de l'espace en ce référant à ces "temps longs".

" Réaliser un projet élaboré six ou huit ans plus tôt, c'est construire une réalisation qui n'est déjà plus à la pointe de l'évolution technique, et qui parfois même a pris un coup de vieux...alors que les projets que vous esquissez aujourd'hui seront réalisés au plus tôt dans dix ans, sinon plus tard, à un moment où les idées auront évolué, où les besoins seront ressentis différemment, où de nouvelles préoccupations seront apparues. Le perfectionnisme technique n'est donc pas la bonne manière de traiter les problèmes urbains. Cela confirme qu'il faut chercher l'optimum ailleurs, dans la mise en place de structures durables et prévues pour s'adapter à l'évolution future. " ⁶⁷²

Mettre en place **des structures durables pour s'adapter à l'évolution future** au "temps long de la ville" nécessite de pouvoir disposer d'orientations qui soient elle-même tout à la fois claires pour donner la direction, le sens –et du sens- et souple pour s'adapter. C'était une fonction assignée à la planification stratégique instituée par la loi d'orientation foncière de 1967 qui institua le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), mais dont les retombées en terme de planification stratégique furent exploitées diversement selon les "cultures locales" et il faudra attendre réellement l'année 2000 et la loi SRU pour qu'avec l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), les villes et agglomérations en découvrent la nécessité et les vertus.

⁶⁷¹ LACAZE, Jean-Paul. Introduction à la planification urbaine. Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1995. p.277 et 278.

⁶⁷² LACAZE, Jean- Paul, Ibidem, 1995. p.278.

Ce "décalage" entre une nécessaire vision à long terme de la Ville et la logique de la rentabilité à court terme des opérateurs privés, logique de plus en plus prégnante aujourd'hui sous la pression d'un marché boursier mondialisé, est rappelée par Thierry Oblet qui l'analyse comme une "atteinte à ce qui constitue le fondement de la vie politique":

" Aujourd'hui, tout porte à croire que les grands groupes vont continuer d'accentuer leur emprise opérationnelle dans l'aménagement, la production et la gestion urbaines, mais aussi élargir leurs propositions d'intervention aux secteurs de l'environnement et du cadre de vie. Ces entreprises n'ambitionnent pas forcément de contrôler le pouvoir local mais se servent de ses failles pour assurer pour assurer leur croissance économique au risque d'un pilotage du développement urbain, modelé par la logique économique de ces grands groupes, s'opère dans une carence de perspectives à long terme. Or sans ces dernières, c'est la qualité proprement dite de l'action sur l'urbain qui s'étiole. Si l'emprise des grands groupes privés sur l'aménagement urbain s'accroît en proportion de "l'activisme" des maires, ce dernier semble en revanche rarement arrimé à un projet politique fort. Une enquête "sur la manière dont les décideurs locaux se représentent l'avenir de leur cité ", montre selon François Ascher, " que nombre d'entre eux n'ont qu'une aucun projet à quinze – vingt ans pour leur ville; que de nombreuses idées d'avenir n'ont pas de localisations et de formes définies; que la notion de stratégie spatiale est très abstraite."⁶⁷³ L'impact des stratégies à court terme de ces opérations privées rend très ambigu le renouveau annoncé de la planification urbaine. " ⁶⁷⁴

Cette implication des grands groupes privés dans l'aménagement complétait leur positionnement dans les services publics urbains, pour une offre globale "d'ensemblier urbain" dans le cadre des ZAC privés mais également dans ce qui apparaissait déjà comme le développement de nouvelles formes de partenariats public- privé.

Le développement de ces formes de partenariat public- privé correspondait tout à la fois aux habitudes françaises de subordonner l'aménagement, même privé, à l'action publique et aux nouveaux pouvoirs de élus locaux qui pouvaient espérer trouver ainsi les moyens de financer leur développement urbain " sans prendre le risque financier" de celui-ci.

Il convient cependant de rappeler que la mixité des investissements publics et privés est de règle dans les opérations urbaines et même quand l'aménageur est une collectivité publique ou une SEML concessionnaire de celle-ci, il n'est qu'un maillon de la chaîne de production immobilière et collabore avec des sociétés privées, organise, en quelque sorte les partenariats public- privé. **Ce rôle des SEML comme organisateur, facilitateur de partenariats public privé était effectif, dès l'origine de celles- ci, même si peu mis en évidence, et le sera de plus en plus à la fin du siècle et aux début des années 2000.**

L'aménagement du Front de Seine, engagé en 1988, à **Levallois Perret** illustre ce type de partenariat. Une grande ZAC publique, sur des friches

⁶⁷³ ASCHER, François. Projets publics et réalisations privées, le renouveau de la planification urbaine. Annales de la recherche urbaine n°51, septembre 1992. p.9.

⁶⁷⁴ OBLET, Thierry. Gouverner la ville. le Seuil, 2005. p.239.

industrielles est concédée à une SEML (la SEMARELP (SEM de rénovation et d'entretien de Levallois Perret), mais les risques de l'action foncière sont pris partiellement en charge par le groupe Bouygues, sous forme d'engagement d'achat de charges foncières. " *La ville a signé un traité de concession avec la SEMARELP; celle-ci a normalement désigné ses maîtres d'œuvre...mais cette organisation classique posait des problèmes financiers délicats pour le lancement de la première phase. Il fallait en effet acheter les terrains Citroën, puis les équiper...La SEMARELP et France Construction (groupe Bouygues) se sont alors engagé dans un montage contractuel :*

- *la SEMARELP a confié à France Construction une mission d'assistance générale qui couvre la programmation, la coordination des études d'urbanisme et d'architecture, la gestion ainsi que l'assistance technique, foncière et financière, les principales décisions étant prises par la SEMARELP.*
- *France construction s'est engagé à acheter à la SEMARELP 150000 m² de charges foncières à prix déterminé, en payant une avance et en fournissant pour le solde une caution bancaire. Sur cette base, l'aménageur a pu obtenir les emprunts nécessaires au financement du projet."*⁶⁷⁵

Le nouveau quartier de l'Ecluse à Saint Maurice dans le Val de Marne est également un exemple de financement d'une opération par les engagements d'achats des promoteurs la ville conservant la maîtrise du projet sous couvert de sa SEML. " *Le départ annoncé par la société Câbles Pirelli en mai 1989, conduit la commune à souhaiter maîtriser l'aménagement des terrains libérés...Pour ce faire la ville de Saint Maurice décide la création d'un SEM locale(la SEMAUDEV) chargée en qualité de concessionnaire de l'aménagement des ZAC Pirelli. En même temps est organisée une importante consultation auprès des promoteurs pour la réalisation du nouveau quartier. A l'issue de cette consultation le projet présenté par les promoteurs Meunier et Georges V est retenu....La municipalité veut réussir l'aménagement d'un morceau de ville, à courte échéance, (achèvement de l'ensemble dans un délai de 7 ans)" sans risques" notamment financiers pour la commune avec une maîtrise d'ouvrage cohérente couvrant bien les composantes politique, économique et technique du projet..."*⁶⁷⁶

La SEMAUDEV, concessionnaire de la ZAC avait signé avec les promoteurs des compromis de vente ainsi qu'un marché avec le groupe Georges V pour la réalisation de travaux de démolition et d'infrastructures de la ZAC et une convention pour la réalisation u programme d'équipements publics de superstructures. Il s'agissait bien ainsi de la mise en œuvre de véritables partenariats publics privés, maîtrisés par la collectivité et mis en œuvre sous l'égide de la SEML.

Le partenariat peut également s'engager dans un partenariat avec le propriétaire initial du terrain. La ZAC des fonderies à Mulhouse présente ce type de partage de risques et des responsabilités entre la SEML (SERM 68) – aménageur et la société ALPSPI, propriétaire du foncier et des bâtiments de l'usine qui désirait initialement en assurer la valorisation dans le cadre d'une

⁶⁷⁵ ANDREOLI, Jean- François. (directeur de France Construction) In Public Privé: quel aménagement pour demain. Ministère de l'Équipement – DAU, 1995. p.26.

⁶⁷⁶ AVRIL, Bertrand. (directeur développement groupe Georges V. In Partenariat public privé: quel aménagement pour demain. Ibidem, 1995. p.28.

ZAC privée conventionnée. " *Cependant, le propriétaire s'est très vite trouvé dans l'impossibilité de produire les garanties bancaires nécessaires pour conclure sur un programme de cet importance sur 8 à 10 ans. L'opération était bloquée et toute solution de ZAC publique se heurtait d'emblée au problème de l'acquisition foncière et du portage foncier. Préférant ne pas s'orienter vers un fractionnement du site en plusieurs petites ZAC conventionnées, dont la cohérence, le pilotage et l'équilibre global n'était pas évident, la Ville, soucieuse du devenir de ce secteur urbain stratégique, et le propriétaire se sont alors orientés vers une solution partenariale. Fédérés au sein d'un protocole d'accord, la Ville, le propriétaire et la SERM ont réactivé la procédure de ZAC sans expropriation. Dans ce montage, le propriétaire reste porteur de son foncier et le commercialise librement selon le cahier des charges de la ZAC publique créée sur le site et selon les modalités de cadrage et de progression prévues au protocole d'accord. La SERM, concessionnaire de la Ville, réalise les travaux d'équipement et perçoit en contrepartie les participations prévues au bilan approuvé de la ZAC, versées par les constructeurs dans le cadre de conventions signées avec elle, simultanément aux actes d'acquisition signés par le propriétaire.*" ⁶⁷⁷

Ce type de partenariat avec des propriétaires fonciers, notamment pour l'aménagement de friches industrielles se développera avec de grands propriétaires "institutionnels" tels que la SNCF, l'Armée...tel que dans la ZAC Paris Rive Gauche avec la SEMAPA ou des entreprises nationales comme Renault pour l'aménagement de l'île Seguin et des Rives de Seine à Boulogne Billancourt avec la SEM Val de Seine Aménagement.

Au-delà de ces partenariats développés par les SEML, quelques opérations importantes de ZAC privées tel l'Espace Clichy dans les Hauts de Seine réalisé par le groupe SAE, furent engagées mais la plupart des ZAC privées sont demeurées de taille relativement réduite et l'aménagement privé a connu dans les années 1990 un développement relativement modeste.

La stratégie des aménageurs privés et leurs ambitions furent, d'autre part, rognées par la crise des années 1990-1995.

En réalité, les principaux objectifs des aménageurs privés étaient indirects. " *La plupart avaient pour objectif premier d'acquiescer un droit de regard sur l'aval des opérations, c'est-à-dire sur les financements, les chantiers et surtout les droits à bâtir et les services concédés: l'aménagement n'était qu'un rouage dans la recherche de marchés urbains....En un premier temps, les groupes importants de la promotion- construction ont recherché une voie privilégiée pour trouver des terrains à bâtir. Avec l'expérience, cette attitude initiale a eu tendance à être remplacée par la valorisation d'une autre finalité, à savoir contribuer au développement des villes par le moyen d'un savoir-faire mis au service des élus locaux...*

En se lançant dans l'urbanisme, les entreprises cherchaient donc un profit et des chiffres d'affaire indirects. Accessoirement, elles aspiraient à de nouveaux domaines de compétence, autrefois réservés à la collectivité: elles se dotaient d'un discours civique, elles négociaient contractuellement des interventions sociales, elles voulaient illustrer le concept d'entreprise citoyenne. Mais, dans la

⁶⁷⁷ PELISSIER, Robert et BLIND, Christian. In Partenariat public privé: quel aménagement pour demain? Ibidem, 1995. p. 103-104.

tradition nationale, ces préoccupations ne pouvaient être durablement concrétisées que dans des conditions économiques favorables. " ⁶⁷⁸

I-3-15- LES SEML DEMEURENT AU CŒUR DES PARTENARIATS PUBLIC PRIVE ET INNOVENT.

Les SEML et la SCET, avec la CDC ont également, à cette époque développé des formes nouvelles de partenariat dans l'aménagement que ce soit en phase amont avec la création d'une société d'étude tel que pour l'engagement d'Euralille et pour la réalisation du stade de France.

Dans le cas d'Euralille, la société d'étude a permis de financer la préparation du projet, tout en instituant une collaboration permanente entre la Ville et la Communauté Urbaine de Lille d'une part, les banquiers de l'opération (trois banques nationales ⁶⁷⁹ et deux banques régionales ⁶⁸⁰) et le futur maître d'ouvrage de l'opération, une SEM spécifique, les actionnaires de la société d'études ayant tous souscrit au capital de la SEM. Certains d'entre eux rejoints par d'autres, ont joué par la suite un rôle déterminant à la fois en tant que banquier de la SEM et comme investisseurs et banquiers des opérations immobilières privées.

Tel que le rappelait Jean Paul Baïetto, dans une région ayant vécu vingt ans de mutations industrielles qui laissaient des traces, notamment en terme d'image et de capacité à se développer " *un projet porté par une société privée paraissait dans le contexte pouvoir être plus crédible auprès des milieux économiques et des investisseurs nationaux et internationaux que s'il l'était par la collectivité locale.*" ⁶⁸¹

Dans l'exemple d'Euralille, il convient de signaler la "**connivence d'objectifs**" qui s'installe et perdurera, même et surtout en période de crise immobilière, entre Jean Paul Baïetto, directeur d'Euralille, et le maire de Lille, Pierre Mauroy; "**l'intuitu- personae**" retrouve là, **sur des projets stratégiques pour une collectivité, à mener sur la durée**, toute sa signification.

Cet élément est primordial et indissociable pour la réussite de ce système de société d'étude "de préfiguration" au même titre que l'implication forte de l' élu local de "référence".

L'absence de telles conditions, d'un projet politique et d'une "volonté politique" expliquent, en partie l'échec d'une société d'étude, de ce type à Bordeaux, la société Ardeur, pour le réaménagement des friches du quartier de la Bastide, rive droite. Ce cas spécifique "type bordelais", du ni- ni, ni projet politique, ni volonté, sera développé lors du chapitre suivant dans la comparaison du positionnement des SEML sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier.

Pour le **Stade de France**, la CDC a mise en place, en 1993, **une mission "ad hoc" dans l'esprit des "commandos"** de François Bloch-Lainé, avec du

⁶⁷⁸ MASBOUNGI, Ariella et ROUX, Jean-Michel. Public Privé: quel aménagement pour demain? Ministère du Logement.DAU (col. Villes et Territoires), 1995. p.46.

⁶⁷⁹ Crédit Lyonnais, Caisse des Dépôts et Consignations, Banque Indosuez: établissements leaders côté français d'Eurotunnel (à l'époque de la société d'étude)

⁶⁸⁰ Banque Scalbert Dupont et Banque Populaire du Nord.

⁶⁸¹ BAÏETTO, Jean- Paul. Public- Privé: quel aménagement pour demain. Ibidem. p.100.

personnel de la SCET assisté de prestataires extérieurs spécialisés. En moins d'un an, cette mission va établir la programmation détaillée, arrêter les principes d'aménagement du quartier d'implantation, diriger la commission technique d'analyse des offres et permettre le choix du concessionnaire par l'Etat, en l'occurrence le consortium Bouygues- Dumez- SGE.

Pour assister l'Etat dans le contrôle de la construction et l'aménagement du quartier la création d'une SEML, plus souple dans son fonctionnement, fut préférée à celle d'un Etablissement Public.

La SANEM- Grand Stade⁶⁸² sera créée par l'Etat en 1994, pour aménager le quartier et s'assurer du respect du traité de concession passé avec le consortium pour la réalisation et la gestion de cet équipement qui sera le "fleuron" des championnats du monde de foot- ball. La SEM Plaine Commune Développement poursuivra cette mission.

Dans ces implications de SEML dans la mise en œuvre de "véritables partenariats public privé", il s'agit d'innover, au cas par cas, et là plus qu'ailleurs la légitimité de la SEML réside dans son efficacité et sa capacité à mobiliser ces partenariats, en permettant aux élus locaux ou nationaux (tel au Grand Stade) de conserver la maîtrise des mutations urbaines engendrées par ces opérations, au-delà des cadres juridiques qui seront retenus pour leur mise en œuvre.

Ainsi, à coté de la poursuite des interventions classiques d'aménagement en ZAC périurbaines ou de centre ville en rénovations urbaines, les SEML ont leur place dans la mise en œuvre des grands projets engagés par les collectivités, souvent sur de grands territoires et sur la durée et parfois même en reprenant et menant à bien des opérations "abandonnées" par le secteur privé tel que ce fut le cas pour **la Cité Internationale de Lyon.**

La Cité Internationale s'est en effet développée suivant différents montages opérationnels passant d'une primauté du public, dans la phase de gestation du projet, au choix d'un opérateur privé dans une première phase de réalisation puis finalement au retour à un aménagement public.

" Pendant vingt ans, le contexte du projet a connu plusieurs évolutions notables (quatre maires, une économie de l'immobilier qui a connu des variations extrêmes) qui ont largement pesé sur les contours du projet et les conditions de sa mise en œuvre. La SEM Cité Internationale, dédiée à la réalisation de cette opération, a ainsi vu sa mission évoluer. Quand la SEM est créée en 1987, on est encore aux balbutiements d'une vraie définition de la maîtrise d'ouvrage urbaine et la culture de projet territorial est naissante. La SEM se voit confier une mission d'aménagement opérationnelle classique de réalisation des équipements publics et de ventes foncières. La Communauté urbaine et la Ville de Lyon, à qui appartient le foncier se sont organisées, sous le patronage du politique, pour encadrer et piloter l'opération. Prenant la suite d'une mission spécifique, la SEM naissante est régulièrement associée et consultée sur les réflexions amont et s'affirme comme un lieu de rencontre et de synthèse autour du projet. Le choix de créer une structure dédiée était motivé par l'ampleur du projet.

⁶⁸² SANEM – Grand Stade: SEM nationale dont l'Etat détient 51% des actions et le groupe CDC 27%.

*Le changement de mandature et le contexte économique flamboyant du début des années 1990 vont changer la donne. La Ville fait le choix de concéder la réalisation à un opérateur privé, la SARI, qui accepte de porter le risque de l'opération...La SEM se voit alors confier la gestion de ce contrat et devient une SEM de pilotage et de coordination....la SEM n'intervenait pas directement dans la réalisation du projet. **Le rôle de la SEM, novateur pour l'époque et précurseur des réflexions actuelles sur les moyens de refaire la ville sur la ville, est devenu celui de manager du projet.** Il consistait principalement à assurer la transversalité des relations entre tous les acteurs monopolisés sur ce grand projet, tout en préservant l'intérêt des collectivités publiques et en permettant une relecture et une réorientation constantes du projet au fur et à mesure de sa réalisation.....Mais, **la conjoncture a changé et l'opérateur privé (la SARI, filiale de la Générale des Eaux) n'a pas souhaité poursuivre.** Naturellement, la collectivité a adonc confié à la SEM la mission opérationnelle; la SEM est donc redevenue un aménageur classique chargé de mener à terme cette opération ambitieuse.*

*La SEM Cité Internationale illustre par ses actions et son évolution deux points forts de l'action urbaine. En premier lieu, elle a vécu de près la nécessité d'une constante relecture des projets qui, s'ils doivent être portés fortement au niveau politique, ne doivent pas être figés. Par ailleurs la SEM a été fortement confrontée à l'élargissement de la nature des missions des acteurs de l'aménagement....en demeurant le **garant de la qualité et de la continuité du projet.**" ⁶⁸³*

I-3-16- LE CLUB VILLE AMENAGEMENT : TERREAU FERTILE DES ECHANGES ENTRE PARTENAIRES PUBLICS ET PRIVES.

Cette nécessité de disposer de garants de la qualité et de la continuité du projet, aux côtés des élus locaux, en intégrant le temps de la ville, différent de celui des mandats électifs, dans des projets de plus en plus complexes associant volonté publique et partenariats public privé, se retrouva dans les premières réflexions du club ville – aménagement.

Le club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes sera créé en 1994, à l'initiative de Jean Frebault ⁶⁸⁴ et de François Ascher, réunissant des membres des administrations, des universitaires et des maîtres d'ouvrage publics et privés ; il se nommera à partir de 1997 **le club Ville Aménagement**.

Jean- Paul Baïtto, directeur d'Euralille en sera le premier président; à son décès Jean Frebault le remplacera puis Jean Luc Poidevin, directeur de l'EPAMSA ⁶⁸⁵ (actuellement président de Villes et Projets - Nexity) en assurera la présidence, témoignant ainsi de la volonté de faire de ce **lieu de réflexion et d'échange la préfiguration des nouvelles formes de penser l'aménagement et les partenariats public privé** des années à venir.

⁶⁸³ BAZARD, Eric. *Cité Internationale: d'une SEM de pilotage à une SEM de projet* In La Maîtrise d'ouvrage urbaine. col. Le Moniteur, 2005. p.122- 125.

⁶⁸⁴ Jean Frebault était alors directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme au Ministère de l'Équipement.

⁶⁸⁵ EPAMSA: Etablissement Public d'Aménagement du Mantois Seine Aval)

D'autres directeurs de SEML assureront ensuite cette fonction d'animation tels Eric Bérard directeur de la SERM – Montpellier et de la SEM de la Région Languedoc Roussillon et actuellement Laurent Théry directeur de la SAMOA en charge de la requalification urbaine de l'île de Nantes.

" Ni lobby, ni syndicat, mais lieu de réflexion, le club Ville Aménagement est devenu une référence dans le paysage mouvant de l'aménagement et de l'urbanisme à la française." ⁶⁸⁶

Au travers de ce "club" les directeurs de SEML participent activement aux réflexions sur les nouveaux défis urbains : *" L'aménagement connaît un changement de dimension et d'ambition. Il ne s'agit plus seulement de construire de nouveaux quartiers en sites vierges situés en périphérie urbaine. Les préoccupations portent désormais sur la dynamisation et la transformation de très larges portions de territoires souvent déjà urbanisés. Restructuration, lutte contre l'exclusion et la ségrégation, modernisation du tissu économique, social et urbain mobilisent aujourd'hui l'attention de nombreuses collectivités. Conséquence de ces mutations, la nature des opérations a fortement évolué, bousculant radicalement les données traditionnelles de l'aménagement. L'horizon spatial s'est élargi tout comme la dimension temporelle des opérations. On constate l'émergence d'une nouvelle génération de projets ambitieux et plus complexes." ⁶⁸⁷*

Déjà s'esquissent les mutations qui seront celles du 21^{ème} siècle, avec de nouvelles échelles de territoires, des projets à vocation métropolitaine avec l'influence croissante de la métropolisation dans un contexte de mondialisation:

" Certaines métropoles développent aujourd'hui des projets très ambitieux, à la fois par leur contenu et leur ampleur. Portant sur des portions significatives de leur territoire, souvent sur des sites stratégiques, ils combinent la construction de programmes neufs, des actions de renouvellement urbain et une mise en valeur de l'existant. Ils s'inscrivent dans une stratégie de long terme et visent à renforcer le rayonnement et l'attractivité de l'ensemble de l'agglomération.

Ainsi la Communauté Urbaine a lancé sur vingt ans l'ambitieux projet du Confluent ⁶⁸⁸ qui prévoit de doubler la surface actuelle de son centre ville. De même, la Communauté de Nantes conduit le projet Ile de Nantes ⁶⁸⁹, 350 hectares situés au cœur de l'agglomération, afin d'y développer l'ensemble des fonctions urbaines de centralité. Autre exemple, Euroméditerranée ⁶⁹⁰ doit insuffler un nouveau dynamisme à la métropole marseillaise en combinant des actions urbaines, économiques et sociales de restructuration et de modernisation.

De plus en plus les projets impliquent des pans entiers de territoire dépassant souvent l'échelle d'une seule commune pour englober l'ensemble d'une agglomération voire d'une région. Ils s'inscrivent dans la longue durée, sur de vastes espaces hétérogènes et souvent urbanisés. Ainsi le territoire d'intervention de Plaine de France ⁶⁹¹ concerne 900000 habitants et s'étend sur près de 300kilomètres carrés, soit 8% de la Région Ile de France, répartis sur trente cinq communes et deux départements.

⁶⁸⁶ Revue Urbanisme n° 354 de mai- juin 2007. p.21.

⁶⁸⁷ FREBAULT, Jean. La Maîtrise d'ouvrage urbaine. edt. le Moniteur, 2005.p.12.

⁶⁸⁸ avec la SEM Lyon- Confluence

⁶⁸⁹ avec la SEM- SAMOA

⁶⁹⁰ avec un Etablissement Public d'Aménagement

⁶⁹¹ avec un Etablissement Public d'Aménagement et la SEM Plaine Commune Développement

Le projet du Mantois vise à restructurer, au sens large, l'ensemble de l'agglomération de Mantes la Jolie, afin de lui donner un nouveau souffle. Dans ces deux cas, la notion de "projet de territoire" tend à s'imposer comme stratégie déclinant une diversité de projets (urbains, culturels, économiques, de requalification..) mis en cohérence dans une vision d'ensemble. A certains égards, la projet de restructuration Grand Cœur⁶⁹² conduit à Montpellier sur une partie de son centre ville, ou, à l'échelle de tout un quartier, celui de Lyon Vaise, relèvent de la même démarche."⁶⁹³

I-3-17- LA DEMARCHE DE PROJET URBAIN PREND LE PAS SUR CELLE D'AMENAGEMENT: LA SCET ET LES SEML "EXPERIMENTENT" LA VILLE RENOUVELEE.

La démarche de projet urbain prend ainsi progressivement le pas, en cette fin du vingtième siècle sur celle d'opération d'aménagement. Les outils et les méthodes évoluent, la procédure de la ZAC n'étant plus l'outil universel, certains territoires exigeant une requalification préalable pour retrouver une attractivité pour une valorisation ultérieure tels que travaux paysagers, dépollution, accessibilité notamment par des transports collectifs en site propre... Les opérations d'aménagement viennent alors dans un second temps associant programmes privés de construction, réhabilitation, équipements, espaces publics avec des procédures qui doivent s'adapter aux besoins et objectifs du projet, et non le contraire comme cela fut le cas bien souvent par le passé, la formule ZAC conservant cependant son intérêt mais dans le cadre et sous couvert du projet urbain.

" L'aménagement est au service d'une vision de la ville et d'une stratégie d'agglomération qui doit fonder un projet urbain. Celui-ci est plus qu'un projet spatial. Il dépasse l'échelle de l'opération, dans le temps et dans l'espace. Il met en perspective l'action opérationnelle, dont les logiques sont d'une autre nature (mise en œuvre, application du code des marchés, commercialisation, bilan financier...). Mais plusieurs niveaux d'arbitrage peuvent entrer en contradiction.

Il est peut-être préférable de retarder ou de réajuster un programme opérationnel si le verdict de la qualité ou de l'adéquation aux besoins l'impose. C'est alors au "politique" d'avoir le dernier mot."⁶⁹⁴

Ces nouveaux défis urbains, les SEML les ont relevés, la SCET avec François Xavier Roussel expérimentant le concept de "ville renouvelée" dès 1992 et l'appliquant en premier lieu à l'agglomération lilloise avec la création pour la phase opérationnelle de la SEM Ville- Renouvelée.

" La ville renouvelée, c'est vouloir délibérément sur les territoires qui ne se renouvellent plus ou mal, créer ou recréer un cercle vertueux de production de valeur. C'est à cet effet mettre en œuvre, aux bonnes échelles spatiales et temporelles et à la hauteur des problèmes rencontrés, des objectifs, des méthodes et moyens qui "renouvellent suffisamment le "contenu" de la ville, ses

⁶⁹² avec la SERM- Montpellier

⁶⁹³ FREBAULT, Jean. La maîtrise d'ouvrage urbaine. Edt. le Moniteur, 2005. p. 13.

⁶⁹⁴ FREBAULT, Jean In Fabriquer la Ville (ouvrage coordonné par Ariella Masboungi).

La Documentation Française, 2001. p.188.

conditions de vie, d'habitat, de travail, de durabilité, de sociabilité, qui renouvellent fortement bon nombre des finalités de l'action sur et pour la ville, une partie des logiques de cette action et toute une série de comportements, qui redonnent l'impulsion indispensable.

Appliquées à la métropole lilloise, où la "ville à renouveler" contient plus de vingt % de la population et s'étend sur le tiers du territoire des communes les plus concernées, ces idées fortes doivent être soutenues par **une politique forte, durable, claire, affichée de l'ensemble de la métropole; par des priorités nettes sur le "traitement" de ces territoires, rompant avec le laisser faire qui est encore favorisé par les logiques existantes, les habitudes, les facilités de court terme; par un double effort de stratégie et de gestion urbaine et sociale de proximité; par un contenu rénové de l'action et de la gestion foncière, de l'habitat, des mixités urbaines, du fonctionnement de la ville qui se "reconstruit"; par un véritable management de la ville renouvelée, apte à conduire un projet de longue haleine aux différentes échelles, attractif vis-à-vis de tous les niveaux de solidarité, susceptible de mobiliser un partenariat public/public comme public/privé novateur, prêt à associer autrement la population, à faire évoluer et à adapter sensiblement les logiques d'action et les comportements sur le développement urbain et sur la transformation urbaine. Ces exigences sont fortes; elles sollicitent une substantielle "mutation culturelle" des acteurs de la ville, une capacité de souplesse, d'adaptation, d'innovation.** " ⁶⁹⁵

François Xavier Roussel rappelle également **le lien entre la réflexion et l'opérationnel, indispensable pour "passer à l'acte" et crédibiliser un projet urbain:**

" *Un aspect important de la ville renouvelée sur la métropole lilloise doit être souligné. La réflexion entreprise n'a pas été seulement celle de quelque "penseur", elle a été aussi celle d'un petit groupe informel associant élus, bailleurs, opérateurs. Il est significatif, à cet égard que les premières manifestations tangibles de cette "idée" aient été **la SEM Ville Renouvelée** (transformation de la SEM du Versant Nord-Est qui devient une SEM de la métropole et une SEM dédiée particulièrement au renouvellement urbain qui a très fortement et durablement accru ses activités) et une réorganisation de la Communauté Urbaine et de certaines communes qui ont institué des directions, des commissions, des vice-présidences "ville renouvelée". Ceci illustre qu'il est **souvent vain et puéril d'opposer "penseurs" et "opérationnels": les deux sont nécessaires et complémentaires et se nourrissent mutuellement.*** " ⁶⁹⁶

Ce concept de la "ville renouvelée" sera repris sous les différentes facettes du "renouvellement urbain" par la CDC qui oriente en 1998 l'activité d'une de ses directions autour de cet axe avec la mobilisation de moyens nouveaux, le "chantier du renouvellement urbain" selon l'expression du premier ministre Lionel Jospin et par le législateur qui consacre le succès de ce "vocabulaire" en y faisant référence dans l'intitulé de sa **loi du 13 décembre 2000 dite loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain).**

⁶⁹⁵ ROUSSEL, François- Xavier. Urbanisme n° 296 de septembre 2007. p.77.

⁶⁹⁶ NARRING, Pierre et ROUSSEL, François-Xavier. Guides du réseau Intersem. SCET-SNI, 2006. p.4.

" Ce chantier (du renouvellement urbain) porte notamment sur la mise en œuvre d'une nouvelle loi sur l'habitat qui s'intitulera "Solidarité et Renouvellement Urbain". Au-delà du titre, significatif, la loi "SRU" traduit dans ses principes et ses modalités une finalité : un des moyens d'action sur la ville doit être le renouvellement urbain et la loi, dans ses orientations comme dans ses mesures, vise à inciter et favoriser les politiques et les actions contribuant au renouvellement urbain. Elle consacre une évolution des pouvoirs publics qui cherchent désormais à donner ou redonner aux quartiers existants plus ou moins en difficulté plus de possibilités de se renouveler , d'être mieux "traités", de devenir une offre plus concurrentielle. " ⁶⁹⁷

Ce concept de "ville renouvelée/ renouvellement urbain" officialisé par la loi SRU s'inscrit dans un contexte institutionnel renouvelé en cette fin du 20^{ème} siècle et porteur pour impulser de véritables projets à l'échelle des agglomérations avec une cohérence entre les diverses actions entreprises dans des démarches de projet associant les champs de l'urbanisme, de l'habitat, des transports....

Il s'inscrit dans une démarche que l'on qualifie actuellement de "développement durable" en permettant de **lutter contre l'étalement urbain.**

I-3-18- VOYNET- CHEVENEMENT- SRU: NOUVELLES ECHELLES DE TERRITOIRES ET MUTATIONS POUR REPENSER L'AMENAGEMENT ET LA VILLE.

La loi "Voynet" du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire et la loi "Chevènement" du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale vont en effet modifier en profondeur le cadre institutionnel et juridique de la politique urbaine.

Cette situation résulte d'évolutions progressives engagées au cours des 10 années précédentes ayant inspiré tel que le précise Maurice Goze deux voies de réforme de la gestion territoriale:

" *Première voie, la quête institutionnelle d'une structure d'agglomération. C'est le pari qu'avait tenté la loi d'orientation pour l'administration territoriale de la république en 1992; c'est ce que semble réussir avec plus de succès la loi Chevènement. Ici on fait du droit, on crée des établissements, et le droit précède généralement le projet dans cette voie.*

La deuxième voie c'est celle de l'agglomération comme échelle de référence des politiques urbaines. Dans ce cas "l'agglomération" est simplement une échelle de cohérence, il va alors falloir trouver des modes de régulation entre les entités qui la composent ou, plus largement, qui composent l'aire urbaine. Dans la loi Voynet, cette articulation des échelles territoriales et cette mise en cohérence des politiques sectorielles fait l'objet d'une régulation contractuelle: c'est la logique des contrats d'agglomération et des contrats de pays...

Cette voie qui privilégie l'agglomération comme l'échelle de référence des politiques urbaines passe aussi désormais via le droit par une régulation

⁶⁹⁷ NARRING, Pierre et ROUSSEL, François-Xavier. Ibidem, 2006. p.6.

normative véhiculée par la loi SRU avec le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale)." ⁶⁹⁸

Les réformes engagées par **Jean-Pierre Raffarin par la loi du 13 août 2004**, "pompeusement" qualifiées d'acte II de la décentralisation et se traduisant surtout par des transferts de compétences et de charges aux collectivités locales confortent cependant le pouvoir des agglomérations et dans une moindre mesure des départements dans le cadre de **la délégation des aides à la pierre** ⁶⁹⁹.

Même si ces évolutions n'abordent pas des aspects essentiels concernant notamment la définition de champs de compétence clairement identifiés par collectivité et surtout et l'expression démocratique⁷⁰⁰ par l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel au sein des agglomérations et communautés urbaines tel que le préconisait le rapport de Jean Pierre Sueur de 1998 ⁷⁰¹ ce qui "*laisse à l'écart un citoyen dérouter par l'opacité des dispositifs contractuels*" ⁷⁰², cette **nouvelle organisation territoriale locale française** recherche des territoires de projets à des échelles pertinentes. Elle ne manquera pas d'influer sur le **"paysage" des acteurs publics de l'aménagement et notamment des SEML.**

Dans cette nouvelle organisation territoriale locale les SEML sont amenées à se repositionner en fonction des compétences et territoires de projet des différentes collectivités et notamment des agglomérations confrontées à une compétition à l'échelle mondiale et à une "crise du logement et de la Ville" plus complexe que dans les années 50, du fait d'une **"tension foncière"** ⁷⁰³

⁶⁹⁸ GOZE, Maurice. La loi SRU, composante de la réforme territoriale. In Les débats sur la ville, tome 4. Edt. Confluences, 2002. p.24 et 25.

⁶⁹⁹ avec cependant des limites dans l'application, l'Etat conservant la maîtrise notamment sur les secteurs en "rénovation urbaine"

⁷⁰⁰ au-delà de l'expression démocratique, il s'agissait également d'une prise en compte des projets d'agglomération dans les débats électoraux locaux et ainsi l'obligation de finaliser ceux-ci et de permettre à l'ensemble de la population de se les approprier. Les élections de 2008 ont confirmé l'absence du niveau de l'agglomération dans le débat électoral tel que le souligne l'article de Jean Baptiste Forray dans la Gazette du 4 février 2008: "Municipales, l'intercommunalité reste cantonnée au second plan" ou constaté par consultation de sites web des candidats (sauf exceptions tel qu'à Nantes (site www.nantesetplus.fr) ou Rennes (site www.danieldelaveau-rennes.fr) ; à Bordeaux des sites pour les projets de la communauté urbaine existaient mais de façon "confidentielle" avec un lien sur les sites des candidats de gauche (site www.cub-2014.net) et sans aucun lien pour les candidats de droite (site www.communauteavenir.fr)).

⁷⁰¹ SUEUR, Jean- Pierre. *Demain, la Ville*. Rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, 1998. tome 1- p.174.

⁷⁰² GOZE, Maurice. L'émergence d'une nouvelle organisation territoriale locale française. Territoires 2020. n° 2- 2^{ème} semestre 2000. p.47: "la mise en œuvre des pays et des EPCI ne laisse-t-elle pas à l'écart un citoyen dérouter par l'opacité des dispositifs contractuels mais de plus en plus en quête de responsables sinon de coupables? La réforme privilégie la démocratie participative sur la démocratie représentative. La loi du 25 juin 1999 fait du conseil de développement, instrument de management participatif de projet de pays et instance d'avis des agglomérations, un moyen de gouvernance."

⁷⁰³ GOZE, Maurice. Le logement entre tension et crise: Etudes foncières- novembre 2004. p.9- 13: " Le logement n'a jamais été aussi cher et cela fait longtemps que l'on n'avait pas construit autant. La tension du marché cache en effet une profonde inadaptation structurelle de l'offre qui se trouve confrontée par le dysfonctionnement des aides publiques. On peut

importante dans toutes les agglomérations, tension foncière accentuée par une flambée du prix du foncier tel que le signale Maurice Goze.

" On observe une flambée des prix du foncier découlant d'une **rareté relative du foncier opérationnel** associé aux choix de localisations et à leur anticipation spéculative. **L'arrêt de l'action publique foncière dans la durée, malgré la création d'instruments qui lui étaient destinés**⁷⁰⁴, conjugué au déficit de vision stratégique des pouvoirs décentralisés, dont témoigne la décentralisation des schémas directeurs et les réticences à l'égard des SCOT, est certainement à dénoncer.

A ces facteurs de long terme, il faut ajouter l'attentisme foncier résultant des phases d'élaboration ou de révision des documents d'urbanisme issus de la loi SRU...."⁷⁰⁵

Cet "attentisme foncier" est d'ailleurs signalé par tous les professionnels de l'immobilier et notamment par le Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs (SNAL) qui s'inquiète de **la faiblesse de la production foncière dans le cadre d'opérations d'aménagement et le déficit d'urbanisme opérationnel des collectivités locales** et considère que ce déficit d'urbanisme opérationnel est **facteur d'étalement urbain**⁷⁰⁶.

Ces remarques traduisent bien la nécessaire complémentarité d'action de l'urbanisme de vision stratégique - le dessein – tel qu'i peut s'exprimer dans les SCOT et de l'urbanisme opérationnel – le passage à l'acte⁷⁰⁷ – terrain d'intervention des aménageurs et des SEML dont le repositionnement doit tenir compte tant de ces nouvelles organisations territoriales que de la spécificité des projets à mettre en œuvre et de l'organisation des maîtrises d'ouvrage publiques et territoriales.

Ce repositionnement des SEML en lien avec l'évolution des organisations territoriales s'opère ainsi progressivement selon les "cultures locales".

Selon les "histoires locales" et les "modes de gouvernance" **les SEML ont ainsi une vocation territoriale ou sont affectées à des projets spécifiques, mais, quelque soit la configuration adoptée, demeurent positionnées pour permettre aux élus locaux et sous leur maîtrise, de mettre en œuvre leurs**

particulièrement se demander à quels locataires sont destinés les logements construits grâce à la défiscalisation de l'investissement locatif."

⁷⁰⁴ notamment les Etablissements Publics Fonciers, mais également l'urbanisme opérationnel dans le cadre des ZAC.

⁷⁰⁵ GOZE, Maurice. Ibidem, 2004. p.10.

⁷⁰⁶ ESCOBAR. Laurent. Activité du logement neuf et de l'aménagement en France métropolitaine- année 2006. SNAL (Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs), février 2008. " la part des logements individuels mis en chantier en 2006 est de 67% en diffus contre 33% en lotissement et ZAC " p.5.et sur cette part en lotissements et ZAC seulement 13,2 % sont assurés par des collectivités, des aménageurs publics ou des bailleurs sociaux, 6,4 % le sont par des particuliers et 80,4% par des aménageurs privés, marchands de biens, constructeurs du BTP.

⁷⁰⁷ Jean Luc Poidevin, président du club ville- aménagement, rappelait avant même la promulgation de la loi SRU que l'aménagement souffrait d'un déficit chronique de la réflexion urbaine depuis les années 1980 et craignait qu'au travers du projet de la loi SRU, la problématique des acteurs et, plus largement de la culture opérationnelle, des conditions du passage à l'acte et de la mise en œuvre du projet, fasse figure de parent pauvre.

In MASBOUNGI, Ariella. (coordonné par). Fabriquer la Ville- Outils et méthodes: les aménageurs proposent. la Documentation Française/ Club Ville Aménagement, 2001. p.13.

projets stratégiques – passer à l'acte - et pour organiser des partenariats avec le secteur privé.

Selon les projets et l'implication des collectivités dans ces nouveaux pouvoirs d'agglomération, les territoires et champs de compétence des SEML sont susceptibles de se "caler" sur les territoires et champs de compétences des agglomérations (et communautés urbaines), des départements et des régions tel que cela s'est traduit en Bretagne par une mise en cohérence "du paysage des SEML" avec celui des compétences des principales collectivités territoriales, avec une SEM régionale, des SEM départementales et des SEM d'agglomération notamment à Rennes et Brest.

Cependant les imbrications subsistant au niveau de l'urbanisme entre les communes et les agglomérations, voire les communautés urbaines, et dans le domaine de l'action économique entre les régions, les départements et les communes, malgré l'affichage de principes de "subsidiarité", nécessitera des adaptations, avec pragmatisme, en fonction des cultures et histoires locales.

Le chapitre suivant examinant les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier comme reflet et révélateur des cultures urbaines abordera et précisera cet aspect du positionnement des SEML.

Cette nouvelle organisation territoriale et ces mutations du management stratégique urbain, accompagnant de nouvelles formes de penser l'urbanisme étaient en germe dans les réflexions des aménageurs et des SEML en ce début du siècle nouveau en passant selon l'expression de François Ascher, "**du compliqué au complexe**" marquant **la fin des "solutions toutes faites", du "prêt-à-porter idéologique et juridique"**.

" Il devient de plus en plus difficile de se leurrer avec des schémas directeurs figés et des plans d'aménagement dans lesquels dans lesquels les réalités refuseront de se couler ...la flexibilité devient le maître mot des projets urbains....Gérer le futur, ce n'est pas le fabriquer de toutes pièces: c'est d'être capable de rendre ses projets compatibles avec les événements, de faire avec. Il ne s'agit pas seulement de réduire l'incertitude en s'efforçant de programmer l'avenir, mais de les doter de règles de conduites, d'outils d'analyse et de procédures de décision qui permettent de faire une place dans ce futur à des projets volontaires et décidés démocratiquement. C'est pour reprendre l'expression d'Edgar Morin, passer du compliqué, que l'on pourrait s'efforcer de simplifier pour agir, au complexe, dont on doit reconnaître l'irréductibilité si l'on veut y imprimer des marques." ⁷⁰⁸

Insistant sur cette évolution des modes de penser l'urbanisme, pour François Grether, "**l'achèvement de la ville c'est la mort de la ville**". *" Contrairement au projet d'urbanisme qui se pense comme un objet fini, le projet urbain ne doit pas se penser comme un aboutissement. Il s'agit plutôt d'une démarche, d'un processus en devenir...L'ambition d'un projet ne se mesure pas à son audace formelle. Elle est à rechercher dans sa capacité à organiser, à révéler, à donner un sens aux divers éléments qui composent un site. Cela suppose d'adopter*

⁷⁰⁸ ASCHER, François. La nouvelle révolution urbaine: de la planification au management stratégique urbain In Fabriquer la ville. (ouvrage coordonné par Ariella Masboungi). La documentation française, 2001. p.29.

une démarche ouverte, sans à priori, capable d'intégrer les évolutions et les imprévus dans une vision cohérente d'un territoire." ⁷⁰⁹

Ces principes d'un nouvel urbanisme, qualifiés par François Ascher de "**troisième révolution urbaine**" engendrent "des mutations profondes dans les modes de conception, de réalisation et de gestion des villes. L'évolution des besoins, des façons de penser et d'agir, des liens sociaux, le développement de nouvelles sciences et technologies, le changement de nature et d'échelle des enjeux collectifs, donnent naissance peu à peu à un nouvel urbanisme... Les catégories qui étaient précédemment au cœur de la conception des villes doivent être ainsi revisitées, pour les actualiser ou les remettre en cause.... **de la planification urbaine au management stratégique urbain.**

L'urbanisme moderne définissait un programme à long terme pour une ville et en arrêta les principes d'organisation spatiale, puis en déduisait des plans d'urbanisme visant à faire rentrer les réalités à venir dans le cadre prédéfini. Les plans et les schémas étaient destinés à maîtriser le futur, à réduire l'incertitude, à réaliser un projet d'ensemble.

Le néo-urbanisme s'appuie sur des démarches plus réflexives, adaptées à une société complexe et à un avenir incertain. Il élabore une multiplicité de projets de nature variée, s'efforce de les rendre cohérents, construits dans une démarche stratégique pour leur mise en œuvre conjointe, et tient compte dans la pratique des événements qui surviennent, des évolutions qui s'esquissent, des mutations qui s'enclenchent, quitte à réviser si nécessaire les objectifs qu'il a arrêtés ou les moyens retenus initialement pour les réaliser. Il devient un management stratégique urbain qui intègre la difficulté croissante de réduire les incertitudes et les aléas d'une société ouverte, démocratique et marquée par l'accélération de la nouvelle économie. Il articule de façon nouvelle par des va-et-vient multiples, le long terme et le court terme, la grande échelle et la petite, les intérêts les plus généraux et les intérêts les plus particuliers. Il est à la fois stratégique, pragmatique et opportuniste." ⁷¹⁰

Gérer l'incertain, s'engager dans une démarche de "plan-guide" plutôt que de plan – masse , pour passer à l'acte sur des projets à mener sur la durée, tenir compte des opportunités du court terme, sans pour autant renoncer aux objectifs du long terme, conjuguer les différentes échelles de temps et de territoires sont ainsi maintenant intégrés dans la démarche de nombreuses SEML tel que pratiqué tant à Paris Rive- Gauche par la SEMAPA ⁷¹¹ qu'à Nantes -Ile de Nantes- par la SAMOA ⁷¹², à Lyon – Lyon Confluence ⁷¹³ -ou avec un Etablissement Public d'Aménagement à Marseille – Euroméditerranée.

Récusant tout déterminisme et tout parti pris formel, Thérèse Cornil, directrice générale de la SEMAPA, à l'origine du projet Paris Rive- Gauche, défendait une démarche de conception souple, évolutive s'appuyant sur les dynamiques et les

⁷⁰⁹ GRETHER, François. Fabriquer la Ville, La documentation française, 2001. p. 78.

⁷¹⁰ ASCHER, François. Les principes d'un nouvel urbanisme In Les débats sur la ville, tome 4. Confluences, 2002. p.99 et 100.

⁷¹¹ SEMAPA: Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Paris.

⁷¹² SAMOA: Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique.

⁷¹³ SEM Lyon Confluence transformée en SPLA (Société Publique Locale d'Aménagement) en janvier 2008.

caractéristiques du lieu pour la restructuration des 350 hectares de friches ferroviaires et industrielles situées le long de la Seine et aux abords de la gare d'Austerlitz.

" *Nous ne pouvons plus prétendre définir avec certitude, dès le lancement du projet, une forme urbaine et un contenu pragmatique précis. Au contraire, il faut être capable d'intégrer et de composer avec les inévitables imprévus et aléas politiques, économiques ou techniques, qui ne manqueront pas de surgir pendant toute la durée de l'opération. Le rappel de quelques grands aléas que nous avons subi depuis une dizaine d'années suffit, s'il en était besoin, à justifier cette nécessité: la décision en 1989 d'implanter la Bibliothèque Nationale de France non prévue au départ, l'annulation sous la pression écologique du plan d'aménagement de zone(PAZ) adopté en 1991, la crise immobilière qui a rendu le démarrage de l'opération plus difficile que prévu, puis la reprise économique qui se confirme, la confirmation de l'implantation de l'université Paris VII...*

Notre philosophie d'aménageur consiste d'avantage à mettre en œuvre des processus qu'à définir des objets précis. Elle relève d'un mode de pensée plus cumulatif que linéaire, apte à accueillir l'imprévu et à réagir rapidement à une nouvelle contrainte.... Sur le plan des outils opérationnels, Paris Rive Gauche marque une certaine rupture avec la tradition parisienne de la ZAC très maîtrisée. Le PAZ définit l'ossature du projet, sans entrer dans le détail de règlement d'urbanisme trop précis. Il fixe les grandes lignes du programme, avec des partis pris tels que la réalisation de logements en bordure de Seine...mais il ménage de larges espaces de liberté et d'interprétation...

Cette approche exige un effort de coordination important assuré par le maître d'ouvrage urbain, composé en l'occurrence de l'APUR (Atelier Parisien d'Urbanisme), de l'aménageur (la SEMAPA) et des services techniques de la ville."⁷¹⁴

En mettant le "projet" au cœur de leurs préoccupations les SEML permettent d'assurer , dans la durée, la mise en œuvre- le passage à l'acte- du "projet urbain" avec la flexibilité nécessaire au service de la rigueur de gestion et de l'efficacité opérationnelle. La rigueur de gestion et l'efficacité opérationnelle demeurent présentes, en valeur ajoutée constante de la SEML, mais se situent au service du projet, au service du "projet politique" et garant de sa mise en œuvre sur la durée, la SEML permettant au projet de s'incarner de façon lisible, d'accélérer sa réalisation et de constituer un cadre efficace pour les partenariats public- privé.

Cette primauté au "projet politique" décliné en "projet urbain" et "projet opérationnel" se retrouve dans la démarche de renouvellement urbain sur l'île de Nantes, 350 hectares à requalifier avec la Loire "au cœur du projet". Par sa méthode originale, celle du "plan guide" imaginée par Alexandre Chemetoff et son portage par une SEML dédiée – la SAMOA- , le projet s'inscrit dans une façon de "faire la ville" , le "plan guide" constituant un outil de travail évolutif permettant à tous les acteurs de "partager le projet".

Les outils utilisés, en l'occurrence une SEML –la SAMOA- pour le pilotage et la maîtrise d'ouvrage urbaine et l'Atelier Ile de Nantes d'Alexandre Chemetoff et

⁷¹⁴ CORNIL, Thérèse. Gérer l'incertain: la démarche de Paris Rive Gauche In Fabriquer la Ville. La documentation française, 2001. p.63 et 64.

Jean Louis Berthomieu pour la maîtrise d'œuvre urbaine, **sont le résultat du projet et non l'inverse**⁷¹⁵.

" Un projet, surtout lorsqu'il s'agit de retisser la ville sur espace aussi large et complexe que l'île de Nantes, doit être pensé comme un processus évolutif et mobile. Cela vaut autant dans la démarche de conception et de réalisation opérationnelle que dans la constitution du dispositif de maîtrise d'ouvrage urbaine, qui pilotera le projet et le mènera à son terme.

La maîtrise d'ouvrage urbaine c'est d'abord une maîtrise d'ouvrage politique qui affirme ses choix et assure le portage du projet au sein des collectivités concernées et vis-à-vis des différents partenaires et de la population. Car le projet est un acte politique avant d'être une réalité urbaine. La collectivité publique, et elle seule, est légitime pour en fixer les objectifs quantitatifs et qualitatifs et décider des stratégies foncières, financières, urbaines, qu'elle souhaite engager. Elle doit se constituer comme lieu d'arbitrage et de décision... Pour ce faire elle doit pouvoir s'appuyer sur un pôle de compétences et d'expertise mobilisable de façon quotidienne et pérenne....

Dans le cas de Nantes, nous avons choisi de réfléchir d'abord à la définition de la philosophie et à la démarche du projet avec le choix du maître d'œuvre, et non pas de nous enfermer sur le choix des outils. La création de la Communauté Urbaine a été une étape décisive dans cette constitution de la maîtrise d'ouvrage, en permettant un regroupement des compétences et une meilleure identification des rôles. L'organisation des services s'est faite selon une logique de projet, notamment par la mise en place d'une direction du développement urbain, qui gère les études et la définition des politiques, et une direction des projets qui regroupe différentes missions transversales.

*La mise en place de la mission Ile de Nantes, équipe légère chargée d'organiser la transversalité du projet au sein des services, a permis dans un premier temps la maturation du projet et de préciser les dispositifs opérationnels. **Ce n'est qu'au moment du "passage à l'acte", c'est-à-dire du passage à la réalisation opérationnelle proprement dite, qu'il a été décidé d'externaliser la maîtrise d'ouvrage technique, par la création d'une SEM dédiée, la SAMOA. Ce dispositif est en effet apparu le plus apte à supporter les contraintes en terme de réactivité, de souplesse, d'un projet d'une telle ampleur.***

La réussite d'un projet exige plus qu'un bon maître d'œuvre ou une bonne structure opérationnelle compétente. La première clé du succès, c'est l'engagement de tous et la diffusion d'une culture de projet qui transcende la logique des organisations..."⁷¹⁶

Les relations humaines, "l'intuitu- personae" sont également présentes sur l'île de Nantes avec notamment une continuité dans une "confiance partagée" autour de ce projet entre le maire de Nantes, président de la Communauté Urbaine, Jean Marc Ayrault et Laurent Théry qui anima la mission de "préfiguration" du projet avant de diriger la SAMOA.

Les SEML inscrivent ainsi parfaitement leur action dans l'esprit de "projet" développé par la loi SRU, surtout, ce qui est généralement le cas dans des

⁷¹⁵ entretien avec Laurent Théry, directeur général de la SAMOA.

⁷¹⁶ THERY, Laurent. Priorité au projet et non aux procédures In La Maîtrise d'Ouvrage Urbaine. Edt. le Moniteur, 2005. p. 72 et 73.

contextes de "ville renouvelée", lorsqu'il s'agit d'opérations complexes à mener sur la durée.

Sur de tels projets stratégiques pour la collectivité, elles confirment leur légitimité d'opérateur privilégié pour "passer à l'acte" et traduire le "projet urbain" –le dessein – en réalisations demeurant sous la maîtrise des élus locaux.

Nous retrouvons bien là ce qui constitue les bases de légitimité des SEML, depuis l'origine de cette thèse, à savoir:

- **un projet stratégique pour la collectivité**
- **à mettre en œuvre dans un "esprit d'entreprise" avec efficacité, réactivité, souplesse, sous la maîtrise des élus locaux**
- **dans le cadre de "connivences d'objectifs" entre les élus et les dirigeants de la SEML –" l'intuitu- personae".**

I-3-19- LES SEML: POUR QUI SONNE LE GLAS ? OUVERTURE A LA CONCURRENCE SUR FOND DE LIBERALISME EUROPEEN ET DE TENSION FONCIERE.

Les nouvelles lois sur les concessions d'aménagement du 20 juillet 2005 et de la mise en concurrence adoptées tant pour répondre à l'application des directives européennes qu'à la demande de la Fédération des Promoteurs Constructeurs et la possibilité de créer des Sociétés Publiques Locales d'Aménagement, dans le cadre de la loi d'Engagement National sur le Logement du 31 janvier 2006 vont élargir le champ des acteurs de l'aménagement et des partenariats public- privé.

L'élargissement du champ des acteurs de l'aménagement est d'ailleurs en grande partie lié à la nécessité tant pour les promoteurs constructeurs que pour les Organismes sociaux de l'Habitat – Offices ou Sociétés Anonymes- de disposer ce qui demeure leur "matière première" de base, à savoir le foncier, surtout là où il se fait rare et n'a pas été maîtrisé par la Collectivité Locale.

En ce 21^{ème} siècle comme dans les années 1980, **la finalité des promoteurs constructeurs n'est pas l'aménagement mais demeure la "promotion" et la "construction"** lorsqu'ils ont intégré l'ensemble de la chaîne de production tel que dans le cas de Bouygues ou d'Eiffage⁷¹⁷.

Ainsi, tel que le signale par Agathe Maurer à l'issue de ses enquêtes près de Nexity Villes et Projets⁷¹⁸ ou de Bouygues Immobilier⁷¹⁹ *il convient de rappeler l'importance de la maîtrise foncière dans la réalisation d'une opération*

⁷¹⁷ sur son site www.eiffage-immobilier.fr, au chapitre des "nos valeurs, de vous à nous" Eiffage rappelle clairement: " nous sommes constructeur- promoteur. Cette définition exprime le lien étroit entre nos équipes de promotion et de travaux et leur implication commune dans tout le programme, depuis la recherche du foncier jusqu'à la réalisation de l'ouvrage et sa maintenance après la livraison". et sur son site www.eiffageconstruction.com, au chapitre des activités d'aménagement urbain : " la force du groupe repose dans ce domaine sur l'intégration de trois compétences: celle d'aménageurs urbain confirmé, au travers notamment de sa filiale Gestec; celle d'un promoteur immobilier et celle d'une grande entreprise générale."

⁷¹⁸ entretien avec Vincent Heuzé, Nexity Villes et Projets

⁷¹⁹ entretien avec Philippe Bamas, Bouygues Immobilier

d'aménagement. En effet, selon certains aménageurs privés, le seul intérêt de leur positionnement sur les concessions d'aménagement de type public est la maîtrise foncière de l'ensemble de la zone. Leur argument sur ce marché est à la fois de valoriser le volume des droits à construire, afin de mieux faire fructifier leur investissement, mais aussi de se réserver les parcelles les plus rentables pour ensuite assurer leur rôle de promoteur...

Ils n'envisagent pas une concurrence frontale avec les SEM d'aménagement, même si certains ont déjà créé un pôle spécialisé dans l'aménagement urbain. En effet, ils sont avant tout des entreprises de promotion et de construction, et n'assumeront le rôle d'aménageur que rarement, dans la mesure où celui-ci ne peut être confié à un tiers.

Pour eux, l'avenir du marché de l'aménagement consistera en un partenariat avec les SEM d'aménagement, dont la mission d'aménageur est le cœur du métier....⁷²⁰

Cependant, au-delà de ces déclarations de principe des promoteurs-constructeurs, certains tels que Nexity avec sa filiale **Nexity Ville et Projets** développent **des compétences d'ensemblier urbain** et s'organisent pour proposer aux élus locaux des prestations tant de conseil que de réalisation⁷²¹.

De même **Vinci Immobilier**, tout en n'occupant que la 14^{ème} place dans le classement des promoteurs⁷²², développe une stratégie d'aménageur pour conforter son positionnement **d'acteur "généraliste" de la ville**, des réseaux de transports, aux parcs de stationnement, aux réseaux d'eau potable et d'assainissement, au traitement des ordures ménagères....

Dans le classement des promoteurs constructeurs **Icade (groupe CDC)** occupe la 5^{ème} place ce qui traduit tout à la fois **la stratégie de diversification de la Caisse des Dépôts et l'aboutissement d'une période d'indécision de la Caisse des Dépôts par rapport à ses filiales techniques notamment la SCIC et la SCET et de facto son positionnement vis-à-vis de l'économie mixte.**

Depuis les années 1995 et l'élection de Jacques Chirac à l'élection de la présidence de la république, la Caisse des Dépôts recentre ses efforts sur ses "missions régaliennes" d'intérêt général, au service de la politique de l'Etat, et soumet ses filiales techniques au champ "concurrentiel" avec une logique de résultats financiers. En période de crise immobilière, plus sensible à la SCET qu'à la SCIC, un rapprochement SCET/ SCIC est engagé en 1996 et en 1997, le groupe SCET est mis en dissolution et la SCET est rattachée à la SCIC.

⁷²⁰ MAURER, Agathe. *Les SEM et le marché de l'aménagement*. Master II professionnel- UT1 sciences sociales Toulouse, 2006. p. 31- 32.

⁷²¹ sur le site www.nexity.fr/collectivites.php : " Nexity: un acteur de la ville dans la durée. Pour accompagner le développement de la ville sur le long terme, Nexity dispose d'une expérience et d'une capacité financière qui lui permettent de développer une vision globale, cohérente avec l'évolution du tissu urbain et de la démographie. Contribuer à la fabrication de la ville en conjuguant les savoir-faire, c'est toute l'ambition de ce nouveau métier d'ensemblier urbain pour Nexity".

⁷²² source classement des promoteurs- constructeurs (2005) –la lettre du Patrimoine immobilier de juin 2006. p. 16 et 17: classement par ordre décroissant en nombre de logements: Nexity, Akerys, Bouygues Immobilier, Kaufman et Broad, Icade, Meunier, Eiffage, Promogim, Monné Decroix, Sogeprom ...et en volume d'affaires logement: Nexity, Bouygues, Kaufman et Broad, Meunier, Icade, Promogim, Akeyris, Eiffage, Sogeprom, Cogedim...

Cette situation crée pour les SEML d'aménagement du réseau SEM/ SCET de nombreuses tensions et incompréhensions de la part des élus locaux⁷²³. Les SEML se retrouvent en effet bien souvent en concurrence avec la SCIC pour des interventions en aménagement et surtout en maîtrise d'ouvrage déléguée d'équipements publics notamment dans des domaines de la santé tels les maisons de retraite, les instituts pour personnes handicapées⁷²⁴ ou les établissements scolaires et universitaires.

Les règles de concurrence actuelles permettent une meilleure acceptation de ces pratiques, voire une utilisation "rationnelle, en complémentarité" mais ce qui était difficilement acceptable par les responsables de SEM et peu compréhensible par les élus locaux était l'usage par la SCIC de l'ensemble des références des SEM du réseau SEM/ SCET, sous le prétexte de son "appropriation" de la SCET et de l'indentification de chaque "antagoniste", SEML et SCIC, au groupe de la CDC.

En 2003, la SCET est "mise en vente" mais l'offre d'achat du groupe Gaudriot-Alpha est rejetée. En cette même année la SCIC change de nom et de logo et devient le groupe ICADE réorganisé en trois directions opérationnelles, la SCET étant incluse dans la direction des partenariats publics et de la santé⁷²⁵, avec un rapprochement de la SCET et d'Icade Cités⁷²⁶.

Par la création du groupe SNI (Société Nationale Immobilière) et l'intégration de la SCET et d'Icade Cités (CD Cités) au pôle de services de celui-ci l'année **2005 marque un terme à ces "ambiguïtés", signes d'un "désintérêt" de la Caisse des Dépôts pour les SEML de 1995 à 2005.**

"L'année 2005 a été marquée par l'augmentation du périmètre, intégrant, autour de la Société Nationale Immobilière (SNI) 13 SA HLM et 3 sociétés de services aux SEM (SCET, CD Cités et CD Habitats), contrôlées jusqu'en 2005 par Icade. ...

Avec 203000 logements en France (70000 logements intermédiaires et 133000 logements sociaux) il est devenu le premier 1^{er} bailleur social en France. Le groupe comprend également un pôle d'activités de services aux collectivités territoriales et aux sociétés d'économie mixte...

En 2006, le groupe SNI, s'appuyant sur l'élargissement de sa couverture de produits- logements (locatif libre, logement social, intermédiaire, accession sociale...) et sur le renforcement de son ancrage local issu du réseau des 220 SEM assisté par le pôle de services, doit devenir un partenaire de référence pour les élus locaux et les grands réservataires publics."⁷²⁷

Ce repositionnement clarifié de la CDC et confirmé en 2007 par le nouveau président de la Caisse des Dépôts et Consignations marque l'implication de

⁷²³ Henri Emmanuelli, président du Conseil Général des Landes exprima à la CDC lors des Assemblées Générales de sa SEM départementale, la SATEL, son mécontentement d'une telle situation peu compréhensible pour les élus locaux, chaque entité, la SCIC et la SATEL se "déclarant" du groupe de la CDC.

⁷²⁴ sur l'agglomération de Bordeaux, je fus ainsi à Gironde Développement en concurrence avec la SCIC pour des maisons de retraite à Saint Serin sur l'Isle (qui me fut confié) et des instituts pour handicapés manteaux à Bègles (qui me fut confié) et à Pessac (confié à la SCIC).

⁷²⁵ la SCET disparaît des visions de la CDC et son activité n'est même pas citée dans le rapport annuel 2004 de la CDC, au chapitre des filiales immobilières ICADE et SNI. p.44 et 45.

⁷²⁶ Icade Cités assurait l'appui aux SEM immobilières du groupe de la CDC.

⁷²⁷ rapport annuel de la CDC de 2005. p.47 et 48.

celle-ci près du mouvement des SEML dans le cadre de sa politique de renouvellement urbain, de développement local et d'appui aux entreprises spécialement les PME créatrices d'emploi, les SEML étant un "acteur potentiel" dans le champ de ses interventions directes en investisseur à long terme ou dans le cadre de partenariats avec des opérateurs privés.

Les SEML sont redevenues des "interlocuteurs crédibles" de la Caisse des Dépôts, acteurs du développement local et des politiques de la ville, dans un champ partenarial élargi.

Dans l'aménagement cela s'est traduit pour de nombreuses SEML par l'implication de la Caisse des Dépôts, aux côtés des collectivités locales, dans des augmentations de capital nécessaires pour garantir les risques liées aux nouvelles conditions de réalisation des ZAC et rétablir, là où cela était nécessaire la confiance en la capacité de la formule SEML pour demeurer l'aménageur de référence des interventions devant être maîtrisées par les élus locaux.

Ainsi, les premiers constats, à partir des consultations engagées depuis la nouvelle loi sur les concessions, confirment un positionnement relatif des SEM et des promoteurs privés sensiblement identique à ce qu'il était avant la loi du 20 juillet 2005⁷²⁸, en tenant compte des interventions antérieures des promoteurs privés dans le cadre des ZAC privées.

" Il n'existe toujours pas de source d'observation nationale des concessions d'aménagement, pas plus en terme d'offres qu'en terme d'attribution. L'observation des avis d'attribution repose sur les informations publiées dans la presse. Entre juin 2006 et mi-mars 2008, 95 ont été publiés sur le Marché on-line (site du Moniteur).

Les 95 avis d'attribution concernent 64 concessionnaires différents; 20 concessionnaires se sont vus attribuer au moins 2 opérations et parfois plus pour des SEM telles que Territoires (Rennes), SERM- Montpellier, l'AFTRP⁷²⁹ et parmi les promoteurs pour Nexity et Bouygues Immobilier.

La place des sociétés d'économie mixte et établissements publics et para-publics reste majoritaire:

- Sociétés d'Economie Mixte: 59%
- Etablissements Publics et para- publics (SAS dédiée, SPLA, AFTRP, SA- HLM ou OPAC, CCI): 16%
- Promoteurs privés: 25% (dont 16% pour les promoteurs nationaux et 9% pour des promoteurs régionaux).⁷³⁰

La mise en concurrence pour les concessions d'aménagement ne "sonne ainsi nullement le glas des SEM d'aménagement "⁷³¹**. Bien au contraire, tout comme pour les SEM de gestion, suite à la loi Sapin de 1993, cela leur confère une " légitimité renouvelée " s'appuyant d'avantage encore sur leur réseau de compétences et de complémentarités entre les différentes SEM, leur ancrage local et leur garantie de performance.**

⁷²⁸ entretien avec Thierry Leman- SCET-Intersem,

⁷²⁹ AFTRP (Agence Foncière de la Région Parisienne)

⁷³⁰ Scet- Intersem. Tendances aménagement d'avril 2008. p.5.

⁷³¹ SEML: pour qui sonne le glas? Titre d'un article de Eric Landot de la Lettre du Cadre Territorial du 15 février 2005. p.49- 51.

Les SEM d'aménagement s'engagent dans une culture du " contrat" qui fait place à celle du "partenariat exclusif", évoluant vers plus d'autonomie, mais toujours sous la maîtrise des élus qui la "gouvernent", plus négociatrice, commerciale, responsable et offensive, tirant une partie importante de leurs atouts au regard de la concurrence des promoteurs privés de la transparence de leurs bilans opérationnels.

" Le passage à la culture de contrat et de concurrence oblige les SRML d'aménagement à un exercice relativement nouveau pour elles: la communication, communiquer de manière très professionnelle sur leurs références, leurs spécificités, leurs avantages concurrentiels bien réels." ⁷³²

La culture d'entreprise des SEML se trouve ainsi confortée, avec la mise en place en leurs seins de nouvelles procédures de maîtrise des risques, la généralisation des comités d'engagement avec le pouvoir conforté des élus de la SEM qui doivent en assurer la maîtrise et les risques financiers, comme dans toute entreprise.

D'autre part, la "mise en concurrence, vis-à-vis des élus locaux, leur confère **un élément supplémentaire de crédibilité.**

Pour les Organismes d'Habitat Social, OPAC et Offices d'HLM, regroupés depuis l'ordonnance du 1^{er} février 2007, sous le statut d'Office Public de l'Habitat, l'intérêt pour l'aménagement se situe également, comme pour les promoteurs constructeurs, non dans la mission même d'aménageur mais dans **la nécessité de trouver des terrains pour la production de logements sociaux.**

Les OPAC avaient déjà la compétence en aménagement, compétence qu'ils exerçaient avec parcimonie puisqu'en 2006, sur 125 OPAC, 10 seulement avaient lancé des ZAC.

Mais tel que le signale Nora Hachache *" la concurrence exacerbée sur le foncier rend l'activité d'aménageur essentielle pour se procurer les terrains d'assise du logement social ou en accession..."*

Confrontés à la concurrence des aménageurs et constructeurs privés comme publics, ils mettent en place des partenariats à géométrie variable.

" Nous essayons de prendre des positions foncières à trois ou cinq ans, notamment pour construire du logement social" précise Alain Pourtier (OPAC 69)

Philippe Breton (Habitat 76) fait également face à cette nécessité:" Nous devons nous situer en aménageur pour maîtriser les bilans d'opérations et la répartition des charges foncières...Et, comme les élus demandent des opérations mixtes, nous avons développé des partenariats avec des promoteurs privés comme Nexity..." ⁷³³

Le besoin de disposer de foncier apparaît ainsi tant pour les promoteurs privés que pour les organismes d'habitat social le principal facteur de leur nouveau positionnement dans l'aménagement.

Ce facteur, lié à des éléments conjoncturels, la relance du marché immobilier et la faiblesse des réserves foncières de ces dernières années, s'avère ainsi plus

⁷³² de NAZELLE, Laurent et TERRIERE, Jacques. Scet- Intersem. Tendances aménagement d'avril 2008, p.26.

⁷³³ HACHACHE, Nora. Aménagement: le retour des OPAC. Traits Urbains de janvier 2008. p.39- 40.

important que la modification de la législation; en ce domaine, là aussi le "droit" accompagne l'évolution du positionnement des acteurs de la ville sans en être à l'origine, facteur accompagnant plus que facteur déclanchant.

A cet effet, au chapitre suivant, avec l'analyse des situations comparées sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier, il sera examiné les incidences respectives de cette évolution dans les positionnements respectifs des promoteurs privés, des OPAC et des SEM au regard des cultures et histoires urbaines de ces trois agglomérations et de leurs approches de la maîtrise publique de leur urbanisation et de la mise en œuvre de réserves foncières.

L'incidence de cette évolution et de l'élargissement de ce champ des acteurs, dans le contexte des mutations urbaines en cours et des nouvelles attentes des collectivités locales, sous l'égide des cultures et pratiques européennes, sera développé dans le cadre de cette thèse.

Dans l'évolution de ce champ des acteurs, la formule de la régie directe retrouve pour certaines collectivités un regain d'intérêt, ainsi que cela a pu être constaté sur l'agglomération bordelaise, car tel que le signalait Joseph Comby dès 2002 dans un éditorial d'Etudes foncières " **le paradoxe de la doctrine européenne est quelle peut conduire à réinsérer dans la sphère publique des actions qui avaient été sous traitées pour de simples commodités de gestion. Rien n'empêche les collectivités** (plutôt que de choisir le tout privé) **de créer des régies spécialisées ou des établissements publics spécifiques à commencer pour l'action foncière et l'aménagement...**"⁷³⁴.

Ce choix de la "régie publique" est d'ailleurs largement promu par les "maîtres à penser" du ministère de l'Équipement lors de leurs "tournées" de "diffusion de la doctrine" ou lors des formations des cadres territoriaux⁷³⁵ : "revanche mesquine" conjuguée avec un état d'esprit re-centralisateur, sous le prétexte de "simplification des procédures" et de "garantie des élus face aux risques de contentieux".

Cet "anti-sem-isme"⁷³⁶, malgré ses relais rédactionnels tels que la Lettre du Cadre Territorial et en une moindre mesure Etudes foncières..., **ne trouve cependant pas l'écho des élus locaux** pour qui l'efficacité des SEML et la maîtrise de celles-ci demeurent le facteur essentiel dans leurs jugements et leurs choix, dans le champ élargi des acteurs de la "ville renouvelée".

⁷³⁴ COMBY, Joseph. Public/Privé, il faut choisir. Etudes foncières d'octobre 2002. éditorial.

⁷³⁵ propos recueillis lors de rencontres de cadres territoriaux tant à Bordeaux qu'à Rennes.

⁷³⁶ je n'ai pas trouvé d'autre terme pour qualifier cette attitude de certains cadres des ministères et de certaines collectivités, attitude manichéiste et compréhensible uniquement par un attachement à la notion d'Etat- Nation pour des fonctionnaires d'Etat frustrés par la perte de leurs pouvoirs depuis la décentralisation ou par un abus de pouvoir de fonctionnaires des collectivités voulant incarner l'intérêt général.

I-3-20- RENOVATION URBAINE ET CŒUR DE VILLE: LE RETOUR EN GRACE DES SEML RE-LEGITIMEES DANS LE CADRE DE PROJETS URBAINS, AU DELA DU PATRIMONIAL.

La "ville renouvelée" est également maintenant au cœur des opérations dites de renouvellement urbain des ensembles urbains des années 1960 même si par "glissement sémantique" le terme de "rénovation urbaine" a voulu en 2003 traduire une "rupture" avec les années passées.

Cette situation traduit une évolution des "politiques de la ville" en France depuis trente ans, politique incertaine, toujours à la recherche de son objet, selon Marie Christine Jaillet:

"La politique de la ville est constitutivement indécise quant à l'objet qu'elle se donne, aux perspectives qui sont les siennes, à son statut dans l'action publique. Le rappel de son histoire fait apparaître une série d'oscillations: du quartier à l'agglomération, d'un Etat animateur, voire autoritaire, à l'effacement de l'Etat au profit des maires, d'une politique d'exception à une politique à visée d'abord pédagogique, du développement autocentré du quartier à sa remise aux normes environnante. Elle ne parvient ni à trancher entre ces alternatives, ni à trouver une position d'équilibre. Celle-ci est d'ailleurs sans doute introuvable, et les oscillations qui l'affectent probablement consubstantielles à cette politique.

Premièrement, elle hésite sur le regard à porter sur les quartiers. Ou elle les considère, dans le contexte d'une décomposition de la condition ouvrière, comme les "nouveaux quartiers populaires" qu'il faut reconnaître comme tels, en s'attachant à donner à leurs habitants les moyens de valoriser leurs propres ressources. Ou on les considère comme des "quartiers handicapés", décrits alors par leurs manques et qu'il faut s'attacher à faire rentrer dans la norme urbaine pour ce qui est des équipements, dans la norme sociale pour ce qui est de leurs habitants. La première vision pousse la politique de la ville à favoriser les processus d'auto- développement ou de développement communautaire à l'échelle du quartier, la seconde la conduit, au contraire, à privilégier le recours à la discrimination positive. La plupart du temps, elle agit simultanément sur les deux registres, ce qui n'est pas sans contribuer à troubler sa lisibilité.

Deuxièmement, elle hésite entre quartier, ville et agglomération. A chaque échelle répond, de fait une interprétation des problèmes que rencontrent ces quartiers.....

*Relève-t-elle en effet des politiques urbaines ou des politiques sociales? Dite de "développement social urbain" elle est censée "transcender" les découpages sectoriels des politiques publiques pour traiter de l'ensemble des problèmes qui s'expriment dans les lieux auxquels elle s'attache, qu'ils aient trait au logement, au cadre bâti, aux équipements, à la qualité de l'espace public, ou aux conditions d'existence des populations qui y vivent....*⁷³⁷

⁷³⁷ JAILLET, Marie-Christine. La politique de la Ville en France: histoire et bilan. La Documentation française- regards sur l'actualité, décembre 2003. p.20 et 21.

Il demeure cependant exagéré de qualifier "en bloc" d'échec la politique de la ville" au gré des multiples rapports qui en jalonnèrent l'existence – rapport Dubedout en 1983, rapport Schwartz et rapport Bonnemaïson , Banlieue 89 de Roland Castro, rapport Lévy de 1986, rapport Delarue sur les "quartiers de relégation", rapport Praderie- Aubry, plan "Marshall" de Jacques Chirac...- et des remarques récurrentes de la Cour des Comptes, tout comme il est irrationnel de porter un jugement global sur "les grands ensembles".

"S'il y a eu échec de la politique de la ville, celui-ci tient à son ambiguïté fondamentale à l'égard de deux enjeux:

- *le premier trouve à s'exprimer dans la question suivante: vaut-t-il mieux traiter les "lieux" ou s'occuper des "gens"? La politique de la ville à la française a choisi de traiter les deux à la fois sans y parvenir...*
- *le second enjeu réside dans l'incapacité de la politique de la ville à avoir tenu et à tenir un propos clair sur la question de l'immigration ou plus exactement sur la place à faire aux immigrés et à leurs descendants dans la société française..."⁷³⁸*

Au chapitre précédent traitant des années 1970, il avait été précisé l'implication des SEML dans les missions Habitat et Vie Sociale, engagées à partir de 1977, avec l'invention par la SCET de la fonction de "Chargé des Questions Sociales" ainsi que les "réticences" de la CDC pour un positionnement clairement identifié formelle dans un domaine relevant tout autant du social que de l'habitat.

La CDC étant le financeur de base du logement social se trouvait en effet, à cette époque, amenée à conforter ses alliances objectives tant avec les ministère de l'Economie et de l'Equipement qu'avec les Organismes d'Habitat Social pour lesquels l'approche patrimoniale demeurait prépondérante.

Ayant dans le cadre de la mission HVS du quartier de Ker Uhel à Lannion proposé la démolition d'un immeuble, d'ailleurs en partie inoccupé, j'ai pu constater comment ce sujet été "tabou" et jugé "déplacé" de la part "d'un de ceux qui avaient contribué à l'édification du quartier".

Agnès Berland- Berthon dans sa contribution sur l'histoire de la démolition des grands ensembles s'appuyant sur l'approche "non décisionnelle" ⁷³⁹ souligne également cette situation de "blocage".

" Ainsi malgré les sollicitations aussi variées que nombreuses émanant des acteurs émanant des acteurs locaux qui enregistraient chaque jour les effets urbains, sociaux et patrimoniaux dysfonctionnels de cet héritage daté du logement social d'un Etat jacobin et aménageur, on note le report "sine die" de démolitions possibles au nom du refus de créer des précédents et de la suspicion exprimée ouvertement d'une raison urbaine sous-jacente à visée spéculative: une attitude pour le moins révélatrice d'une culture de la ville réduite à son approche technique. Ainsi, dans le cadre de la mission HVS, les acteurs témoignent du nombre important de dossiers de demandes de démolitions pour des immeubles particulièrement défavorisés, des demandes

⁷³⁸ JAILLET, Marie- Christine. Ibidem, 2003. p.22.

⁷³⁹ BERLAND – BERTHON, Agnès. La démolition des ensembles de logements sociaux: l'urbanisme entre scènes et coulisses. Thèse de doctorat- Bordeaux 3, décembre 2004.

traitant dans cette logique du moment par des subventions de réhabilitation permettant de rattraper les lourds retards d'entretien...

Ce qui est en jeu dans cet autisme apparent, c'est l'évitement d'un changement périlleux par le système d'action en place pour le maintien de son hégémonie sur un espace de décision donné, sur un territoire d'action.

Le choix du tout- réhabilitation qui exclut les cas particuliers de démolitions possibles fait apparaître la logique de gestion financière (des immeubles non amortis) et patrimoniale (le rattrapage d'entretien et d'image) comme le ciment qui fonde l'alliance entre l'Union HLM et les instances politiques et administratives de l'Etat, dont le ministère du Budget et la direction du Trésor sont des acteurs centraux. L'objectif des acteurs est alors de conserver la capacité de maintenir la formulation des problèmes dans une rationalité rendant possible l'action au mieux de leurs intérêts respectifs. " ⁷⁴⁰

Ceci explique la mise à l'écart progressive des SEM, du moins en qualité d'opérateur de référence, dans ces missions de "réhabilitation des grands ensembles".

Cette mise à l'écart subsistera jusqu'à ces dernières années même dans les premiers temps du "renouvellement urbain" malgré la progression des idées avec l'abandon du tabou de la démolition et la contribution de la SCET, aux côtés de la CDC, aux travaux de la commission "Sueur"⁷⁴¹ en charge de la refonte de la politique de la ville.

" Ce rapport souligne qu'une politique de la ville doit prendre en compte le renouvellement des enjeux urbains. Il suggère de concevoir un nouveau modèle urbain où:

- *d'une part, on renouvellera délibérément et fortement des territoires urbains existants enserrés dans le tissu urbain et qui sont " bloqués" dans leur évolution du fait du lourd héritage du passé, du marquage et se la déqualification qui en résultent,*
- *d'autre part, on s'efforcera de créer entre les espaces juxtaposés actuels, davantage de liaisons, d'interpénétration, de fluidité, de mixité entre les différents espaces; il devra donc s'agir de "recoudre les espaces, de restaurer des continuités, de retrouver des cohérences, de façonner de nouvelles harmonies".*

Dans le cadre des travaux menés par la SCET en 1998 pour le compte de la Caisse des Dépôts sur le renouvellement urbain, à la fois par rapport aux travaux de la commission "Sueur" et par rapport à l'économie mixte, deux manques avaient été identifiées et mis en perspective:

- *d'une part, entre ceux qui pensent et imaginent la ville (les faiseurs d'idées) et ceux qui en font le schéma et qui établissent le programme, un maillon fort utile aux élus et aux décideurs semble faire défaut, à tout le moins n'être pas assez présent: c'est le maillon de " l'accoucheur d'idées",*
- *d'autre part, **il n'existe pas toujours l'ingénierie suffisante pour le "passage à l'acte",** du projet ou des projets formant une opération*

⁷⁴⁰ BERLAND- BERTHON, Agnès. La démolition de logements sociaux: retour sur l'histoire d'une non- décision. Urbanisme de juillet 2006. p. 36.

⁷⁴¹ SUEUR, Jean- Pierre. Demain la ville. rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, 1998.

*d'ensemble à la mise en œuvre d'une manière cohérente et efficace: c'est le maillon du "conducteur de projet".*⁷⁴²

La loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 et la création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) en février 2004 ont donné un nouvel élan à l'intervention sur le patrimoine des grands ensembles sans briser les "alliances" entre ceux qui détiennent le pouvoir sur ces "territoires en déshérences" afin de permettre aux organismes d'habitat social de poursuivre leur politique de "revalorisation patrimoniale", sous fond de discours "socialisant" et aux ministères consacrés plus que jamais dans leur jacobinisme de reprendre le pouvoir en pratiquant la politique de "la division pour régner" s'appuyant sur les communes et l'émiettement du pouvoir communal, plutôt que sur les pouvoirs d'agglomérations en émergence.

La Caisse des Dépôts a été amenée à accompagner ces actions, axées sur l'idéologie, la médiatisation et la stigmatisation des quartiers en difficulté à "sécuriser- karchériser" tout en déplorant l'absence d'une politique globale de la Ville s'engageant dans la mise en œuvre de "véritables projets urbains", au-delà des "rénovations patrimoniales" développées par les organismes d'habitat social sur leurs parcelles, leurs îlots ou leurs quartiers.

Ce parti pris de l'action patrimoniale est compréhensible de la part de tout propriétaire, avec une logique comptable prépondérante, qu'il soit social HLM, du 1% patronal, d'autant que celui-ci a été "repris en main" par le MEDEF, ou privé, la plupart n'ayant d'ailleurs ni la "légitimité locale" ni les "compétences" en ressources humaines pour aller au-delà et s'engager dans des "projets de ville". L'attitude des ministères et de ses fonctionnaires s'explique également par les possibilités offertes d'une "**revanche**" après les mises à l'écart de la décentralisation, en conférant tant à ces "messieurs de l'ANRU" la jubilation de faire monter à Paris les maires de province, fussent-ils député⁷⁴³ ou ancien premier ministre⁷⁴⁴ pour "juger" leurs projets, revanche d'autant plus efficace que **le pouvoir d'agglomération était tenu à l'écart**, en marge et ignoré, sauf dans de rares cas où celui-ci se manifesta tel qu'à Rennes.⁷⁴⁵

Cependant, progressivement, la nécessité de disposer d'un maillon opérationnel et de développer le recours aux aménageurs confirmés comme opérateurs de recomposition spatiale des quartiers dans la ville et l'agglomération dépasse le "cercle des convaincus" et précurseurs du "renouvellement urbain".

Dans son rapport d'expertise du 31 août 2006 au Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU, **le Conseil Général des Ponts et Chaussées stipule " qu'il**

⁷⁴² ROUSSEL, François- Xavier. Guides du réseau SECT- Intersem: une approche de la rénovation urbaine, novembre 2006. p.5 et 6.

⁷⁴³ tel que Noël Mamère, député maire de Bègles, pour le dossier de Bègles Yves Farge

⁷⁴⁴ tel qu'Alain Juppé, député maire de Bordeaux, pour le dossier de Bordeaux Saint Jean/ Belcier

⁷⁴⁵ les élus de Rennes ont réussi à imposer aux "parisiens" un contrat d'ANRU avec la communauté d'agglomération et la ville; reflet d'un pouvoir d'agglomération suffisamment "crédible" (sera développé au chapitre suivant).

manque top fréquemment un maillon opérationnel, celui de l'aménageur à compétence large. La présence d'un bailleur, même en position dominante, ne peut en tenir lieu.

Les bailleurs sociaux sont en première ligne dans l'opérationnel, avec la réhabilitation de leur parc, sa résidentialisation, ses démolitions et reconstructions, l'attention à apporter à chaque relogement, les éventuelles cessions de patrimoine... Les compétences existent, il s'agit de les renforcer et de les organiser pour mieux les dédier à chaque projet. Il en est de même pour les collectivités territoriales, qui assument la maîtrise d'ouvrage opérationnelle de la majorité des équipements publics.

En revanche, la recomposition de nouveaux espaces, qu'ils aient vocation à devenir espaces publics ou privés, l'intervention sur les équipements, la mixité des fonctions avec, tout particulièrement, celles pouvant contribuer au développement économique, apparaissent peu pratiqués sur de nombreux sites. Les bailleurs, même s'ils ont compétence d'aménagement dans leur statut, n'ont le plus souvent ni l'expérience nécessaire ni le meilleur positionnement pour intervenir dans des opérations complexes de rénovation urbaine.

Plus généralement, la logique de l'aménagement, qui doit sous entendre toute démarche de transformation durable des quartiers, est trop souvent réduite aux "aménagements de proximité". Le règlement général de l'ANRU, dans sa version initiale, cantonnait d'ailleurs l'aménagement aux travaux d'aménagement, pour lesquels étaient définis une assiette et un taux de subvention. Il faut attendre la version en cours de révision de ce document pour voir apparaître une nouvelle nature d'opération aidée par l'ANRU, celle "d'opération d'aménagement dans le cadre d'un projet d'ensemble", comprenant une logique de bilan d'aménagement, dont l'éventuel déficit pourra donner lieu à prise en charge partielle par l'ANRU.

Il était temps, car, sur les sites expertisés par la mission, la carence de cette approche est manifeste: sur l'un des sites, malgré le caractère ambitieux en matière de transformation du quartier du projet, la SEM d'aménagement n'est appelée que pour assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée des VRD! Sur un autre site, c'est le mono- bailleur, de statut OPAC, qui fait office d'aménageur, et se revend à lui-même les charges foncières qu'il a contribué à créer! Sur un troisième site, alors qu'une opération d'aménagement en constitue une action stratégique, elle ne figure, dans la convention, qu'au titre des "actions non financées par l'ANRU".

La mission considère comme essentiel que la transformation en profondeur des quartiers, préconisée par l'ANRU et appelée de leurs vœux par la plupart des collectivités, s'appuie plus sur les logiques, les compétences et les expériences acquises par les aménageurs , publics ou privés, dans la transformation des quartiers de ville...

A cette fin, elle formule deux recommandations:

- développer le recours aux aménageurs confirmés comme opérateurs de la recomposition spatiale des quartiers....

La mission préconise le recours le plus large aux professionnels de l'aménagement urbain, qui peuvent mettre, au service de la politique conduite par l'ANRU, leur expérience acquise hors quartiers ANRU, pour produire de la ville diversifiée, conduisant à un parcellaire moins monolithique, facilitant l'autofinancement des démolitions et permettant l'intervention des acteurs de droit commun, comme les promoteurs, les investisseurs ou les lotisseurs.

Les compétences de ces aménageurs peuvent être également utilement mises à profit

- mettre l'outil ZAC, éventuellement adapté, au service des projets ANRU...

A l'image de la réflexion qui a été conduite sur la transformation des quartiers existants pour aboutir à la notion d'Opération Programmée de l'Habitat de Rénovation Urbaine (OPAH/ RU), il conviendrait de définir une procédure simplifiée de ZAC/ RU, destinée à favoriser la diversification foncière des quartiers ANRU et leur valorisation, dans le cadre d'une approche bilancielle."⁷⁴⁶

Cette évolution pour une mise en œuvre de "projets globaux " avec des Sociétés d'Aménagement, au-delà du traitement patrimonial par les bailleurs sociaux et du traitement social sous couvert essentiellement de la collectivité et du milieu associatif local est relayée par la Caisse des Dépôts qui consacre des sommes importantes à ces interventions.

En octobre 2005, la CDC, qui avait, depuis la loi d'orientation pour la ville de 2003 et la création de l'ANRU, observé une attitude "réservée", s'engage dans la "promotion" des SEM comme "outil de référence dans le renouvellement urbain".

En utilisant, à bon escient, le terme de "renouvellement urbain" la CDC renoue avec son ambition d'acteur de la ville dans sa globalité.

" Le terme de renouvellement urbain désigne aujourd'hui différentes formes d'interventions sur la ville:

- restructuration de quartiers en déshérence ou mal adaptés, résorption de l'habitat indigne dans les centres anciens, traitement des friches industrielles. Les actions prennent la forme d'opérations complexes mêlant la requalification de bâti ancien, la création de nouvelles fonctions urbaines, la réalisation d'équipements structurants.*
- démolition- reconstruction de logements sociaux inadaptés, accompagnées très souvent d'une recomposition du quartier.*

Quelques expériences significatives⁷⁴⁷ démontrent que les SEM immobilières et d'aménagement sont d'ores et déjà en charge d'opérations de renouvellement comportant tous les volets indispensables à une véritable régénération de la ville: réorganisation spatiale, mixité des programmes, revitalisation du commerce et des activités économiques, réalisation d'équipements structurants qui redonnent de la "valeur" et de la complexité, amélioration de l'habitat.

Alors que d'importants moyens financiers sont programmés pour nos villes, les SEM qui ont déjà fait preuve de leurs multiples compétences pour intervenir dans le champ de l'urbain: urbanisme de projet, urbanisme opérationnel, développement économique, gestion des services publics, redynamisation du

⁷⁴⁶ Conseil Général des Ponts et Chaussées. Rapport d'expertise au comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, le 31 août 2006. p.41 et 42.

⁷⁴⁷ le quartier Clignancourt Nord à Paris, la Sem Ville Renouvelée (59), le centre-ville du Port à la Réunion, le quartier des Grolières à VAUX en Velin, le centre- ville de Marseille et Marseille Bellevue, la Duchère à Lyon, le centre historique de Bordeaux, l'agglomération de Pointe à Pitre / Abymes à la Guadeloupe, le quartier de la Caravelle à Villeneuve la Garenne, le quartier des Grésilles à Dijon.

*commerce...ont décidé de s'affirmer comme les meilleurs outils du renouvellement urbain.*⁷⁴⁸

La Caisse des Dépôts légitime les SEM comme opérateurs du renouvellement urbain, les sortant de vingt années de disgrâce.

Des SEM immobilières étaient certes présentes dans ces actions de démolition – reconstruction, de valorisation du patrimoine et de ventes à l'unité dans le cadre de programmes d'accessions à la propriété, en qualité de bailleurs sociaux mais bien souvent elles s'engagent **au-delà de l'action sur le patrimoine engageant de "véritables projets urbains"**.

C'est ainsi qu'intervient la SAEMCIB sur Bègles conjuguant aménagement et rénovation du patrimoine, revitalisation économique et création d'espaces urbains et en insérant dans l'ensemble de ses missions des **actions d'insertion sociale**...preuve par l'exemple de **la capacité d'adaptation et d'innovation d'une SEM** initialement à vocation immobilière et de la **motivation de l'ensemble de son personnel**.

Les SEML d'aménagement sont également maintenant impliquées dans ces interventions des programmes de l'ANRU, aux côtés des collectivités locales:

- à Lyon avec la SERL dans le cadre du grand projet de ville de la Duchère, intervenant sur la recomposition totale du site central du "Plateau" et en ouvrant l'ensemble des quartiers de la Duchère sur leur environnement en les maillant dans une logique plus urbaine avec les secteurs environnants.
- à Blois avec Grand Blois Développement par du développement économique et des restructurations foncières
- à Gonesse avec Plaine Commune Développement en permettant de concilier sur une ZAC multi site les objectifs de l'offre de logement et de maîtrise de l'urbanisme dans des zones exposées au bruit.
- à Garges les Gonesse, avec la SEMAVO pour redimensionner un centre commercial à l'échelle d'un quartier.
- à Saint Etienne avec la SEDL dans le pilotage stratégique et la conduite de l'opération du dossier ANRU sur le site du Crêt du Roc.
- à Rennes pour la restructuration d'un centre commercial sur l'espace Kennedy en lien avec l'aménagement d'une station du métro-Val.
- à Rouen, en lien avec le GPV de ROUEN, sur le quartier Grammont avec une mission de direction de projet, de restructuration urbaine du quartier et aménagement d'un parc urbain et sur le quartier de la Grand Mare par la restructuration du quartier et la construction de bâtiments d'activités.

⁷⁴⁸ CDC- fédération des SEM. Les SEM, opérateurs du renouvellement urbain. préface d'Alain Chilliet (CDC) et d'Albert Mahé (fédération des SEM).

- sur l'agglomération nantaise, avec Nantes Aménagement sur les quartiers Malakoff, Dervaiilières à Nantes ou au Sillon de Bretagne et à Bellevue à Saint Herblain.
- sur l'agglomération lilloise, berceau du champ d'innovation de la "ville renouvelée".
- à Clichy la Garenne, en Outremer....
- et également sur le front de l'action dans la sauvegarde et la remise en état de **copropriétés dégradées** sur Paris et l'Ile de France mais également à Montpellier, Bordeaux, Toulouse....

-

La nécessité d'appréhender la ville dans sa globalité, avec un état d'esprit qui ne soit pas essentiellement patrimonial, même dans l'action de "rénovation des grands ensembles" a ainsi permis aux SEM de bousculer les réticences des administrations ministérielles et de leurs relais locaux, avec l'appui de la Caisse des Dépôts et des collectivités locales qui, elles mêmes, reprennent progressivement le pouvoir sur le "renouvellement " de ces quartiers⁷⁴⁹ .

De ces mouvements convergents les SEM retrouvent une légitimité d'intervention dans ces quartiers⁷⁵⁰ .

La " ville renouvelée" trouve également pour les SEML sa mise en pratique dans leurs interventions en centre- ville (cœur de...) et dans les interventions en renouvellement urbain.

En centre ville, dès les années 1995, il s'avéra que les interventions ponctuelles en OPAH, rénovations de cœurs d'îlots, réhabilitations "loi Malraux" s'avéraient incomplètes car manquant souvent de coordination notamment pour le traitement des problèmes de relogement et l'accompagnement social.

Les SEML avec l'appui de la SCET se sont alors engagées dans des interventions plus globales dans le cadre de conventions d'aménagement.

Ce type d'intervention avec **un opérateur unique pour la mise en œuvre d'un "projet politique"**, et non l'application d'un catalogue de procédures, préconisé aujourd'hui pour la "rénovation des grands ensembles" a trouvé son application opérationnelle dans les centres -villes, ces dernières années.

C'est ainsi que le reconquête des centre- ville a été entreprise par des SEML à Dieppe, Béziers, Perpignan, Tulle, Limoges, Nîmes, Montpellier, Bordeaux, Auch, Agen ...

Dans ces interventions la valeur ajoutée de la SEML tient dans sa capacité à être le "guichet unique" de toutes les procédures et financements en action sur le secteur concerné et dans la mobilisation des partenariats tant avec des acteurs publics, collectivités, administrations, offices d'HLM, Chambres de commerce et des métiers...) que privés (promoteurs, propriétaires, commerçants..).

"A chaque fois, comme en aménagement, il faudra commencer par le commencement. Réorganiser un foncier complexe, racheter des immeubles et les revendre à des investisseurs entreprenants, restructurer le bâti, démolir peu

⁷⁴⁹ en référence à l'expression ZUP: quartier d'Etat, ces grands ensembles étaient redevenus sous la tutelle de l'Etat avec l'ANRU et ses relais locaux en DDE comme courroies de transmissions.

⁷⁵⁰ cette implication nouvelle sera développée au dernier chapitre de cette thèse.

*et avec précaution, reloger des occupants, souvent des habitants modestes qui souhaitent rester dans leur quartier, reprendre des réseaux enchevêtrés, faire évoluer des usages urbains parfois ancestraux, respecter la mémoire des lieux et adapter ces territoires aux usages contemporains. ... "Réaménager la ville" disent les urbanistes. "Fabriquer de la valeur" diront les banquiers. "Retrouver la beauté de notre ville" vantent les élus... Les quartiers anciens garderont toujours leur force. Bien situés au cœur de la ville, ils ont plus qu'une histoire, ils ont une âme."*⁷⁵¹

La force des SEML réside ainsi dans leur **capacité d'organiser et de mettre en cohérence tous les partenariats public-privé** qui contribueront à l'évolution du quartier dans le respect de son histoire et de ses habitants.

Ainsi, à propos de "la recette limousine" de la SELI pour le centre-ville

*"L'originalité de la démarche tient moins dans l'utilisation de tous les leviers du renouvellement urbain que dans leur mise en forme. Nous voulons éviter que le labyrinthe des procédures et le langage technocratique- OPAH-RU, PRI, CARPP, FISAC...- dissuade les propriétaires...c'est pourquoi nous avons réuni tous les dispositifs sous une appellation commune "Cœur de Limoges", regroupés dans un même local et pilotés par une équipe unique..."*⁷⁵²

Le **pilotage de cette mission "centre-ville" par la SEML dans un local dédié**, "neutre" par rapport à la municipalité et à ses services facilite les partenariats avec tous les acteurs de la réussite du projet, les commerçants, propriétaires et habitants du quartier en premier lieu mais également les partenaires institutionnels tels, la Chambre de Métiers ou la Chambre de Commerce et d'Industrie, fortement impliquées dès l'origine dans cette action.

La légitimité de la SEML dans de telles interventions se situe ainsi dans sa capacité d'Entreprise Locale au service d'un projet politique avec la capacité d'assurer tant l'action foncière que l'aide au relogement des habitants ou l'appui à l'animation commerciale, avec une maîtrise de tous les "outils transversaux" dans le cadre d'un projet politique incluant une reconquête, pour une offre d'habitat, des étages inoccupés des immeubles des rues commerçantes. Ce phénomène se retrouve dans la plupart des rues commerçantes des villes médiévales de "taille moyenne" avec des pieds d'immeubles à forte valeur locative, des boutiques avenantes, voire luxueuses, et au dessus, des appartements vides, des étages insalubres et des façades délabrées aux volets clos et l'essentiel réside dans l'implication des propriétaires, partenaires privés qu'il s'agit de convaincre et d'impliquer dans un "véritable partenariat public-privé", où chacun, la collectivité et le propriétaire trouve son "compte", la collectivité dans la reconquête par des habitants de son centre-ville, son "projet politique", et le propriétaire par une rentabilité financière satisfaisante et "sans effort".

Ainsi que l'exprime Jean- Gérard Didière, chef du projet "Cœur de Limoges":

" Nous avons tenu à agir sur différents leviers –habitat, commerce, patrimoine- et nous nous sommes interrogés sur les outils à mobiliser de façon globale et transversale.....Le principal facteur de réussite est d'avoir opté non pas pour une approche d'urbanisme ou de patrimoine, mais d'avoir pris comme clé

⁷⁵¹ SCET:la force d'un réseau, 2006. p.15.

⁷⁵² Revue DIAGONAL n° 172 DU 2^{ème} trimestre 2006.p.15.articel de Martine Allama et entretien avec Jean- Gérard Didière (SELI- SEM du Limousin)

d'entrée le commerce.....L'originalité de la démarche limougeaude a donc été de s'adresser tout d'abord aux commerçants , en l'occurrence des enseignes nationales, pour s'assurer qu'ils étaient prêts à voir modifier leurs baux ... Puis, pour les propriétaires, avec les aides financières importantes accordées à Limoges⁷⁵³ pour mener les travaux et la défiscalisation totale du montant des travaux⁷⁵⁴ , c'est une occasion inespérée de remettre en état un patrimoine très délabré. Sur le plan technique, il a fallu créer de nouveaux accès aux étages sans, bien sûr, amputer les surfaces de vente. Ce n'est pas un problème insurmontable puisque dans les rues médiévales, le parcellaire va d'une rue à l'autre. De nouvelles entrées ont donc pu être créées à l'arrière des immeubles...Les propriétaires n'ont qu'une chose à faire: venir nous voir. Dès lors, nous instruisons entièrement le dossier. Un architecte conçoit gratuitement un projet sur l'immeuble, nous calculons les options les plus intéressantes, les subventions qui peuvent être accordées. Des accords sont passés avec cinq banques pour des prêts à taux préférentiels. Bref, nous mâchons le travail et gommons tous les obstacles qui pourraient faire renoncer le propriétaire." ⁷⁵⁵

Pour ces interventions en centre- ville, comme pour toute intervention urbaine, le "projet politique" est à la base du dispositif mis en place par la SEML pour la mise en œuvre de celui- ci et la création des partenariats nécessaires.

A Limoges, l'approche par le commerce a conduit au choix des méthodes de mise en œuvre et au **choix des "hommes"** chargés du pilotage de la mission, Jean Gérard Didière ayant en l'occurrence une expérience dans le domaine du commerce et de l'animation commerciale.

A Béziers, le "projet politique" se déclinait par la reconquête du centre historique très dégradé en matière d'habitat et la mise en valeur d'un patrimoine historique en cœur de ville sur un secteur particulièrement délicat, celui des Arènes Romaines redécouvertes en 1996.

Il s'agissait alors pour la SEM (la SEBLI ⁷⁵⁶) face à l'impossibilité financière des propriétaires de ces immeubles dégradés de s'impliquer dans de tels travaux, de rechercher des investisseurs susceptibles de prendre le relais dans le respect du "projet politique" de la municipalité, à la fois en type d'habitats et en qualité patrimoniale.

" La clef de la réussite est venue de la confiance des investisseurs et de la mise en place d'un système sécurisé du dispositif complexe de la" loi Malraux". La SEBLI a, tout d'abord, créé un réseau de professionnels susceptibles de commercialiser les opérations de rénovation, a ensuite, assuré pour le compte des investisseurs le montage de l'opération, ensuite, plus original, la conduite d'opérations⁷⁵⁷.

Vis-à-vis de la Ville de Béziers, elle a assuré la conduite des opérations d'accompagnement : réfection de rues et de places, parkings, mobilier urbain et surtout la communication auprès de la population et des professionnels.

Deux opérations emblématiques autour des arènes romaines: la Maison Médiévale et l'Hôtel de la Mercy...ont eu valeur d'exemple pour la population en

⁷⁵³ 35% pour les façades (financé par la ville) et 35% pour l'aménagement des logements)

⁷⁵⁴ en périmètre PRI – secteur loi Malraux.

⁷⁵⁵ Traits Urbains de septembre 2005. La SELI opère le Cœur de Limoges. article de Olivier Jacquinot. p.46 et 47.

⁷⁵⁶ SEBLI: Société d'Équipement du Biterrois et de son Littoral.

⁷⁵⁷ pour maîtriser au maximum le respect des volontés de la commune au niveau patrimonial.

faisant découvrir un patrimoine caché vieux de 2600 ans (vestiges grecs, ambulacres des arènes romaines) en les incitant à se réappropriier le centre ancien." ⁷⁵⁸

Cette démarche patrimoniale couplée avec des actions sur l'habitat a permis la rénovation de logements, initialement inoccupés ou gérés par des "marchands de sommeil" et la "réouverture" de commerces en pied d'immeubles, avec un effet de levier sur la demande pour "revenir habiter " en centre- ville.

Ainsi des actions en centre-ville sont pleines de diversité, avec des "projets politiques" adaptés aux contextes locaux et pour lesquels **les SEML par une démarche globale organisent les partenariats public- privé et choisissent les hommes qui piloteront ces missions, en fonction de chaque projet politique, de chaque contexte local.**

Ce mode d'intervention, dans son esprit, peut valablement s'adapter à tous "projets urbains" et notamment ceux de "rénovation" des grands ensembles avec:

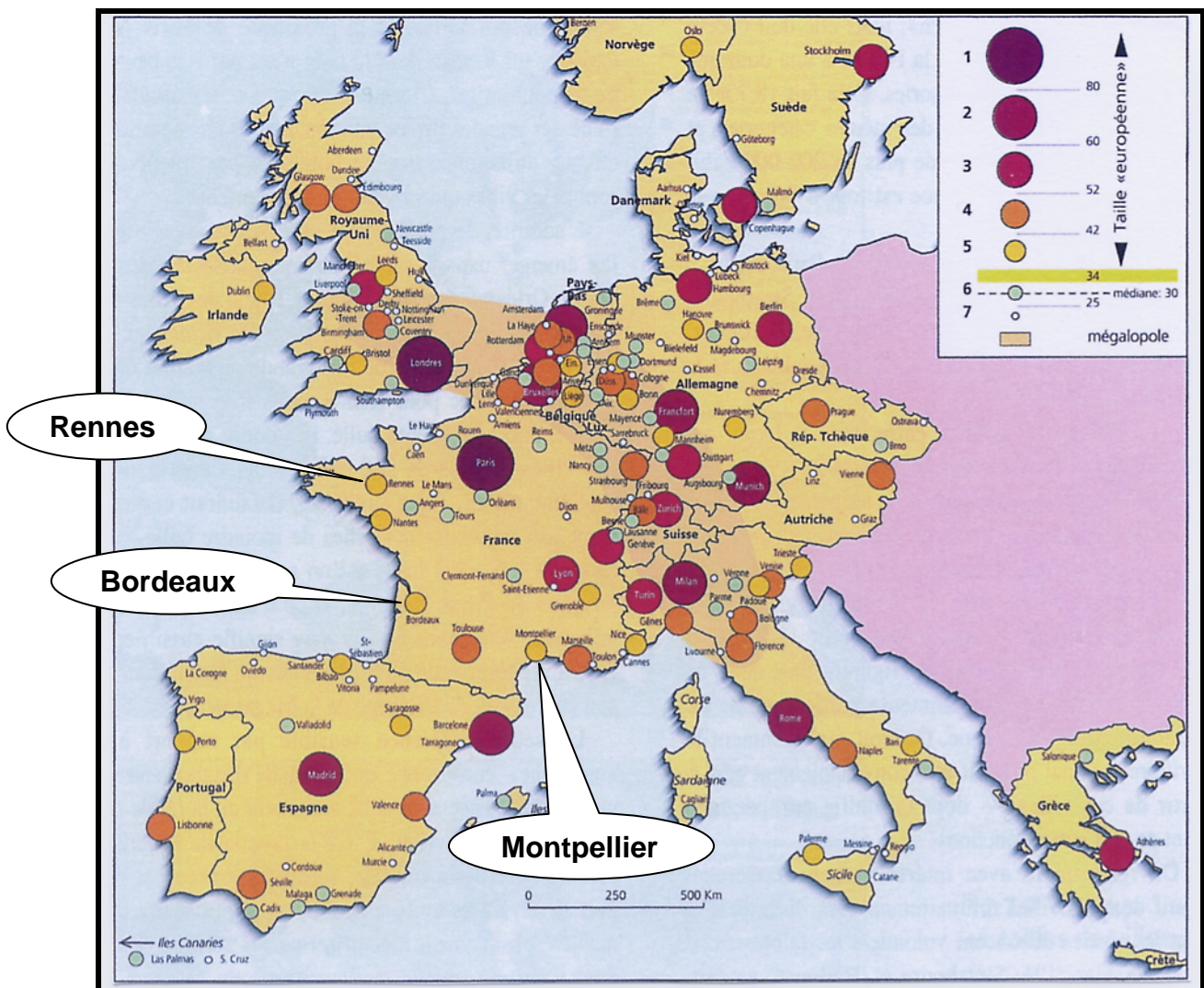
- un projet politique clairement identifié par les élus locaux,
- un pilotage permettant une démarche globale et transversale et la constitution de partenariats public- privé adaptés, sous la maîtrise des élus locaux,
- des relations "intuitu_ personae" entre les responsables de la SEML, elle-même maîtrisée par la collectivité locale, et les élus locaux et leurs services en charge du projet.

II- LES SEML ENTRE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE ET ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES.

quelle légitimité au regard des différentes cultures urbaines et territoriales en France et en Europe?

II- 1- LES SEML ET LEUR POSITIONNEMENT: REFLET ET REVELATEUR DES CULTURES URBAINES ET DES MODES D'ORGANISATION SPECIFIQUES DES MAITRISES D'OUVRAGE URBAINES.

REGARDS CROISES SUR TROIS AGGLOMERATIONS: BORDEAUX, RENNES, MONTPELLIER.



II-1-1- INTRODUCTION.

L'analyse de l'évolution de l'économie mixte lors des différentes périodes depuis 1955 a permis de mettre en exergue la "prise de pouvoir " des Collectivités Locales à partir des "trois fondamentaux" qui identifient les SEML comme demeurant un des modes opératoires à leur disposition:

- **pour la mise en œuvre de leurs projets stratégiques,**
- **sur leurs territoires de compétence ou d'influence,**
- **avec une volonté politique des élus locaux de maîtrise tant des projets concernés que de leurs SEML.**

Le champ des acteurs de la Ville et de l'aménagement territorial s'est élargi surtout ces dernières années entre le secteur privé et les interventions en "direct des services " des collectivités. Les SEML doivent se positionner dans le cadre de nouvelles formes de Partenariat Public Privé et d'Entreprises Publiques Locales, dans un contexte de plus en plus diversifié et concurrentiel.

Au-delà même des législations et incertitudes liées à la prise en compte du droit européen, notamment sur les Services d'Intérêt Economique Généraux, l'Europe véhicule un nouveau mode de relation entre les collectivités et leurs partenaires d'avantage basé sur le contrat et des modalités d'aménagement de l'espace urbain faisant appel tant au développement des Partenariats Public Privé qu'à celui d'Entreprises Publiques Locales, sous des formes souples et adaptables aux enjeux des collectivités locales.

Les attentes des Collectivités pour répondre aux besoins de leurs populations ont également beaucoup évolué ces dernières années conduisant à de nouveaux modes de gouvernance et d'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique urbaine et territoriale.

" Afin de marquer le "changement " et d'accélérer son entrée en vigueur, la décentralisation de 1982-1983 s'est opérée à organisation territoriale constante, mis à part la création des régions⁷⁵⁹. Loin d'ignorer la désuétude du morcellement communal, doublé d'une superposition séculaire de formules variées de coopération intercommunale extrêmement enchevêtrées, auxquels il fallait ajouter les problèmes du système fiscal local, le législateur a préféré la méthode incrémentale.

Avec l'impact de la mondialisation et de la construction européenne, en partie traduit par la métropolisation et des phénomènes de déclin intra- urbain ou en milieu rural, l'aggravation du décalage entre espace stratégique, bassins de vie et découpage territorial a suscité une prise de conscience progressive qui a débouché sur les réformes relativement consensuelles de 1999.

⁷⁵⁹ avant 1982, les Régions avaient le statut d'Etablissement Public.

Le législateur a donc tenté de faire émerger dès le début de la dernière décennie des territoires à l'échelle des contextes spatiaux des problèmes contemporains. ⁷⁶⁰

C'est cette échelle de "l'agglomération" et particulièrement des "territoires métropolitains", quel qu'en soient les formes juridiques, que se situe ce chapitre de ma recherche de la "légitimité", du positionnement et du rôle des SEML.

L'agglomération, territoire métropolitain ou partie influente de celui-ci, apparaît effectivement, un des espaces de recherche pertinents pour analyser le positionnement des différents acteurs des politiques urbaines et territoriales et tel que le souligne Bernard Jouve, **la métropole est le bon niveau de pouvoir et de décision**, le niveau national ne pouvant plus réguler tous les processus d'interaction économiques et la globalisation renforçant le pouvoir des métropoles au détriment des " états- nation" même si ceux- ci conservent un rôle majeur notamment en France dans le jeu de pouvoirs entre aires métropolitaines .

" Si la métropolisation occupe une telle place dans nos sociétés modernes, c'est parce qu'en premier lieu les métropoles sont devenues les lieux centraux de production de richesses." ⁷⁶¹

Tel que rapporté par le Conseil Economique et Social du 9 avril 2003,

" la métropolisation est inévitable:

- *elle est le résultat de phénomènes économiques nés de la globalisation,*
- *elle se manifeste par la concentration de richesses, des activités et des emplois mais aussi des exclusions,*
- *elle est étroitement liée au développement des échanges et des déplacements,*
- *elle est amplifiée par les stratégies de villes."* ⁷⁶²

Ce constat est partagé par André Rossinot, président de la FNAU⁷⁶³, rappelant lors des 26^{ème} rencontres des agences d'urbanisme, en 2005 sur le thème "métropole en question / métropole en action", que *" le 21^{ème} siècle sera celui des métropoles. Toute réflexion sur l'avenir de l'Europe urbaine doit intégrer ce nouveau système de référence. Les dynamiques métropolitaines trouvent leurs sources dans les révolutions économiques, techniques et culturelles qui transforment la société européenne depuis un demi- siècle. Etroitement liées à l'économie de la connaissance et de l'information, elles conduisent à l'émergence de formes urbaines nouvelles, à des manières différentes d'utiliser la ville et à des rapports renouvelés avec les habitants."* ⁷⁶⁴

Mais tel que le signale Bernard Jouve, *"la métropolisation relance le débat institutionnel; il n'existe pas un modèle de métropole mais une pluralité de*

⁷⁶⁰ GOZE, Maurice. L'émergence d'une nouvelle organisation territoriale locale française. Territoires 2020, n° 2. la Documentation française, 2^{ème} semestre 2000. p.47.

⁷⁶¹ JOUVE, Bernard. La Gouvernance urbaine en question. Elsevier, 2003. p.18.

⁷⁶² Conseil Economique et Social, rapport du 9 avril 2003.

⁷⁶³ FNAU: Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.

⁷⁶⁴ ROSSINOT, André. Revue Urbanisme – hors série, mars 2006.éditorial.

situations instables entre Etats, collectivités locales et groupes économiques et sociaux...les enjeux métropolitains sont à qui veut et peut les prendre." ⁷⁶⁵

Ainsi, depuis ces dernières années, l'évolution du mouvement des intercommunalités sous forme d'EPCI ⁷⁶⁶ à fiscalité propre s'est accélérée passant de 232 en 1992, 2573 en 2006 et 2583 en 2008 ⁷⁶⁷ avec la répartition suivante de 1972 à 2006 ⁷⁶⁸.

	1972	1992	2002	2006
districts	95	214		
communautés urbaines	9	9	14	14
SAN ⁷⁶⁹		9	8	6
communautés de communes			2033	2389
communautés d'agglomération			120	164
total	104	232	2175	2573

Le paysage institutionnel français issu des lois de 1999, de la loi SRU de 2000 et de l'acte II de la décentralisation de 2004 s'est cependant mis en place sur des bases pragmatiques ménageant les pouvoirs en place et notamment ceux des départements et des communes (36782 au 1^{er} mars 2007).

Certaines étapes telles que la clarification et la rationalisation des champs de compétences entre collectivités (et l'Etat) et une "véritable régionalisation" restent à accomplir ainsi que l'évolution indispensable vers une démocratie élective pour les communautés d'agglomération, urbaines et de communes. " Selon que l'on retiendra un soutien communal ⁷⁷⁰ ou de liste en circonscription d'agglomération ⁷⁷¹, ce mode d'élection renverra à l'alternative basée sur l'interaction avec les communes ou à la supra-communalité." ⁷⁷²

Compte tenu du mode électif actuel, tel que signalé dans un article de la Gazette à propos des dernières élections municipales de 2008, "l'intercommunalité reste cantonnée au second plan.....le thème de l'intercommunalité est peu présent dans les discours en milieu rural et parmi les

⁷⁶⁵ JOUVE, Bernard. Urbanisme- hors série, mars 2006. p.41.

⁷⁶⁶ EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

⁷⁶⁷ source Assemblée des Communautés de France (ADCF) site www.adcf.asso.fr

⁷⁶⁸ Etat de l'intercommunalité en 2006. Assemblée Des Communautés de France.

⁷⁶⁹ SAN : syndicat d'agglomération nouvelle.

⁷⁷⁰ délégués désignés par les conseils municipaux des communes

⁷⁷¹ des systèmes mixtes peuvent s'envisager avec des représentants des communes et des délégués élus sur liste d'agglomération

⁷⁷² GOZE, Maurice. Ibidem, 2000. p.59

communautés qui ont pris leur envol en 2001 ⁷⁷³.....des maires s'abritent derrière l'intercommunalité pour ne pas assurer des projets impopulaires..." ⁷⁷⁴

Ainsi selon Maurice Goze " bien que rassemblant de plus en plus de collectivités locales, ces établissements publics continuent à jouer une fonction écran vis-à-vis du citoyen à travers leur dimension technocratique et leur pilotage plus inter que supra communal; ils permettent, notamment, de faire passer à ce niveau des décisions qui se heurteraient à plus de résistance à l'échelon communal et sont le lieu par excellence du compromis politique. Dès leur processus de création, ils sont tributaires de l'histoire locale, des jeux d'alliances partisans ou des relations interpersonnelles d'élus et du poids des personnalités.

Ces compromis s'illustrent particulièrement dans la définition de "l'intérêt communautaire" qui permet de moduler localement les transferts de compétencesselon une subsidiarité qui s'éloigne du principe classique "d'exclusivité" et qui cherche autant à préserver des degrés d'autonomie communale qu'à transférer des charges, notamment de centralité, sur le niveau communautaire..." ⁷⁷⁵

La présente recherche sur le positionnement des SEML, comme reflet des cultures urbaines et territoriales, mettra cependant en exergue que, dans ce cadre institutionnel unifié au niveau du territoire national, certaines collectivités, mues par la volonté de leurs élus, au-delà des obligations légales minimales, ne se contentent pas de projets de compromis mais s'engagent dans des projets d'agglomération avec des orientations stratégiques sur le long terme.

Ainsi ce même article de la Gazette, cité précédemment, indiquait qu'à Rennes le programme de Daniel Delavau⁷⁷⁶ abordait conjointement des compétences de la Ville de Rennes et de la Communauté d'Agglomération Rennes Métropole: " *Dans sa plaquette de campagne, Daniel Delavau milite en faveur d'un changement des modes d'élection des conseillers communautaires.*" ⁷⁷⁷

A cet égard, une consultation des sites web et blogs de campagne, en vogue lors de cette campagne électorale 2008, est révélatrice de l'implication du projet d'agglomération dans la stratégie de chaque candidat.

L'exemple nantais est à cet effet significatif de l'état d'esprit du maire Jean Marc Ayrault qui place sa ville et présente son programme municipal, dans la dynamique d'un projet politique au niveau de l'agglomération (la Communauté

⁷⁷³ cette observation est également valable en milieu urbain et dans les intercommunalités plus anciennes

⁷⁷⁴ FORRAY, Jean Baptiste. La Gazette des communes, départements, régions du 4 février 2008. p.10 et 11.

⁷⁷⁵ GOZE, Maurice. La gouvernance des agglomérations In Villes, régions et universités. MSHA d'Aquitaine, 2004. p.200.

⁷⁷⁶ Daniel Delavau était maire de Sain Jacques de la Lande, commune riveraine de Rennes, et vice président de Rennes Métropole, il a été élu maire de Rennes (Edmond Hervé ne se représentait pas)

⁷⁷⁷ FORRAY, Jean Baptiste, 2008. Ibidem. p. 11. et sur le site www.delavau-rennes.fr (pages consultées le 17 février 2008)

Urbaine de Nantes) et même au-delà dans le cadre d'une dimension métropolitaine avec Saint Nazaire.⁷⁷⁸

Sur la Communauté Urbaine de Bordeaux, chaque "camp" avait son site et son programme, respectivement intitulés "CUB 2014"⁷⁷⁹, sous l'égide de Vincent Feltesse⁷⁸⁰ et d'Alain Rousset⁷⁸¹ pour la gauche et "Communauté d'avenir"⁷⁸² pour la droite sous l'égide d'Alain Juppé⁷⁸³, mais ces programmes demeuraient "confidentiels", malgré leurs qualités marquant clairement deux visions différentes de la CUB, le programme de "gauche" dégagant une volonté d'anticipation, de développement de projets intercommunaux et envisageant une nouvelle gouvernance avec un débat sur l'extension des compétences et une réflexion sur l'évolution des modes de suffrage, vers une élection au suffrage universel⁷⁸⁴. Sur les sites communaux des candidats de gauche un "lien" existait avec le site du programme pour la CUB, ce qui n'était même pas le cas pour les sites des candidats de "droite", mais les thèmes abordés dans les programmes demeuraient du niveau local.

Mais, comme le constate Emmanuel Négrier, " *aujourd'hui, les communautés d'agglomération françaises ont presque atteint l'optimum: 182 communautés urbaines, d'agglomérations, syndicats d'agglomération, auxquels il convient d'ajouter les 21 communautés de communes de plus de 50000 habitants...mais, ajoutons immédiatement qu'elles ne couvrent qu'à peine la moitié des aires urbaines soit les métropoles réellement vécues par les populations et les autres acteurs économiques* "⁷⁸⁵.

*La diversité même des situations métropolitaines remet en question la "fatalité" institutionnelle que posait en loi d'airain la notion de consensus intercommunal, comme elle rend inopérante la classique opposition entre les courants de la réforme (comme institution à la hauteur des enjeux et pratiques de la métropolisation) et ceux du "public-choice" (éloge de la fragmentation institutionnelle)...Les régimes politiques d'agglomération se révèlent eux-mêmes très divers , voire contradictoires dans leur mode de gouvernance entre niveaux. "*⁷⁸⁶

Cette diversification des situations est également mis en exergue par Claude Lacour qui faisant le point sur la nature réelle du processus de métropolisation au regard du phénomène de croissance urbaine insiste sur " ***l'attention à apporter à la diversité des situations et au poids de l'histoire, de la***

⁷⁷⁸ site www.nantesetplus.fr (pages consultées le 17 février 2008)

⁷⁷⁹ site www.cub-2014.net (pages consultées le 17 février 2008)

⁷⁸⁰ Vincent Feltesse, maire de Blanquefort était le président sortant de la Communauté Urbaine

⁷⁸¹ Alain Rousset était candidat à la mairie de Bordeaux

⁷⁸² site www.communautedavenir.fr (pages consultées le 17 février 2008)

⁷⁸³ Alain Juppé était candidat à la mairie de Bordeaux

⁷⁸⁴ avec éventuellement un mode mixte, représentants des conseils municipaux et élus au suffrage universel sur scrutin de liste communautaire

⁷⁸⁵ la carte de la DATAR figurant p. 94 In 40 ans d'aménagement du territoire, de Claude Lacour et Aliette Delamarre, met en relief l'importance des zones non couvertes par des communautés d'agglomération et communautés de communes.

⁷⁸⁶ NEGRIER, Emmanuel. Gouverner quelle métropole ? In Technicités- hors série du 23 octobre 2005. p. 39 et 40.

géographie, des ancrages et des cultures locales sur les trajectoires métropolitaines..." ⁷⁸⁷

Ainsi les différentes cultures locales dans la pratique et l'usage de l'intercommunalité, et des relations entre collectivités territoriales auront une répercussion prévisible sur le positionnement et le rôle des acteurs de la ville et de l'aménagement territorial et particulièrement des SEML, ce qui correspond à l'objet de cette recherche et permettra de l'enrichir.

L'agglomération apparaît ainsi comme un excellent lieu d'observation des pratiques et usages des politiques de la ville et de l'aménagement territorial, située dans le champ " de métropoles en devenir"⁷⁸⁸ et au cœur des interactions entre les différentes collectivités, communes, départements, régions, Etat sans oublier l'Europe.

Le choix pour cette partie de la recherche des trois agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier, ayant des histoires, des cultures et des espaces géographiques très différents permettra la mise en exergue des rôles et positionnements des SEML dans le champ des acteurs de la Ville et du développement territorial, au regard de cette diversité.

Cette recherche se situe dans un mouvement de transformation du pouvoir local , de mutations remettant en cause le modèle de la politique urbaine traditionnelle qui confiait aux seules autorités politiques, quelles soient nationales ou locales, la gestion de la ville. **De nouveaux modes de "régulation" sont apparus** tout d'abord sous la pression des citoyens-usagers- consommateurs qui ne se contentent plus de déléguer par leur bulletin de vote mais "s'invitent" régulièrement dans le débat sous des formes de "collectifs" débordant parfois les "cadres officialisés" des syndicats ou des associations "reconnues". D'autre part **la fin de "l'Etat providence" se conjugue avec une implication de plus en plus grande du "marché" dans les relations de pouvoirs locaux, poussée du marché qui conduit certains groupes sociaux à s'organiser afin de préserver la cohésion sociale.**

Cette complexité des sociétés s'ajoutant aux problèmes de l'incertitude qui caractérise l'avenir conduit à cette évolution décrite par Patrick Le Galès comme celle de nouvelles formes d'organisations locales: "**du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine**".

" Emergence de politiques publiques urbaines, mais privatisation d'une partie croissante des services urbains et fragmentation du gouvernement urbain : le passage du gouvernement urbain va de pair avec une transformation de l'action publique analysée comme une forme d'action collective.

Le concept de gouvernance peut être défini sur le plan sociologique d'une part en termes de capacité à intégrer, à donner formes aux intérêts locaux, organisations et groupes sociaux, et d'autre part, en terme de

⁷⁸⁷ LACOUR, Claude. Métropolisation et métropoles: la boussole et le compas. In Technicités-hors série du 23 octobre 2005. p. 9.

⁷⁸⁸ dans le hors série de Technicités d'octobre 2005,

capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat, les autres villes et niveaux de gouvernement. " 789

L'enjeu est ainsi tout autant social qu'économique, " la mondialisation et la décentralisation placent désormais les villes au cœur de la compétition économique. La mobilisation des groupes sociaux, d'institutions, d'acteurs privés et publics, de citoyens répond à la nécessité pour une ville d'élaborer des projets collectifs lui permettant de s'adapter aux transformations économiques et de s'imposer face au marché...

Les acteurs privés (banques, entreprises, prestataires de services urbains) sont devenus, depuis longtemps es acteurs incontournables des politiques urbaines locales. Ils ont régulièrement collaboré avec les pouvoirs publics sous des formes diverses dans le champ du développement et de l'aménagement urbain. Le processus d'intégration européenne, la mondialisation, la montée en puissance des villes et le développement de la concurrence entre elles ont accru le rôle joué par le secteur privé dans la gestion des affaires publiques. Les partenariats public- privé se sont multipliés rapidement dans les projets urbains dans la plupart des pays d'Europe.

L'enjeu actuel est de parvenir à concilier la logique des élus et celle des chefs d'entreprises, qui n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes horizons temporels, ni les mêmes mécanismes d'action et ce à une époque marquée par l'incertitude et la rareté des disponibilités financières. La gouvernance suggère en fait d'imaginer de nouvelles formes de partenariat tant en matière de montage financier et technique des projets que de conduite des opérations et de gestion des équipements. **Pouvoirs publics et secteur privé doivent pouvoir s'entendre sur des projets communs propres à déclencher des dynamiques urbaines sans que la logique de marché ne prenne le pas sur l'intérêt général et sans qu'il y ait confusion des rôles.** Pour Patrick Le Galès, " au- delà des entreprises"parasites" et des individus qui cherchent à tirer profit des biens collectifs produits, il existe des acteurs privés et /ou des groupes d'intérêts professionnels susceptibles de contribuer à la gouvernance urbaine et d'orienter (du moins partiellement) leurs stratégies de manière à participer à la production de certains biens collectifs". " 790

Ce concept de gouvernance urbaine, au-delà d'un certain caractère "angélique" qu'il convient de relativiser et de dépasser, s'inscrit ainsi dans le cadre de cette recherche mettant en œuvre des systèmes de régulation impliquant les acteurs de la Ville et de l'aménagement territorial.

Les SEML sont ainsi doublement concernées en leur qualité d'acteur de l'aménagement et des services publics urbains et dans leur capacité à organiser des partenariats public- privé qui demeurent sous la maîtrise des élus locaux.

⁷⁸⁹ LE GALES, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine: vers des villes acteurs en Europe. Revue française de Sciences Po. 1995.

⁷⁹⁰ CNRS. Gouvernance: la gouvernance urbaine. site www.cnrs.fr , 1996.

Le "regard croisé" sur le rôle et le positionnement des SEML sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier s'inscrit ainsi dans le contexte tout à la fois:

- **des évolutions institutionnelles issues de la décentralisation et des lois de 1999 et 2000, dont elles sont les témoins des mises en œuvre diversifiées et des incohérences,**
- **des mutations des modes de "gouvernance" des agglomérations impliquant de nouvelles formes de régulation, notamment des acteurs publics et para- publics- SEML, OPAC, SA d'HLM et des partenariats public- privé avec des modes différents en fonction des contextes historiques et géographiques et des cultures urbaines de chacune de ces trois agglomérations.**

Dans cette recherche sur la "légitimité" des SEML comme acteurs des politiques urbaines et territoriales, au travers de ce "regard croisé ", les SEML et leur positionnement dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique seront le reflet de ces différentes cultures urbaines et des systèmes de régulation mis en place entre acteurs publics et acteurs privés.

II-1-2- LES SEML DANS LES AGGLOMERATIONS DE BORDEAUX, RENNES ET MONTPELLIER.

La liste des SEML ⁷⁹¹, intervenant sur les territoires de ces trois agglomérations offre un premier aperçu de la vitalité du mouvement de l'économie mixte et de sa diversité.

Sur l'agglomération bordelaise, 18 SEML sont, en effet, actuellement présentes.

désignation	actionnaires (majoritaire en gras, autres publics en italique)	domaines d'activités principaux	territoires d'intervention principaux
BMA (ex SBRU) (Bordeaux métropole aménagement)	CUB <i>Bordeaux, Conseil Général, Mérignac, Arcachon</i>	- aménagement - équipements publics	- CUB - ensemble du département
IN CITE (ex SBUC)	CUB <i>Bordeaux</i>	- logements - rénovation urbaine centre-ville	Bordeaux <i>Lormont, Cenon Ste Eulalie (hors CUB)</i>
Gironde Développement (ex SEG)	Conseil Général <i>CUB, Conseil Régional... communes des Hauts de Garonne.</i>	- aménagement - équipements publics	- ensemble du département (hors CUB)
SAEMCIB	Bègles	- logements - aménagement - renouvellement urbain	- Bègles
SEM BEGA	Bègles	- aménagement secteur commercial des Rives d'Arcin et port fluvial	- Bègles
SEM route des lasers	CG- Région- CUB <i>Comt. communes bassin Arcachon et Val de l'Eyre</i>	- sem patrimoniale pôle de compétitivité route des lasers	- Le Barp - Pessac
SEMIB Bruges	Bruges <i>St Laurent, Bouliac Blanquefort</i>	- logements	- Bruges

⁷⁹¹ source, annuaire des SEM de la fédération des SEM- EPL.
DA ROLD Jacques le 21/11/2008

SEMI Blanquefort	Blanquefort	- logements	- Blanquefort
SEM Monts des Lauriers	Lormont -avec Domofrance-	- logements - aménagement - renouvellement urbain	- Lormont
SBEPEC	Bordeaux <i>CUB, Conseil Général</i>	- patrimoine du parc des expositions	- Bordeaux
SEM Grands Parkings	Bordeaux	- parkings	- Bordeaux
MGE Pin Galant	Mérignac	-gestion salles de spectacles (le Pin Galant et l'Entrepôt) - organisation de congrès	- Mérignac - Le Haillan
TGE	Talence	- gestion d'une salle de spectacle (la Médoquine)	- Talence
SEML G2C2	Gradignan	- gestion d'une salle de spectacle (le théâtre des 4 saisons)	- Talence
SOCOGEST	CUB <i>Conseil Général Lormont, Cenon Flourac</i>	- gestion de l'usine d'incinération de Cenon et du réseau chaleur	- Cenon - Lormont - Flourac
Gaz de Bordeaux	Bordeaux <i>33 communes</i> -avec Gaz de France-	- distribution publique de gaz	- CUB et périphérie
SEM AGIR	Pessac	- gestion cuisine centrale et stade nautique	- Pessac
GERTRUDE	CUB <i>Bordeaux Mérignac</i>	- systèmes de régulation du trafic urbain	- CUB - France et international

Le nombre de SEML oeuvrant sur le territoire de la Communauté Urbaine, déjà important, l'était encore plus, il y a quelques années avec:

- des SEM mono- communales d'aménagement à Saint Médard en Jalles, Villenave d'Ornon, Talence et à Bordeaux pour l'aménagement du quartier de Bordeaux Lac;
- une SEML gestionnaire d'un domaine viticole à Gradignan;
- une SEML gestionnaire d'un circuit auto- moto à Mérignac;
- une SEML- laboratoire d'analyse (IEEB) à Bordeaux;
- la SEML de gestion des équipements publics de Bordeaux (patinoire de Mériadeck, vélodrome de Bordeaux Lac...);

- la SEM Bordeaux Technopolis;
- la SEM Palmer qui, sous l'égide de la SA d'HLM Domofrance, est intervenue en renouvellement urbain à Cenon;
- Bordeaux Parc Auto.....

Sur l'agglomération de Rennes, 8 SEML sont présentes:

désignation	actionnaires (majoritaire en gras, autres publics en italique)	domaines d'activités principaux	territoires d'intervention principaux
SEMAEB	Rennes- Région <i>les 4 départements Brest, Quimper, Lorient, Dinard, Saint Malo, Saint Briec...</i>	- équipements publics (lycées... - aménagement	- ensemble de la région dans des domaines non occupés par des SEM départementales ou d'agglomération
Territoires (ex SRR)	Rennes Métropole Rennes ⁷⁹²	- aménagement - équipements publics	- agglomération de Rennes
SEMBA- Bruz	Bruz	- aménagement - équipements publics	- ville de Bruz
SADIV	Conseil Général <i>Saint Malo, Vitré- Châteaubourg Redon</i>	- aménagement - immobilier d'entreprise - équipements publics	- département pour études et équipements publics (hors agglomération de Rennes en aménagement)
CITEDIA (ex SAPAR)	Rennes	- gestion de parkings, camping, patinoires, salles de spectacle	- Rennes
SEMTCAR	Rennes Métropole	- construction du métro- Val	- agglomération de Rennes
Rennes Cité Média	Rennes <i>Rennes Métropole</i>	- vidéo communication - gestion de la télévision locale	- agglomération de Rennes
TNB (Théâtre National de Bretagne)	Rennes	- gestion du TNB - missions culturelles	- Rennes

⁷⁹² à part égale Rennes Métropole et ville de Rennes
DA ROLD Jacques le 21/11/2008

Sur l'agglomération de Montpellier, 8 SEM sont également présentes:

désignation	actionnaires (majoritaire en gras, autres publics en italique)	domaines d'activités principaux	territoires d'intervention principaux
SERM	Montpellier ⁷⁹³ <i>Agglo Montpellier Conseil Général Palavas</i>	- aménagement - équipements publics - rénovation et renouvellement urbain - immobilier d'entreprise - réseau urbain de chaleur et de climatisation	- agglo de Montpellier
Hérault Aménagement (ex SADH) (SEML et SPLA ⁷⁹⁴)	Conseil Général <i>Pézenas, Mauguio, La Grande Motte, Sète, Lunel, Frontignan</i>	- aménagement - équipements publics (collèges....par la SPLA)	département (sauf en aménagement sur territoires d'autres SEML)
Languedoc Roussillon Aménagement	Région	- équipements publics (lycées... - aménagement- développement économique	- Région
Héraultaise de construction	Agglo Montpellier <i>Montpellier, Palavas, Frontignan, Lunel, Mèze, Ganges, Clermont l'Hérault</i>	- logements	- département
TAM (Transports de l'Agglomération de Montpellier)	Agglo Montpellier <i>Montpellier.</i>	-construction et gestion du réseau de transports (bus – tramway) - gestion de stationnement - gestion gare routière	agglo de Montpellier
ENJOY (Corum et Parc des expositions)	Agglo Montpellier <i>Montpellier Région, Département</i>	-gestion du Corum, du parc des expositions et du Zénith - création d'événements - congrès	- agglo de Montpellier

⁷⁹³ évolution pour un actionnariat à part égale Montpellier Agglomération et ville de Montpellier ?

⁷⁹⁴ la SPLA, récemment créée intervient exclusivement pour le compte du Conseil Général.

SOMIMON	Agglo Montpellier <i>Montpellier, Conseil Général</i>	- gestion du MIN de Montpellier	- agglo de Montpellier
TVM (Télé vidéo - communication)	Montpellier <i>Agglo de Montpellier, Région, Conseil Général</i>	-gestion d'un réseau câblé	- agglo de Montpellier

De cet inventaire, il ressort, en première analyse:

- un nombre important de SEML dans chacune de ces agglomérations pouvant témoigner de la persistance de la vitalité de cette forme de partenariat de projet avec les collectivités locales avec la présence d'une SPLA créée récemment par le Conseil Général de l'Hérault, aux côtés de sa SEM Hérault Aménagement, pour la réalisation de ses équipements publics (collèges...)
- une grande diversité dans les domaines d'activités concernant la quasi-totalité des secteurs concernés par les collectivités dans les domaines de l'urbanisme, du logement et des services publics urbains, à l'exception de la gestion de l'eau et de l'assainissement.
- une présence au sein des conseils d'administration de ces SEML, notamment en qualité d'actionnaire majoritaire, des différentes collectivités territoriales, régions, départements, agglomérations- communauté urbaine et communes.

La première remarque concerne cependant le nombre important de SEML sur l'agglomération bordelaise, le double par rapport aux agglomérations de Rennes et de Montpellier.

La différence de population n'explique pas ⁷⁹⁵ cette situation, d'autant que si on examine la situation sur des agglomérations de la taille de celle de Bordeaux on en dénombre 9 tant sur celle de Nantes que sur celle de Toulouse.

D'autre part des agglomérations plus importantes telles que Lyon et Marseille en compte respectivement 14 pour l'agglomération de Lyon et 8 pour celle de Marseille.

Sur Paris, on dénombre 18 SEM locales, soit le même nombre que sur l'agglomération de Bordeaux malgré une implication forte de la Ville dans les domaines du logement (avec la RIVP, une des premières SEM de France), de l'aménagement, de la gestion de parkings et d'équipements tels le Palais Omnisport de Bercy ou la Tour Eiffel, de la gestion de l'eau (avec la SEM Eau de Paris) et des services funéraires.

Le nombre témoigne de la "présence" du mouvement des SEML sur les différents territoires de la métropole et notamment dans toutes les grandes agglomérations. **Il n'est cependant pas, à lui seul, un critère significatif du positionnement des SEML.**

⁷⁹⁵ tel que me l'avait suggéré Jean Dumas

Une première analyse permet en effet de déceler que ce nombre important sur l'agglomération bordelaise est dû:

- à des SEML semblant de même nature et intervenant, actuellement, dans des domaines d'activités similaires sur le même territoire avec le même actionnaire principal, tel qu'en ce qui concerne les SEM d'aménagement de la CUB, BMA et IN Cité, situation pouvant sembler paradoxale dont la compréhension nécessitera l'analyse de l'évolution historique de chacune de ces deux SEML nommées il y a quelques années la SBRU et la SBUC.
- à des SEML intervenant sur des communes périphériques de la CUB, avec ces communes comme actionnaire principal tel qu'à Bègles, Mérignac, Bruges, Blanquefort, Gradignan, Talence, Lormont .

Cette situation qui se retrouve sur les agglomérations précitées de Toulouse et de Lyon avec respectivement les communes de Colomiers et Blagnac en périphérie de Toulouse et Saint Fons, Villeurbanne, Vénissieux en périphérie de Lyon ou sur la Communauté Urbaine de Nantes avec Saint Herblain ne concerne pour l'agglomération de Rennes que la Commune de Bruz. C'est significatif tout à la fois:

- du maintien de compétences communales dans les domaines de l'urbanisme, du logement et des services publics urbains, preuve du non aboutissement des objectifs de clarification des compétences, souhaités par la loi Chevènement de 1999, même sur des Communautés Urbaines. D'autre part, la Communauté Urbaine de Bordeaux n'ayant pas la compétence dans les domaines des congrès et de la culture, les SEM assurant la gestion de ces services sont de nature communale.

- de l'importance des pouvoirs communaux et sur la Communauté Urbaine de Bordeaux de l'organisation de ceux-ci avec leurs propres "outils opérationnels" tels les SEML, celles-ci servant tout à la fois pour l'affirmation de ces pouvoirs et pour réguler les conflits au sein de l'agglomération.

Au-delà du nombre, il convient donc, pour préciser le positionnement des SEML de:

- comprendre, lors de la présentation de ces trois agglomérations, le processus de leur formation et de leur évolution, leur histoire et leur culture urbaine, ainsi que les "leviers" de la construction de leur "maîtrise d'ouvrage publique";
- puis, au regard de ces histoires, de ces cultures urbaines et des modes d'organisation des maîtrises d'ouvrage publique de rechercher, par domaine d'activité, les caractéristiques du positionnement des SEML dans le champ des acteurs de la ville et du développement local.

II- 1-3- TERRITOIRES ET CULTURES LOCALES.

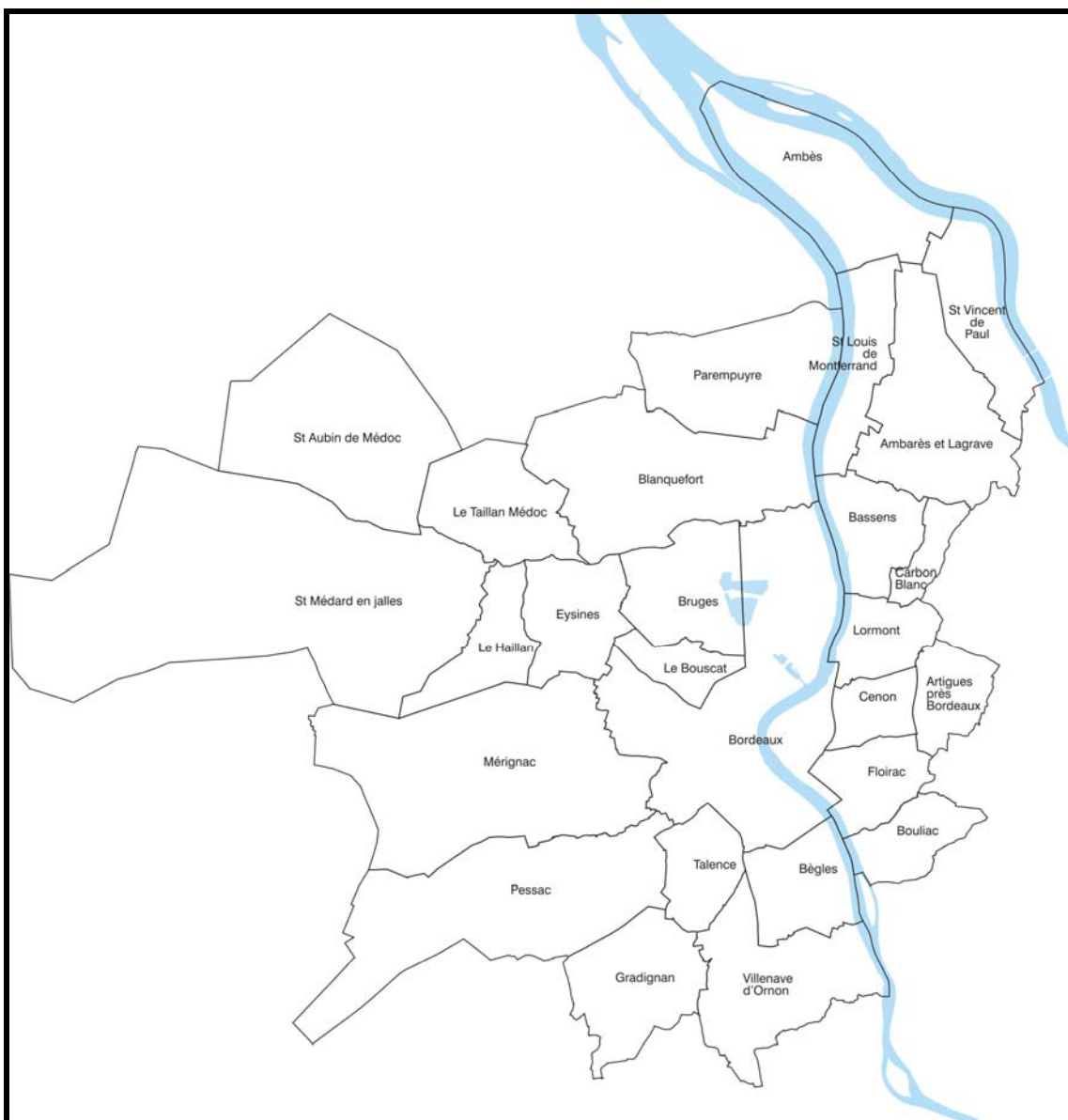
II-1- 3- a- TERRITOIRE ET CADRE INSTITUTIONNEL.

Le tableau BRM1 figurant en pièce annexe n° 6 schématise l'essentiel des informations relatives aux territoires de ces trois agglomérations et à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine et en offre une visualisation comparative.

En ce qui concerne le cadre institutionnel, les populations et l'historique de la formation de ces intercommunalités, les éléments ci après en sont la synthèse:

	CUB - Bordeaux	Rennes Métropole	Montpellier Agglo
l'agglomération et son cadre institutionnel actuel (2008)	Communauté Urbaine (la CUB) créée le 1 ^{er} janvier 1968 27 communes sur 54 500 ha 660 000habitants (RP 1999) (périmètre inchangé depuis 1968)	Communauté d'Agglomération créée le 31 décembre 1999 par transformation et extension du périmètre du district urbain: 37 communes sur 60 000 ha 365 000 habitants (RP 1999)	Communauté d'Agglomération créée le 1 ^{er} août 2001 par transformation et extension du périmètre du district urbain: 31 communes sur 43 850 ha 365 000 habitants (RP 1999)
zonages INSEE la zone d'emploi	de Bordeaux-Centre cf. INSSE)		
- nombre de communes	70	194	168
- superficie	128 800 ha	385 000 ha	267 300 ha
- nombre d'habitants (RP 1999)	786 269 habitants	579 498 habitants	531 500 habitants
- médiane de revenu fiscal par UC en 2005	17 869 €	17 432 €	16 166 €
- taux de chômage (fin 2006)	8, 8 %	6,4 %	12 %
- population de l'aire urbaine	925 253 habitants	521 188 habitants	459 916 habitants
l'historique de sa formation	- création décidée par l'Etat (loi du 31 décembre 1966) et appui de Chaban- Delmas.	-suite à la création du district le 9 juillet 1970 avec 27 communes.	- suite à la création du district le 19 janvier 1965 avec 12 communes.

- **La Communauté Urbaine de Bordeaux (la CUB)** a été mise en place le 1^{er} janvier 1968, étant avec Lille, Lyon et Strasbourg, l'une des quatre communautés urbaines "historiques" créées par la loi du 31 décembre 1966. Elle rassemble 27 communes sur une superficie de 54372 hectares et regroupe un peu moins de 660000 habitants (659998 en 1999)⁷⁹⁶.



(source A'urba)

⁷⁹⁶ source INSEE du Recensement de 1999 (population sans double compte)

La CUB est au regard des zonages de l'INSEE dans la zone d'emploi⁷⁹⁷ de Bordeaux - centre⁷⁹⁸ comprenant 70 communes (786269 habitants en 1999 sur 128800 hectares). Le taux de chômage y est de 8,8 % (au 31 décembre 2006). L'aire urbaine⁷⁹⁹ de Bordeaux regroupe 925253 habitants (en 1999) ce qui la place au 7^{ème} rang national.

Une particularité importante de la CUB réside dans le fait que la ville- centre, Bordeaux ne représente, tel que figuré dans le tableau joint en pièce annexe⁸⁰⁰, avec 229500 habitants que 32,63% de la population de la CUB, alors qu'elle représentait 55,92 %⁸⁰¹ avec 278403 habitants en 1962 et 48,14% en 1968 avec 266662 habitants.

Ce phénomène de "dépérissement des centres urbains" s'inscrit pour Bordeaux dans **une dynamique de "dilatation spatiale"** conjuguant les effets du développement de la péri- urbanisation et ceux d'un espace départemental girondin fortement marqué par une urbanisation s'étendant sur un axe Libourne- Arcachon, tel que le représente la carte des territoires vécus de l'Atlas de la Métropole Bordelaise⁸⁰² élaboré par l'Agence d'urbanisme A'urba, avec des conséquences dans "l'arithmétique communautaire" tel que le décrit Jean Dumas:

" L'influence bordelaise principale s'inscrit dans une diagonale O-S-O/E-N-E qui coupe le département, isolant deux ensembles qui coupe le département. Ainsi se développe, renforcée de recensement en recensement un continuum spatial organisé à partir de l'agglomération centrale et "agrafé" dans ses extensions par Arcachon- La Teste et Libourne- Coutras qui se présentent de ce point de vue, non comme des villes relais mais comme les sites majeurs qui, ancrés dans de denses relations de proximité, fixent les sens de l'organisation spatiale....

La question d'arithmétique intercommunale porte très brutalement sur le poids de Bordeaux, tel qu'il peut être exprimé par ces données démographiques et sociales qui fixent la référence tant politique, qu'administrative, que fiscale....première évidence , aveuglante, dans le déclin de la ville- centre au cœur de son agglomération. Quand les études préliminaires conduisant à la définition du périmètre de la Communauté Urbaine sont réalisées, on dispose du recensement de la population de 1962 qui donne à Bordeaux une part de 57% des habitants qui va conduire à la coopération. En 1990, ce poids n'est plus que de 33,7%....

⁷⁹⁷ Zone d'emploi (cf.INSEE): "Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillentLes déplacements domicile travail constituent la variable de base pour la détermination de ce zonage

⁷⁹⁸ INSEE. Zoom sur les territoire: chiffres clés, région Aquitaine. zones d'emploi.

site www.insee.fr

⁷⁹⁹ Aire urbaine (cf. INSEE) : " Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi stable travaille dans le pôle ou dans les communes attirées par celui- ci".

⁸⁰⁰ pièce annexe: tableau recensements de la population (sans double compte) des 27 communes de la CUB, de 1962 à 1999. source INSEE. site www.insee.fr

⁸⁰¹ 57% selon Jean Dumas dans Bordeaux, ville paradoxale. MSHA Bordeaux, 2000. p.114.

⁸⁰² A'urba. Atlas de la Métropole bordelaise. Mollat, 2001. p.49.

*Avec plus de modération, la localisation des emplois confirme cette tendance puisqu'en 1968 Bordeaux concentrait pratiquement les deux tiers des capacités communautaires de travail mais à peine plus de la moitié en 1990. Autant dire que comparée à l'habitat, la fonction globale de centralité économique demeure nette avec cependant une tendance à l'affaiblissement qui bénéficie en premier chef à la première couronne⁸⁰³. Celle-ci qui rassemble 40% des habitants en 1968 en regroupe 45,6% en 1990 ce qui représente un gain relatif de 31%; en ce qui concerne les emplois on passe de 25,6% à 35% durant cette même période soit un gain de 70% alors que la ville- centre enregistre une baisse de 2,4%. Ainsi 100000 emplois sont-ils localisés dans cette première périphérie dont l'essor participe désormais du phénomène métropolitain."*⁸⁰⁴

Cette situation d'une ville- centre n'étant plus l'élément moteur du développement économique de l'agglomération, d'autant que les universités avaient été "déplacées" dans cette première couronne à Pessac et Talence, s'est conjuguée avec un "re- équilibrage" politique.

" L'évolution démographique est renforcée par la modification des forces politiques urbaines qui s'expriment par une nette poussée de la gauche aux élections municipales de 1977; en 1968, lors de la consultation électorale consacrant l'établissement de la communauté urbaine, celle-ci administrait 9 municipalités et 20% de la population, en 1977 elle en détient 19 sur 27⁸⁰⁵, soit 53% de la population.

*Au-delà des personnes en cause, **le conflit spatial** est bien là, incarné par l'opposition de Michel Sainte- Marie⁸⁰⁶ à Jacques Chaban Delmas.*

La ville- centre, victime des effets sociaux de l'intense mouvement d'urbanisation, est assiégée par sa banlieue organisée et regroupée. Après quelques semaines de crise locale et d'empoignades passionnées, la loi Foyer de juillet 1977 donne la possibilité aux communes- centre des communautés urbaines de se retirer dès lors qu'elles jugent leurs intérêts compromis par une coalition périphérique. Désormais, un "contrat communautaire" présidera aux rapports communaux, accordant la présidence à Michel Sainte- Marie d'abord, Jacques Chaban Delmas la retrouvant en 1983, puis la conservant dans une négociation d'une grande délicatesse en 1989..."⁸⁰⁷

Cette situation de conflit spatial entre la ville- centre et les communes périphériques ne se retrouve pas, avec autant d'acuité, sur les agglomérations de Rennes et de Montpellier qui, l'une et l'autre, sont issues de la transformation d'anciens districts urbains et dont les périmètres et les compétences ont évolué au fil des ans.

Pour la Communauté Urbaine les compétences n'ont pas évoluée depuis la création de celle-ci en 1968, hormis le passage à la TPU et la prise de délégation des aides à la pierre.

⁸⁰³ première couronne rive gauche dont Blanquefort, Saint Médard en Jalles, Mérignac, Pessac, Talence, Bègles...

⁸⁰⁴ DUMAS, Jean. Bordeaux, ville paradoxale. MSH Aquitaine, 2000. p.117-120.

⁸⁰⁵ ce rapport a peu évolué étant de 18 sur 27 en 2001 et 2008.

⁸⁰⁶ Michel Sainte-Marie, maire de Mérignac (2eme commune de l'agglomération avec 61992 habitants en 1999) depuis 1971.

⁸⁰⁷ DUMAS, Jean. Ibidem, 2000. p.127.

Il n'y eut pas non plus d'évolution du périmètre.

La loi Chevènement du 12 juillet 1999 permettait d'en modifier le contenu et offrait la possibilité d'évoluer en taille, en englobant d'autres communes.

Il n'en fut rien et " *ce phénomène du maintien des frontières de la CUB peut également servir d'analyseur et permet de comprendre pourquoi la Communauté Urbaine continue de fonctionner sur le mode de la confédération minimale, la loi Chevènement n'ayant fait que radicaliser les oppositions entre la Communauté et son environnement:*

- *d'abord, la volonté exprimée à l'intérieur de la CUB de ne pas, pour l'instant, toucher aux limites de celle-ci, témoigne de son instabilité interne. L'arrivée d'autres acteurs risquerait de mettre en péril l'équilibre communautaire....La réflexion sur l'élargissement n'a donc rien à voir avec la logique "solidariste" prônée par la loi Chevènement; les préoccupations sont avant tout d'ordre politique, et il est évident qu'elles ne se superposent pas aux réalités géographiques et humaines.*
- *ensuite, à l'extérieur, le fonctionnement de la CUB, la peur de l'absorption et les coûts de centralité sont autant de repoussoirs, qui commandent des logiques défensives parfois exacerbées des communes périphériques.* " ⁸⁰⁸

Ceci explique la faible évolution relative de la population de la CUB de 1962 à 1993 au regard des gains de population importants des communes riveraines de la CUB, disposant d'un coût du foncier moins élevé, mais provoquant un étalement urbain.

Des communautés de communes "défensives" se sont ainsi érigées aux frontières de la CUB rendant, dans les faits, difficile toute tentative de dessiner un espace commun d'urbanisation cohérente à l'échelle de l'aire urbaine.

Le programme électoral de la gauche (Cub- 2014) pour les élections municipales de 2008 envisageait une "métropole qui vive en bonne intelligence avec ses partenaires" et notamment les communes périphériques; l'accord de coopération communautaire d'avril 2008 n'en fait aucune mention.

Un syndicat mixte (le SYSDAU) regroupant 93 communes de l'aire métropolitaine bordelaise, sur un territoire de 167000 hectares abritant 830000 habitants a été créé le 10 février 1996 ⁸⁰⁹.

Sans réelle "légitimité" ni territoriale, ni institutionnelle, en ne disposant selon l'expression de Jean Marieu que d'un "statut de second plan" ⁸¹⁰, il lui revient d'élaborer, d'ici décembre 2010, le SCOT de la métropole bordelaise.

⁸⁰⁸ ARPAILLANGE, Christophe, MAILLARD, Jacques. Ibidem, 2001. p.85- 86.

⁸⁰⁹ source site www.sysdau.fr

⁸¹⁰ MARIEU, Jean. Les débats sur la ville- A'urba. tome 1, 1998. p.115: " Nous sommes généralement aujourd'hui dans une situation où les personnes publiques susceptibles de porter un projet métropolitain n'ont pour ainsi dire qu'un statut de second plan (par exemple le SYSDAU, qui n'est sans doute pas une construction publique pérenne susceptible de porter le pilotage, l'exécution, les choix stratégiques qu'implique un schéma directeur)."

- La **Communauté d'Agglomération de Rennes, dénommée Rennes Métropole** a été créée le 31 décembre 1999 par transformation du District et élargissement de son périmètre, en conformité avec la loi Chevènement du 12 juillet 1999.



(source Rennes Métropole)

La transformation du district en communauté d'agglomération était d'autant plus simple qu'il remplissait déjà la plupart des critères imposés par la loi, tant au niveau de la fiscalité (taxe professionnelle communautaire) que des compétences exercées déjà en grande partie.

" Le consensus est tel que les débats engagés à la commission "projet d'agglomération" du 28 septembre 1999 durent moins d'un mois..

*Cette transformation affirme la continuité du projet de coopération, tel que rappelé par **Edmond Hervé**, maire de Rennes, président de Rennes Métropole:*

*" **1970- 2000, trente années de coopération intercommunale**, que de chemin parcouru; mais, et il faut en attribuer le grand mérite à nos prédécesseurs, trente années de progrès dans l'équilibre et la mesure. Il revient effectivement à nos prédécesseurs, et au premier d'entre eux, **Henri Fréville**, le grand mérite d'avoir su poser les bases d'une organisation intercommunale, moteur du*

développement stratégique de notre agglomération, tout en préservant le dynamisme des communes....**Le cadre juridique peut changer et les compétences évoluer, pour autant nos engagements, nos méthodes de travail, nos principes restent les mêmes.** Ainsi, au titre des engagements, celui qui a été l'un des socles de notre contrat politique, base de notre équilibre et gage de notre réussite: la répartition des sièges au sein de notre conseil doit être maintenue."

Le président rassure toujours: l'identité des communes sera préservée, et la ville de Rennes continuera à ne disposer que de 40% des voix. Le spectre de la communauté urbaine est tenu à distance. " ⁸¹¹

Aux 33 communes initiales du district, 3 nouvelles communes adhèrent à la communauté d'agglomération et après 2 nouvelles adhésions en 2004 et 1 retrait en 2005, celle-ci regroupe 37 communes sur un territoire d'environ 60000 hectares et comptant 363432 habitants (en 1999) ⁸¹².

La zone d'emploi⁸¹³ de Rennes regroupe 194 communes sur 385000 hectares avec 579498 habitants (RP 1999). Le taux de chômage de 6,4 % (au 31 décembre 2006) y est "relativement" faible. L'aire urbaine regroupe 521188 habitants.

La commune de Rennes avec ses 206229 habitants représente 56,74% de la population de la communauté d'agglomération; elle représentait 75,83% ⁸¹⁴ de ce territoire à la création du district en 1970.

Deux communes seulement dépassent 10000 habitants: Cesson Sévigné à l'Est avec 14344 (3,95%) et Bruz au Sud avec 13207 (3,63%), ce qui positionne la Ville de Rennes en "**leader**" de son agglomération sans hégémonie, son importance numérique ayant d'ailleurs sensiblement diminuée depuis les années 1970, suite à l'évolution plus importante de la population des communes périphériques, situation se retrouvant dans la plupart des métropoles régionales.

Cette culture du **consensus pour agir ensemble** bien différente du consensus bordelais basé sur le maintien des rapports de force politiques se retrouve dans les démarches actuelles de construction du Pays de Rennes.

Lors de l'introduction de la notion de "pays" en 1995 (LOADT, dite loi Pasqua) de nombreux territoires bretons font immédiatement acte de candidature, la Bretagne étant la région où la notion de pays a émergé et dans laquelle cette loi connaît un écho de grande ampleur. Cependant le caractère "urbain" d'un pays rennais entre en concurrence avec des pays plus ruraux tels celui de Brocéliande qui sera soutenu par la DATAR.

Les élus de l'agglomération rennaise demeurent cependant persuadés sur la nécessaire cohérence du bassin de vie comme échelle de réflexion et de

⁸¹¹ GUY, Catherine, GIVORD, Laurent. Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire. L'Aube, 2004. p.154- 155.

⁸¹² source INSEE. Recensement de 1999 (population sans doubles comptes)

Nota: ce % se réfère au territoire actuel de la communauté d'agglomération, par rapport au territoire du district de 1970 celui-ci serait encore légèrement supérieur.

⁸¹³ Insee. Zoom sur les territoires: Bretagne- chiffres clés- zones d'emploi.

source INSEE site www.insse.fr

⁸¹⁴ pièce annexe: tableau recensements de la population (sans doubles comptes) des 37 communes de la Communauté d'agglomération de Rennes, de 1962 à 1999. source INSEE.

site www.insee.fr

travail. " Edmond Hervé, pour sa part, était "persuadé que pour la bonne cohérence de la politique il fallait voir au-delà de Rennes Métropole"; " il était convaincu de la nécessité de créer un lieu de concertation et de réflexions qui épouse les contours du bassin de vie et du caractère anticipateur de la loi" (de 1999); quand aux élus de la couronne, leur conviction était la même. En cela, les uns et les autres se font l'écho de la demande des habitants dont le quotidien est partagé entre plusieurs territoires...tous ces territoires où l'on vit en même temps ne peuvent être pensés indépendamment les uns des autres..." ⁸¹⁵

" Edmond Hervé, à un moment donné, s'est dit-on y va; **il a pris son bâton de pèlerin**. En juin 99 il n'y avait rien, en novembre 99, le Pays était constitué." ⁸¹⁶

Pour mener la réflexion les élus rennais s'appuient sur **le CODESPAR** (Comité de Développement Economique et Social du Pays de Rennes), structure de concertation locale créé en 1984 réunissant aux côtés des élus, les organisations patronales et syndicales, se situant en prolongement du CESPAP (Centre d'Etudes Economiques et Sociales du Pays de Rennes) créé en 1978.

Le CODESPAR fut chargé d'assurer la préfiguration du conseil de développement du Pays, ce qui fut effectif le 18 juin 2003 ⁸¹⁷.

Le Pays est également l'ère de référence qui fut retenu pour l'élaboration du SCOT par l'agence d'urbanisme "l'AUDIAR" (sur 64 des 67 communes du Pays).

" *Le pays constitue l'aire urbaine dynamique à l'horizon 2030. Singularité attachée à une Bretagne qui s'identifie déjà, au temps du CELIB, par ses pays, vieux fond de référence que la loi ATR de 1992 avait redynamisé. ...*

Dans ce contexte régional favorable, le Pays de Rennes qui se veut moins un "pays guichet qu'un pays projet", est devenu le maître d'œuvre du SCOT...." ⁸¹⁸

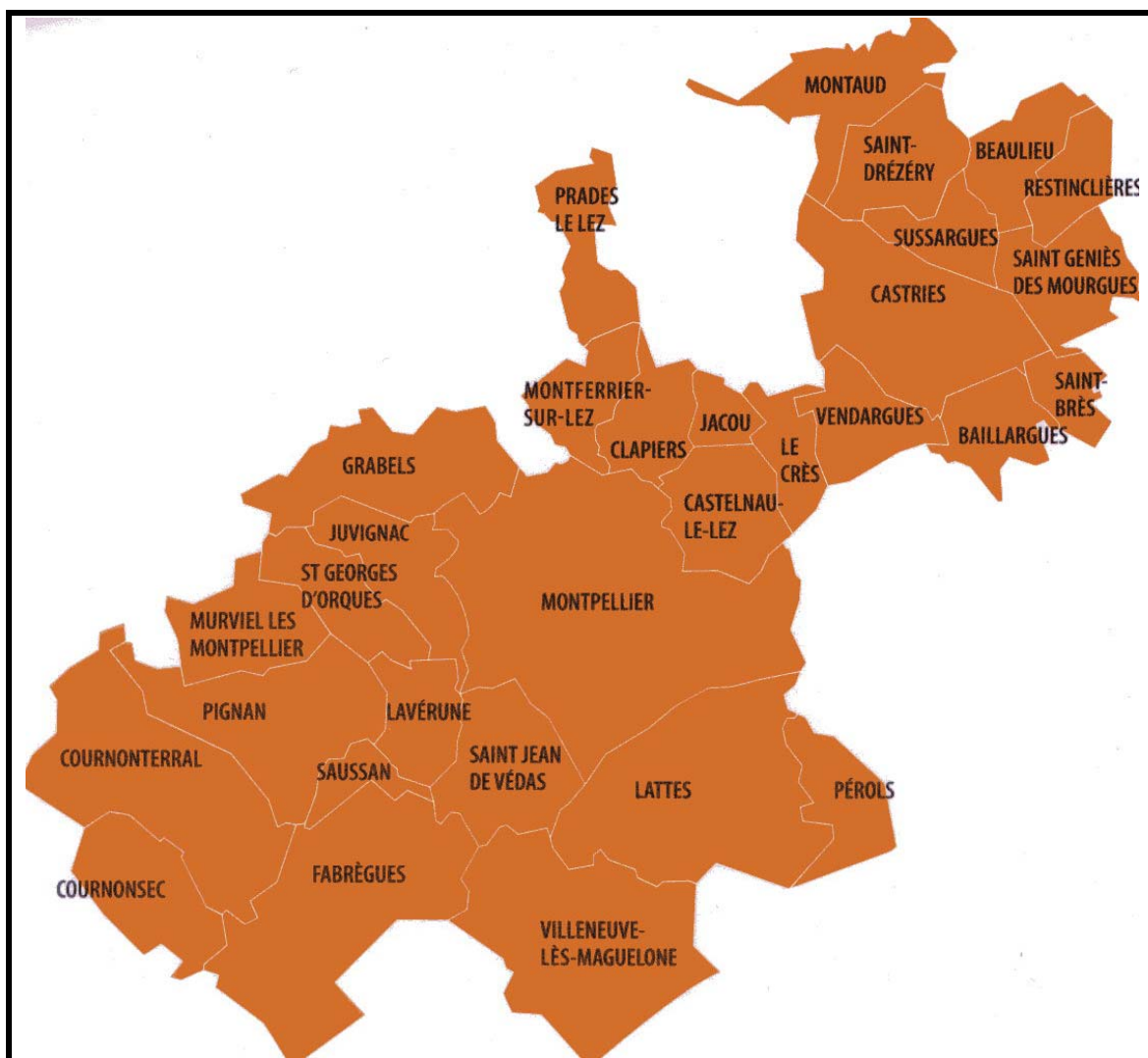
⁸¹⁵ AUDIAR. Analyse critique sur l'élaboration de la charte du Pays de Rennes, 2006. p.9.

⁸¹⁶ AUDIAR. Ibidem, 2006. p.10.

⁸¹⁷ " La mutation du CODESPAR en conseil de développement avait pu obscurcir le dispositif de concertation et se traduire par un manque de lisibilité pour beaucoup de partenaires. Aussi l'Assemblée générale du CODESPAR a adopté le 18 juin 2003 de nouveaux statuts clarifiant les questions institutionnelles: CODESPAR et Conseil de développement ne font plus qu'un..."
In GUY, Catherine, GIVORD, Laurent. Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire. l'Aube, 2004. p.195.

⁸¹⁸ GAULTIER, Gilbert, SAUVAGE, André. La communauté d'agglomération rennaise face aux défis métropolitains In Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains. Economica, 2007. p.145.

- La Communauté d'Agglomération de Montpellier, dénommée **Montpellier Agglomération** a été créée le 1^{er} août 2001, en conformité avec la loi Chevènement du 12 juillet 1999, par transformation du District et élargissement de son périmètre.



(source Montpellier Agglomération)

Le district avait été créé le 19 janvier 1965 et comprenait 15 communes⁸¹⁹.

La proposition du préfet pour la Communauté d'agglomération étend le périmètre à 38 communes et Georges Frêche, maire de Montpellier, est élu président de la Communauté d'agglomération le 27 mai 2002.

Sept communes se retireront en 2004 et 2005.

La Communauté d'agglomération de Montpellier dénommée " Montpellier Agglomération" se compose ainsi de 31 communes regroupant 364770 habitants (RP 1999)⁸²⁰ sur 43850 hectares.

⁸¹⁹ le district comprenait 12 communes en 1965 et 15 communes en 2001 lors de sa transformation en communauté d'agglomération.

⁸²⁰ source INSEE: RP 1999 sans doubles comptes (cf. tableau en pièce annexe des évolutions de population de 1962 à 1999).

La zone d'emploi de Montpellier⁸²¹ comprend 168 communes sur 267300 hectares et regroupe 531000 habitants (RP 1999).

Le **taux de chômage sur cette zone d'emploi est élevé**, s'établissant au 31 décembre 2006 à 12 % et d'autre part, le **revenu fiscal** médian par Unité de Compte, de 16166 € en 2005, est **faible**, au regard d'autres agglomérations à vocation métropolitaine. Cette situation sera une donnée de la politique de "solidarité" nécessaire pour accompagner les personnes en difficulté dans un parc de logements locatif social ou d'accession sociale à la propriété, d'autant que certaines communes où les revenus étaient plus élevés ont quitté l'agglomération.

L'aire urbaine de Montpellier, retenue par l'INSEE, est plus restreinte, avec une population de 459916 habitants.

Au regard des évolutions de population de 1962 à 1999, deux constats sont significatifs de la communauté d'Agglomération de Montpellier:

- **l'importance de la croissance démographique depuis 1962** passant, à périmètre constant⁸²², de 148043 habitants en 1962 à 364770 en 1999 soit une augmentation de 146 %, à comparer pour la même période à des augmentations de 81% pour la communauté d'agglomération de Rennes et de 33% pour la CUB. Cette croissance démographique importante, qualifiée parfois aujourd'hui "d'économie résidentielle", est liée en premier lieu aux arrivées importantes de "rapatriés" d'Afrique du Nord, dans les années 1960- 1970⁸²³. D'autre part, l'implantation d'IBM à Montpellier en 1964 et les retombées de l'aménagement du littoral, avec la station de la Grande Motte à proximité, ont "boosté" l'économie locale et engagé une période de croissance urbaine qui sera accentuée par la politique volontariste de Georges Frêche à partir de 1977 et par le positionnement de Montpellier comme capitale régionale.
- **le maintien du "leadership" de la ville- centre** représentant 61,79 % de la population de la communauté d'agglomération, même si, à périmètre constant, son poids relatif a baissé depuis 1968; il était alors de 80,64 %. Cette **évolution liée à la croissance importante des communes périphériques** se retrouve au cœur des politiques actuelles de la Communauté d'Agglomération.

Ces éléments favorables à la création d'une communauté d'agglomération dans l'esprit de la loi Chevènement de 1999, pour permettre le développement d'intercommunalités sur un territoire suffisamment "pertinent" au regard des actions de développement économique, susciteront cependant quelques controverses ce qui explique les atermoiements entre 2001 et 2005.

⁸²¹ source INSEE: zoom sur les territoires- Languedoc/ Roussillon:chiffres clés:

source INSEE. site www.insee.fr

⁸²² sur le périmètre des 31 communes actuelles de la communauté d'agglomération.

⁸²³ FERRAS, Robert, VOLLE, Jean- Paul. Montpellier Méditerranée. Economica, 2002: p. 75:

" Cette croissance démographique résulte d'apports extérieurs conséquents. Les flux migratoires venus des autres régions de France tout autant que des campagnes languedociennes se nourrissent largement du flot des rapatriés d'Afrique du Nord, Maroc et Tunisie dans un premier temps, Algérie entre 1960 et 1962. Quelque 250000 au moins se fixeront à Montpellier, apport " pied- noir" qui rajeunit la population et dope l'économie locale. "Ils sont arrivés avec leur faim, dans une ville qui sentait le mois, et ils nous ont dépoussiéré" constate un commerçant local. "Ils ont apporté l'esprit pionnier dans une province ossifiée qui crevait d'elle même". L'immigration explique au moins 85 % de la croissance démographique."

Georges Frêche, inscrivait l'évolution du district dans une "perspective historique" pour placer l'agglomération de Montpellier au rang des "métropoles européennes de la Méditerranée " entre Barcelone et Marseille, condition semblant nécessaire pour se positionner convenablement dans un contexte de concurrence économique entre les différentes métropoles du Sud.

" Le positionnement de Montpellier renvoie à une logique méridionale qui bascule d'un arc méditerranéen ouvert de l'Espagne à l'Italie vers une France du Midi, ni provençale, ni toulousaine, simplement languedocienne. Mais les interférences sont nombreuses et le regard des voisines, Toulouse et Marseille au premier chef, Lyon et Barcelone à une autre échelle, est non exempt de "prétentions hégémoniques" sur un espace géographique soumis à des tensions centrifuges. Ni démesurée, ni provinciale, ni enfermée dans le cercle étroit d'un régionalisme qui pourrait l'étouffer, ni offerte aux arcanes d'une mondialisation qui refuserait toute identification et toute référence au local, Montpellier aurait- elle besoin de devenir une métropole plus complète, à la mode de Toulouse, toujours à courir après une accumulation jamais achevée? Mais peut- elle se passer de cette fuite en avant qui trace la réussite d'une dimension métropolitaine faisant émerger la ville parmi celles, jadis concurrentes, pouvant demain l'épauler? " ⁸²⁴

C'est dans cette dynamique que Georges Frêche indiquait en 1999, après le vote de la loi Chevènement, la perspective d'une Communauté Urbaine coiffant les villes actuelles de Nîmes, Sète et Béziers.

" Il en explicite la logique principale: tirer parti et réguler le flux démographique annoncé au sein d'une institution qui serait en phase avec l'urbanisation actuelle du littoral languedocien. Il en désigne les ennemis: "les aventuriers et spadassins rôdés à la cuisine anti- Frêche", uniquement soucieux de la défense de leurs petits intérêts. Il répond d'avance, comme il es est coutumier, aux critiques qui pointent quant au caractère non démocratique du processus: "le pouvoir appartiendra au Préfet et aux Conseils municipaux concernés".

Communauté urbaine? Communauté d'agglomération?

En réalité, le choix du type d'EPCI ne pose aucun problème particulier.

- **en terme institutionnels**, la Communauté d'agglomération projetée prend appui sur un District Urbain de l'agglomération qui existe... créé par François Delmas, précédent maire⁸²⁵, au plus fort de la croissance urbaine issue de la décolonisation algérienne. ...Le district compte 15 communes à l'heure de sa transformation, après une tentative de l'étendre à deux communes supplémentaires, avortée en raison d'un problème de discontinuité territoriale sanctionné par la justice administrative. La ville-centre continue d'y occuper une place largement majoritaire et y impose à la fois ses politiques et un leadership étendu.
- **en termes tactiques**, la mise en évidence par le maire de la ville- centre d'un hypothétique projet de Communauté urbaine est à la fois fidèle à une rhétorique expansionniste qui lui est propre, logique eu égard aux limites spatiales à son influence politique. Mais elle est surtout très classique à l'amorce d'une période de négociation politique avec des élus locaux pour

⁸²⁴ FERRAS, Robert, VOLLE, Jean- Paul. Ibidem, 2002. p.198- 199.

⁸²⁵ François Delmas maire depuis 1959 fut battu par Georges Frêche aux élections municipales de 1977. Hélène Mandroux succédera à Georges Frêche en 2004, suite à l'élection de Georges Frêche à la présidence de la région Languedoc Roussillon (cumul des mandats).

lesquels il apparaît souvent comme un rouleau compresseur: annoncer le pire (la Communauté urbaine et ses conséquences tyranniques et budgétivores) pour négocier au mieux le projet le plus réaliste: la Communauté d'agglomération.

- **en termes géopolitiques**, la ville de Montpellier ne peut prétendre atteindre le seuil nécessaire à la Communauté urbaine sans mordre sur des espaces politiques problématiques: Lunel à l'Est où le maire socialiste est un opposant de longue date à Georges FRECHE; au Nord Saint Mathieu de Trévières, à la tête de laquelle se trouve son frère- ennemi Gérard Saumade, ex- président du Conseil général; à l'Ouest se trouve Sète dirigée par François Liberti et le PCF. **Aucune de ces perspectives n'est suffisamment vraisemblable à l'heure actuelle** pour que le discours sur la Communauté urbaine n'ait d'autre objectif que de démontrer le caractère "raisonnable" du projet d'agglomération sensiblement plus modeste. " ⁸²⁶

C'est ce qui aboutira avec la Communauté d'Agglomération à 38 communes mais ensuite limitée à 31, mais dans une logique où les intérêts "politiques locaux" et les "affinités ou inimitiés personnelles" prévaudront sur la construction d'un "territoire pertinent" au regard des enjeux d'aménagement du territoire et de développement économique.

L'histoire de l'agglomération s'est ainsi engagée sur fond de fronde d'élus de la périphérie de Montpellier qui organisèrent manifestations, blocages du tramway, référendums locaux pour s'opposer à l'agglomération, et à son président Georges FRECHE avec **"l'appui tacite" du préfet Francis IDRAC**⁸²⁷ qui autorisa le retrait de 7 communes.

Il s'agit cependant d'une étape dans l'évolution de la Ville de Montpellier qui se poursuit depuis 1977 avec le district puis l'agglomération dans le souci constant **d'associer développement économique, aménagement de l'espace et action culturelle**, trois axes qui assurent la cohérence des actions tel que le présente Christophe Castieau lors d'un entretien avec Jean- Paul Volle:

"On n'est qu'au début de quelque chose.

Cette politique d'urbanisme, basée sur une maîtrise du foncier permettant d'accumuler des réserves, facilite toute une série de grands travaux:le Zénith, le Corum, la piscine olympique, les stades de la Mosson et d'Yves du Manoir...le développement des grands quartiers comme Odysseum et Hôpitaux – Facultés...

Ces grands équipements sont des éléments de l'armature. Le projet urbain développé depuis 1977 est d'une grande cohérence pour constituer un centre urbain à vertus métropolitaines.

Dans cette logique le tramway est un élément essentiel de la cohérence du projet....au delà des tracés de la ville, ses tracés épousent une nouvelle réalité: l'agglomération.

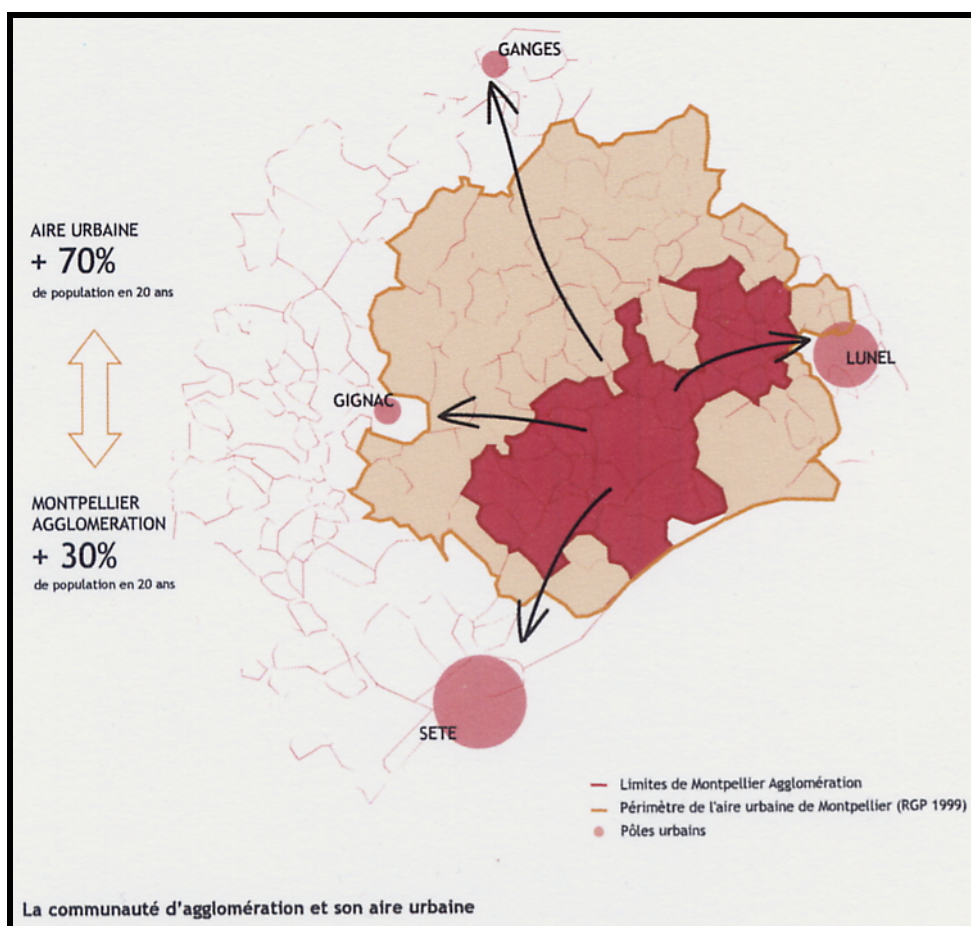
L'agglo a montré des avancées. En termes de mobilité, d'équipements, de meilleure prise en compte du territoire, l'Agglo a inventé une façon d'être au

⁸²⁶ BARAIZE, François, NEGRIER, Emmanuel. Quelle communauté d'agglomération pour Montpellier? In L'invention politique de l'agglomération. l'Harmattan, 2001. p.99- 100.

⁸²⁷ Francis IDRAC est actuellement préfet d'Aquitaine en poste à Bordeaux.

travers de ses SCOT, PLH, PLU...L'absence de certaines communes pénalise l'espace géographique, lequel aurait eu plus de moyens, plus d'efficacité. Il est peut être le défi des vingt ans à venir...pour rendre cohérent un espace de vie encore plus vaste. **Le grand défi est celui d'un projet économique, de la reconnaissance nationale et internationale.** On deviendra grand quand on associera Sète et Lunel, Montpellier étant au centre d'un espace métropolitain qui irait de Lunel à Sète et qui construirait des modalités de coopération avec des structures communautaires de gestion de l'ère métropolitaine (agglos de Nîmes....).....Je réfute l'idée de super- agglo, ce n'est pas l'objectif. Nous avons à inventer des coopérations intelligentes, à trouver une formule de gestion pour l'intérêt du bien vivre ensemble...." ⁸²⁸

Montpellier n'a donc pas fini sa mutation.



(source SCOT de Montpellier, rapport de présentation, p.20)

⁸²⁸ VOLLE, Jean- Paul (article de Christophe Castieau suite à entretien avec). Journal la Marseillaise du 21 février 2008.

II-1-3-b- CULTURES ET LOGIQUES DE POUVOIR.

La formation et l'évolution de ces trois agglomérations s'inscrit ainsi dans des logiques spatiales et de pouvoir fort différentes.

Ainsi, dans un rapport de forces spécifique à **l'agglomération bordelaise, la Communauté Urbaine invite au compromis politique** et tel que l'exprime Gilles Savary ⁸²⁹ " **Chaban, naturellement, en a joué de tout son poids et de tout son talent.**

En politique avisé, il a installé un système de "troc communautaire" par lequel, sous couvert d'un consensus de gestion, il échange des votes de gauche sur les dossiers bordelais, contre des gratifications financières et des votes de droite sur les dossiers des banlieues. Ainsi, pour préserver les intérêts vitaux de leurs populations et accessoirement se faire réélire, les maires de banlieue ont dû logiquement composer avec Chaban. Bien surnois est celui qui refuserait de comprendre qu'il n'y a pas là forcément une pollution de l'esprit. " ⁸³⁰

Ce système de "gouvernance" sur fond d'allégeances et de confortement des "féodalités locales" était d'ailleurs antérieur à la création de la Communauté Urbaine Il fut mis en place par Jacques Chaban Delmas dès sa "prise de pouvoir" à la mairie de Bordeaux à la libération en 1947⁸³¹ en s'appuyant sur le patronat local qui met son " Centre d'information et de documentation" à son service: " *Par le biais de fausses factures et d'études bidon, cette officine, recueille les subsides patronaux destinés, théoriquement, à tous les partis antimarxistes....* ". ⁸³²

Ainsi, l'agglomération bordelaise s'est façonnée à partir d'une vision politique dont le dessein était essentiellement le maintien du "statu- quo" entre la ville- centre et les communes de la périphérie.

L'urbanisme impulsé sous l'égide de Jacques Chaban- Delmas ne fut ainsi pas aussi neutre et improvisé que pourraient le laisser à penser l'accumulation d'actions entreprises en apparence sans vision globale et cohérente.

" *Chaban, en vidant sa ville des classes populaires, confortait tout à la fois son électorat conservateur et vieillissant du centre-ville et celui des élus de gauche de la "couronne rose" de l'agglomération.*" ⁸³³

Une répartition des territoires électoraux est ainsi à la base du "projet politique" de l'agglomération bordelaise et de son "urbanisation".

⁸²⁹ Gilles SAVARY: député européen, fut candidat à la mairie de Bordeaux en 1995 et 2001 (battu par Alain Juppé) et à Talence en 2008 (battu par Alain Cazabone, maire sortant)

⁸³⁰ SAVARY, Gilles. Chaban, maire de Bordeaux: anatomie d'une féodalité républicaine. Auberon, 1995. p.208.

⁸³¹ Jacques CHABAN- DELMAS avait préalablement été élu député de Bordeaux en 1946.

⁸³² CHASTENET, Patrick et Philippe. CHABAN. Le Seuil, 1991. p.129- 130.

⁸³³ SAVARY, Gilles. Ibidem, 1995. p.205.

"A observer l'évolution des équilibres politiques girondins depuis les années 50, on y voit plus clair: à Chaban le donjon bordelais, aux socialistes les périphéries urbaines et rurales. Nonobstant les conjonctures et les aléas politiques, le consensus, c'est avant tout la réduction des incertitudes électorales." ⁸³⁴

Ce système de consensus sera conservé lors de la présidence de Michel Sainte- Marie entre 1977 et 1983 puis repris par Alain Juppé en 1995 et perdurera sous les présidences socialistes d'Alain Rousset en 2004 et de Vincent Feltesse en 2007 .

Il sera reconduit en 2008 dans sa forme, avec une "juste répartition" des postes de vice- présidence et de présidences des organismes "satellites" de la CUB, l'Agence d'Urbanisme et l'Office d'Habitat Social Aquitanis étant confiées à la gauche et les deux SEM communautaires d'aménagement, BMA et In Cité à la droite.....ce qui ne facilite pas **le travail en commun**, alors que l'urbanisme devrait être selon l'expression de Francis Cuillier , *"un métier qui se joue collectif et demande du temps....à Bordeaux, on a beaucoup de mal à travailler en équipe."* ⁸³⁵

Même si ce contrat de gestion- accord de coopération de 2008 s'appuie sur un "programme " de développement de l'agglomération incluant, au-delà de la gestion des " voiries et des tuyaux " et de la "juste répartition" des dépenses entre chaque commune une vision prospective communautaire du développement économique et de l'aménagement **il ne s'agit pas d'une "rupture" avec le mode de gouvernance antérieur.**

Cette situation, en décalage avec l'esprit d'une communauté de projet, **s'appuyant sur le pouvoir et le projet de chaque maire**, est ainsi caractéristique d'un continuum dans la pratique de la gouvernance communautaire de l'agglomération bordelaise, avec un impact sur le rôle des acteurs de l'aménagement qu'ils soient publics, para publics tels les SEML ou privés.

Ce souci de ne pas modifier les rapports de force politiques en place a conduit à une certaine "fossilisation" de l'institution.

La continuité dans les pratiques de "gouvernance locale" est également observable sur les agglomérations de Rennes et Montpellier, mais dans des registres différents.

Dès la fin de la guerre l'agglomération rennaise se caractérise par une forte tradition d'implication des élus dans la maîtrise et l'orientation de leur développement.

⁸³⁴ SAVARY, Gilles. Ibidem, 1995. p.201.

⁸³⁵ CUILIER, Francis. Sud Ouest du 4 juillet 2006. p.2-8 : " Depuis que vous êtes à Bordeaux, qu'est-ce qui vous a le plus frappé dans votre travail? Le fait qu'à Bordeaux, on a beaucoup de mal à travailler en équipe. La philosophie générale c'est"si moi je ne peux pas faire, toi tu ne peux pas faire non plus". En Lorraine ou dans le Nord où j'ai longtemps travaillé, c'était beaucoup plus fédéré, plus collectif. Du coup on perd du temps alors qu'on pourrait avancer plus vite..." entretiens recueillis par Benoît Lasserre.

Cette implication des élus dans la prise en main de leur destin, sans attendre le recours à l'Etat Providence et à ses ministères parisiens, mais en le suscitant parfois dans le conflit, s'inscrit dans la tradition bretonne.

A cet égard, les comités locaux dits d'aménagement et d'expansion économique jouent un rôle fondamental, regroupant les acteurs sociaux et économiques avec les acteurs politiques.

La Bretagne s'est très vite, dès 1952, impliquée dans le mouvement des comités d'expansion. Fondé par Joseph Martray et René Pléven sous la dénomination initiale de CLIB (Comité de Liaison des Intérêts Bretons) le CELIB décide très rapidement de fonder ses actions sur des études solides de prospective et d'aménagement régional, en s'associant les services du géographe Michel Philipponeau. Ceci met en exergue **les rapports anciens, pour un travail en commun, du monde de l'Université et des élus locaux en Bretagne.**

Michel Philipponeau participa ainsi activement au travail du CELIB rédigeant notamment en 1962 "la loi programme pour la Bretagne", le CELIB marquant ainsi sa différence avec la politique d'aménagement régional décidée de Paris, 40 ans avant les lois de décentralisation.

Ce travail en commun des élus locaux, des acteurs économiques et des universitaires s'élaborait, quelles que soient les opinions politiques, ce qui entraînait la neutralité politique de ce Comité et en faisait la force lorsqu'il fallait présenter un front commun face aux administrations de l'Etat.

La place de la Ville de Rennes, au sein du Comité, respectait ce dynamisme régional, dans une position de " capitale" sans hégémonie selon la formule de l'époque:

"Ce qui est bon pour Rennes est bon pour la Bretagne ...et vice et versa".

" En Bretagne, le CELIB n'avait pas attendu de reconnaissance officielle⁸³⁶ pour prendre l'initiative et pour élaborer en 1963 un Plan de modernisation, d'équipement et d'aménagement de la Bretagne qui devrait permettre au Commissariat au Plan de tenir compte des possibilités et des besoins de la Bretagne lors de l'établissement du 2^{ème} plan national....Le terme d'aménagement, ignoré par le plan national soulignait l'attachement des Bretons à l'équilibre interne de leur région.....

L'élaboration d'un programme d'action régionale comprenant à la fois des objectifs à long terme et à moyen terme, et des mesures immédiates dépendant de l'Etat, des collectivités et des acteurs économiques donne une cohérence aux premières initiatives....

*Dans l'ensemble, avec quelques réticences de bureaux parisiens, l'Etat manifeste un consensus grâce au lobby des parlementaires bretons, au prestige du président **René Pléven**⁸³⁷, à la force de l'opinion publique...*

*jusqu'en juin 1961lorsque les jeunes paysans bretons conduits par **Alexis Gourvennec**, exaspérés par les refus du Gouvernement de mesures*

⁸³⁶ l'Etat reconnaîtra le rôle consultatif des comités d'expansion le 14 décembre 1954.

⁸³⁷ René PLEVEN (1901- 1993) fut plusieurs fois ministre à l'issue de la guerre, puis sous la 4^{ème} et la 5^{ème} république, président du conseil...mais était avant tout un élu local, (de sensibilité démocratie chrétienne), président du conseil général des Côtes du Nord puis président de l'EPR Bretagne de 1974 à 1976..... et rédacteur dans un journal local" le petit bleu des Côtes du Nord".

d'organisation des marchés s'emparent de la sous préfecture de Morlaix, déclenchent une véritable jacquerie obligeant le pouvoir à céder. En juin 1962, le nouveau ministre Georges Pompidou doit s'engager une loi- programme pour les régions dites "d'entraînement" dont ferait partie la Bretagne. A l'automne 1962, la réforme tarifaire de la SNCF incite le CELIB à déclancher "la bataille du rail" qui lui permet d'obtenir une tarification spéciale pour la Bretagne, très pénalisée par la suppression de la péréquation des tarifs.

Mais cette éclatante victoire de l'action régionale allait être la dernière. Le général de Gaulle n'était pas homme à supporter les "rouspétances" d'un comité "Théodule", à faire libérer "les héros de Morlaix" pour limiter la jacquerie et à modifier les tarifs ferroviaires pour permettre aux trains de circuler....

*Sa victoire électorale de 1962 et la fin de la guerre d'Algérie permettent au général de Gaulle, **avec la création de la DATAR, de mettre au pas les contestataires** et de faire entrer l'aménagement du territoire dans son domaine réservé. Pour le premier "délégué", très proche du général, "l'aménagement du territoire devient affaire de gouvernement" et une réforme structurelle doit réduire à l'impuissance les comités d'expansion économique, moteurs de la contestation dans les régions. " ⁸³⁸*

Ce mouvement du CELIB associant élus de toutes tendances politiques, acteurs économiques locaux et universitaires servira de référence pour la pratique de l'aménagement en Bretagne et sur l'agglomération rennaise dans un mode assez éloigné du CEBSO créé à Bordeaux⁸³⁹ proche des idées de la DATAR et "courroie de transmission" du maire de Bordeaux.

L'identité régionale prévaut ainsi à l'origine et à la légitimité de l'économie mixte en Bretagne dans l'état d'esprit d'un aménagement régional maîtrisé par les élus locaux. En 1957, est ainsi créée à l'initiative du CELIB et en lien avec la CDC⁸⁴⁰ la SEAEB (Société d'Etudes pour l'Aménagement et l'Equipement de la Bretagne) qui deviendra en 1958 **la SEMAEB**.

Cette origine, émanation du regroupement des élus locaux bretons sous l'égide du CELIB, explique cette **vocation régionale de la SEMAEB**, alors qu'à la même époque la plupart des SEML d'aménagement avait une vocation départementale ou communale.

" La carte des réalisations de la SEMAEB montre que les zones d'habitation se situent surtout dans les villes importantes Rennes, Brest, Saint Brieuc,

⁸³⁸ PHILIPPONNEAU, Michel. Industrie et aménagement du territoire, essai de périodisation In La politique d'aménagement du territoire. PUR, 2002. p.108- 111

⁸³⁹ Comité d'Expansion du Grand Sud Ouest: le CEBSO servira de base à la Commission de Développement Economique Régional (CODER), "institution qui rapidement intégrée dans le "système Chaban". Après sa création le 11 juillet 1964, Jacques Chaban- Delmas en est élu président à l'unanimité. Son surnom de "duc d'Aquitaine" a désormais un ancrage institutionnel." In BENZ, Arthur, FRENZEL, Albrecht. La Dynamique institutionnelle de la région urbaine de Bordeaux: du système Chaban à Alain Juppé. In Villes et métropoles: les nouveaux territoires du politique. Anthropos, 1999. p.79.

⁸⁴⁰ NOEL, Simone. Rôle d'une SEM d'équipement dans le développement régional: la SEMAEB Thèse Université de Rennes, 1974. p.31- 32 : "Le 2 octobre 1957, l'assemblée constitutive de la SEAEB se réunit à Paris (au siège de la CDC) sous la présidence de Mr Pléven....En attendant la nomination d'un directeur, le Conseil ratifie la nomination de Mr Martray, secrétaire général du CELIB, en tant que secrétaire général de la Société."

Quimper...mais parmi elles Rennes tient une place essentielle par l'importance des ZUP et la multiplicité des opérations.

Pour les zones industrielles beaucoup de petites villes sont concernées; ceci explique une certaine dispersion géographique des zones industrielles contrastant avec la concentration des zones destinées au logement. La réalisation de zones industrielles est en effet une des grandes vocations de la SEMAEB depuis sa création....." ⁸⁴¹

C'est cet "**état d'esprit**" qui associe réflexion et action, consensus autour de **projets partagés**, qui caractérise le mode de pouvoir en vigueur sur l'agglomération rennaise.

Selon la formule de Patrick Le Galès," *ce mélange stable de démocratie chrétienne progressiste, d'associations, d'organisation des acteurs locaux, d'innovation de la mairie de Rennes et d'identité régionale, d'acteurs et de projets de développement constitue le cœur du modèle rennais tel qu'il a existé des années 1950 à la fin des années 1980, avec quelques soubresauts dans les années 1970*" ⁸⁴²

Ses fondements demeurent encore ceux d'aujourd'hui dans une continuité entre les municipalités successives d'Henri Fréville, de 1953 à 1977 puis celles d'Edmond Hervé depuis 1977 ⁸⁴³ et aujourd'hui de Daniel Delaveau, Henri Fréville tout comme Edmond Hervé structurant leurs actions autour de deux grands axes, innovants et anticipateurs lorsqu'ils furent initiés:

- **la planification urbaine**, pour contrôler l'expansion et la modernisation des infrastructures, hier sur Rennes et le district, aujourd'hui sur l'agglomération et au-delà sur le Pays de Rennes. L'Agence d'Urbanisme, l'AUDIAR, créée en 1969, joue en ce domaine un rôle prépondérant de conseil et d'observatoire.
- **le développement économique associé au développement de l'enseignement supérieur** pour faire de Rennes une métropole intellectuelle et culturelle.

" *La planification urbaine a été le premier élément du programme de Fréville. Dans ses mémoires, il écrit qu'en tant que catholique, il a toujours été opposé à la spéculation immobilière. Il s'est rapidement lancé dans une politique ambitieuse de réserve foncière, politique très controversée à l'époque....Rennes et Grenoble ont été à l'époque reconnues comme les deux villes qui avaient le mieux contrôlé l'expansion urbaine. En 1958, ces deux mêmes villes furent les premières villes françaises à établir un plan d'urbanisme en collaborant avec les services de l'Etat....." ⁸⁴⁴*

La plus grande partie des constructions s'effectue ainsi sur des territoires maîtrisés par la collectivité, pratique qui se poursuit dans le cadre de la réalisation de Zones d'Aménagement Concertés.

⁸⁴¹ NOEL, Simone. Ibidem, 1974. p.19 et 29.

⁸⁴² LE GALES, Patrick. Politique urbaine et développement local: une comparaison franco britannique. l'Harmattan, 1993. p.210.

⁸⁴³ en 2008, Edmond Hervé ne s'est pas représenté et son "dauphin" Daniel Delaveau a été élu maire de Rennes et président de l'Agglomération.

⁸⁴⁴ LE GALES, Patrick. Ibidem, 1993. p.161.

" Entre 1954 et 1982, près de 58,3 % des logements construits sur Rennes relèvent de ces opérations planifiées qui comportent une part importante de logements sociaux. " ⁸⁴⁵

Ce rapport d'une maîtrise publique, essentiellement en ZAC, de l'ordre de **60% des secteurs livrés à l'urbanisation** perdure au regard des "indicateurs de la construction" des logements autorisés en 2007 puisqu'il s'établit à 61% (sur la base de la SHON) et 59% (en nombre de logements).⁸⁴⁶

La culture rennaise s'inscrit ainsi dans une dynamique spatiale avec pour base le consensus par l'action et la pédagogie.

Ce volontarisme dans l'urbanisme opérationnel, s'appuyant sur le développement économique et la planification urbaine ne correspond pas à la culture bordelaise. La maîtrise foncière pour la réalisation de ZAC d'habitat était quasi nulle jusqu'au début des années 2000; face à ce retard un effort est actuellement engagé avec un objectif de 30 % dans les dix ans à venir.

La maîtrise de l'urbanisme opérationnel se retrouve, par contre, sur l'agglomération de Montpellier dans la culture des élus de la ville puis de l'agglomération.

Sur Montpellier la Zone d'Aménagement Concerté est devenu l'outil de cette politique d'aménagement, avec, pour enjeu essentiel, la maîtrise du foncier.

"A chaque nouveau quartier, sa ZAC, à Montpellier, chaque nouveau quartier entraîne la création d'une ZAC...la ZAC est l'outil privilégié pour le développement des nouveaux logements." ⁸⁴⁷ et la SERM "bras armé" de la collectivité intervient pour le montage de ces opérations, effectue les études préliminaires, établit les budgets et assure le suivi jusqu'à la livraison, pour la mise en œuvre de cette politique des élus locaux et sous leur maîtrise.

En maîtrisant de 40 à 45 % des terrains "ouverts à l'urbanisation", en des lieux significatifs au regard du marché, la collectivité dispose de valeurs foncières de référence lui permettant la **maîtrise des coûts du foncier.**

Cette politique est encore d'actualité⁸⁴⁸, malgré une difficulté croissante de maîtrise des coûts, aggravée par l'accumulation récente de lois et jurisprudences entraînant le renchérissement des prix et favorisant la spéculation foncière, au nom de la défense de la "propriété individuelle" au détriment de "l'intérêt général" tel que le rappelle Didier Chartier, directeur adjoint des services techniques de la ville de Montpellier, concernant l'enjeu de cette politique foncière volontariste:

" Quand on aménage la ville pour accueillir la croissance, il y a des coûts qui sont partagés entre les impôts, les achats de bâtiments...L'idée, c'était qu'il était

⁸⁴⁵ GUY, Catherine, GIVORD, Laurent. Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire. l'Aube, 2004. p.16;

⁸⁴⁶ source ville de Rennes " indicateurs de la construction, ZAC et diffus" et Rennes Info Urbanisme "les points de repère en ZAC et dans les autres secteurs de PLU" de janvier 2007 et d' octobre 2007.

⁸⁴⁷ Ville de Montpellier: site www.montpellier.fr (la description des ZAC figure sur le site de la SERM en lien direct avec celui de la ville)

⁸⁴⁸ 44 % de logements neufs en ZAC de 2002 à 2006 d'après les données fournies par les services de la ville de Montpellier.

*légitime que des terrains agricoles, destinés à l'urbanisation, soient acquis à leur prix de marché agricole, et que la qualité urbaine ne soit pas uniquement payée par les habitants. **Nous avons besoin d'un marché foncier lisible, régulier et régulé. D'où la nécessité de constituer d'importantes réserves foncières. Il en découlait des choix budgétaires contraignants correspondant à une politique d'aménagement qui pariait sur la durée.** Ces dernières années, cette politique est devenue plus difficile, le rôle des propriétaires fonciers s'étant renforcé. Le libéralisme triomphant ambiant ne nous est pas favorable. Néanmoins, si auparavant la Ville agissait seule, cette politique est maintenant reprise au niveau de l'agglomération."*⁸⁴⁹

Il s'agit cependant à Montpellier d'une rupture en 1977 avec la politique d'urbanisme de l'ancien maire François Delmas qui limitait la l'extension du centre-ville au quartier du Polygone⁸⁵⁰ et à son centre commercial qui "fermait" la place centrale de la "Comédie", l'essentiel de l'urbanisation étant laissé aux promoteurs et particuliers, en "tache d'huile" le long des axes de circulation du nord et de l'ouest, vers la "garrigue" et les Cévennes.

Georges Frêche et **Raymond Dugrand**, géographe et adjoint à l'urbanisme de 1977 à 2001, vont élaborer un projet qui affiche la volonté de réfléchir et de développer la ville autrement, dans une démarche de ce qui serait aujourd'hui qualifiée de "projet urbain".

*"Avec le géographe Raymond Dugrand, **la quête** mène vers la mer, pour se raccrocher à l'histoire, mais aussi pour rapprocher la ville de ses accès, autoroute et aéroport.*

François Delmas avait construit le Polygone, aux limites de la place de la Comédie, enfermant la ville sur elle-même.

*Georges Frêche réalise Antigone⁸⁵¹ (avec Ricardo Bofill), dans la prolongation du centre commercial, donnant à Montpellier "une vue sur la mer". Dès le départ, la municipalité fait une critique radicale de la situation: il faut que la ville arrête de se développer en tache d'huile vers le nord-ouest, stopper les grands ensembles et les banlieues pavillonnaires. Et c'est **la définition d'un projet de ville dont la cohérence apparaît grâce à l'urbanisme, qui va permettre de mettre en place une nouvelle politique économique, sociale et culturelle.***

Le plan d'occupation des sols est modifié. L'urbanisation est bloquée vers le nord, ouverte vers le sud. Le centre peut se développer. C'est Antigone, premier nouveau quartier, suivi de bien d'autres (Consuls de Mer, Ritcher, Jacques Cœur, Port Marianne...).

⁸⁴⁹ Urbanisme- Hors série n° 26 de septembre 2005. article de Sylvie GROUEF. p.16.

⁸⁵⁰ la ZAC du Polygone fut réalisée sur d'anciens terrains militaires aux abords du centre-ville, elle était concédée à la SERM pour l'aménagement du secteur administratif (bureaux et nouvel hôtel de ville) et confiée à des promoteurs privés pour le centre commercial.

⁸⁵¹ " Antigone naît au seuil des années 1980 dans un rapport conflictuel entre la collectivité locale et l'Etat représenté par l'ancien maire de Montpellier alors secrétaire d'Etat. Totale modification du projet initial qui "verdissait" les 40 hectares du terrain militaire, dénomination volontairement contraire à Polygone (anti Polygone), volonté d'affirmer dès l'élection de 1977 la place du pouvoir local face à l'Etat dans les décisions d'urbanisme, tous les ingrédients d'un rapport de force entre deux niveaux de pouvoir sont là...projet ambitieux et novateur qui situe bien les enjeux politiques, sociaux et spatiaux à Montpellier." In FERRAS, Robert, VOLLE, Jean- Paul. Montpellier Méditerranée. Economica, 2002. p.160- 161.

*Simultanément, la municipalité s'occupe de l'existant: elle crée dans les quartiers des espaces publics, des maisons pour tous, des jardins, des places. C'est "l'affinage urbain", cher à Raymond Dugrand. "*⁸⁵²

Montpellier, dans cette vision, pouvant être qualifiée "d'impériale", veut offrir à ses habitants, selon la formule même de Raymond Dugrand, **le " droit à la ville": " Il ne saurait y avoir de projet urbain sans utopie dans la tête et dans les cœurs....Osons donc affirmer qu'à Montpellier notre rêve est celui du droit à la ville. "**⁸⁵³

Cette dynamique qui fonde l'évolution de l'agglomération de Montpellier repose sur cette "dimension" au regard de l'histoire, ce "**continuum historique**" qui pour Georges Frêche qualifie "l'esprit d'une ville".

" La vraie grandeur d'une ville dépend moins des dimensions de son territoire que de la puissance des idées qui s'y développent, de l'esprit qui y souffle. A Montpellier, la maîtrise de l'urbanisme, le développement de l'économie, la croissance démographique s'ancrent dans la spécificité et la richesse d'un patrimoine exceptionnel pour constituer de formidables atouts pour l'avenir.

Le destin de notre ville s'est forgé au cours de dix siècles d'histoire qui l'ont vue traverser, sans rien perdre de son âme, des périodes de rayonnement intense et de repliement sur elle-même....

*Au fil du temps, Montpellier ne perdra jamais de vue ce continuum historique.... Notre objectif pour les dix ans à venir, est de constituer une communauté urbaine de cinq cent mille habitants, décidée à rayonner dans le monde entier, en réservant à ses habitants un cadre de vie authentique, en préservant **une âme de métropole méditerranéenne, ouverte et chaleureuse.**"*⁸⁵⁴

Cette démarche a pour objectif essentiel de **favoriser le développement économique de l'agglomération en optimisant les conditions d'accueil des entreprises.**

Montpellier, tout comme Rennes, n'attend en effet rien de Paris pour son développement économique, ayant été *"la belle oubliée de la DATAR élaborant un schéma régional des métropoles d'équilibre. Marseille, Toulouse et Lyon se partageaient alors les marges languedociennes, rhodaniennes et catalanes, limitant d'autant l'influence régionale de Montpellier. "*⁸⁵⁵

Cette optimisation s'appuie évidemment sur le partenariat avec le monde de l'université très présent sur Montpellier et sur le "projet urbain" lui-même.

Lorsque l'on évoque à Montpellier le concept de technopole, c'est ainsi au-delà des pôles, toute la cité et aujourd'hui l'agglomération qui y participe:

"Ayant l'ambition de situer leur ville comme carrefour européen au même titre que Marseille, Barcelone ou Milan, les promoteurs de Montpellier L R Technopole⁸⁵⁶ vont faire en sorte que la dimension technologique des "pôles" n'efface pas mais prenne appui sur celle de la cité, la "polis", là où

⁸⁵² Ville de Montpellier. Histoire(s) du projet urbain. site www.montpellier.fr

⁸⁵³ DUGRAND, Raymond. In FERRAS, Robert, VOLLE, Jean- Paul. Montpellier Méditerranée. Economica, 2002. p.194.

⁸⁵⁴ FRECHE, Georges. Montpellier, métropole du sud. Fayard, 2001. préface.

⁸⁵⁵ VOLLE, Jean- Paul. Territoires de métropolisation. Urbanisme : hors série Montpellier n° 26 de septembre 2005. p.49.

⁸⁵⁶ Montpellier LR (Languedoc Roussillon) Technopole ensuite dénommée Montpellier Méditerranée Technopole est maintenant pris en charge par le service économique de l'Agglomération.

*se développent culture et civilisation urbaine, seules à même de favoriser les échanges et les interactions entre industrie et recherche universitaire."*⁸⁵⁷

La technopole n'est pas un "projet à part", elle est partie intégrante du projet urbain de Montpellier tel que le signale Jean- Pierre Garnier:

*" Longtemps délaissé au nom d'une conception étriquée de la "modernité" soumise aux impératifs exclusifs d'efficacité et de rentabilité, l'urbanité retrouve droit de cité dans le modèle technopolitain que propose Montpellier. La mémoire et l'histoire, le ludique et le poétique, la création et l'imagination, le désir et le plaisir occupent à nouveau une place de choix dans cet espace où l'on s'efforce de ressusciter, pour les conjuguer au présent, le savoir- faire de "l'art urbain" et le savoir- vivre de la convivialité citadine."*⁸⁵⁸

Cette imbrication dans l'action du développement économique, de l'aménagement de l'espace et de l'action culturelle constitue une des caractéristiques de la culture montpelliéraine que l'on retrouve également sur Rennes avec notamment la création dès 1984, sous l'égide de Michel Philipponeau, la technopole Rennes Atalante dont les bases existaient bien avant sa création.

*" A Rennes, sous l'impulsion du maire de l'époque Henri Fréville, s'était **développé tout un réseau de compétences qui allait favoriser l'émergence de la future technopole.** Les années soixante virent **un renforcement spectaculaire des formations universitaires.....**Parallèlement de grandes entreprises nationales comme Citroën, SGS, Thomson, la CGT s'implantent à Rennes. Les années 70 qui voient l'arrivée d'un nouveau maire (Edmond Hervé) sont caractérisées par **un développement accéléré de la recherche..** Chaque pôle favorise la création de véritables centres de recherche comme le Celar, le CCETT, l'Irisa, l'Inra, Transpac...Une nouvelle génération d'entreprises innovantes, principalement dans l'électronique de pointe voit le jour....Les entreprises de l'agro- alimentaire se rapprochent aussi de la recherche C'est dans cet environnement dynamique et tourné résolument vers les activités de l'avenir qu'est créée Rennes Atalante..."*⁸⁵⁹

Cette culture urbaine associant aménagement de l'espace- planification et développement économique, historiquement présente sur les agglomérations de Rennes et de Montpellier était absente sur la Communauté Urbaine puisqu'il fallut attendre 2004 pour que le développement économique, sous l'impulsion d'Alain Rousset, devienne une mission de la CUB "à part entière" au-delà de travaux de voiries et de la pose de tuyaux et que la "rupture" de 1995 avec l'ère Chaban eut pour catalyseur l'accord politique sur le tracé des lignes de tramway permettant de satisfaire tant les élus de gauche des communes périphériques et la ville- centre, dans l'esprit du "troc communautaire" avant l'engagement des réflexions sur l'urbanisation à partir de l'élaboration du PLU au début des années 2000.

⁸⁵⁷ FERRAS, Robert, VOLLE, Jean- Paul. Ibidem, 2002. p.84.

⁸⁵⁸ GARNIER, Jean- Pierre. le laboratoire montpelliérain entre technè et polis. In Montpellier Europole. Reclus, 1988. p.174.

⁸⁵⁹ BERTIN, François. Rennes Atalante: 1984/ 2004, histoire d'une technopole. AD.LIB, 2004. p.6.

Auparavant, tel que le soulignaient Jean Dumas et Jean- Paul Charrié:

" le consensus politique se double d'une faiblesse des politiques communautaires. La plupart des élus communautaires –en même temps et avant tout des élus communaux- véhiculent une conception "municipaliste" de la répartition des compétences entre les échelons communal et intercommunal. Le pouvoir de l'agglomération y est résiduel. Simple élargissement fonctionnel du territoire, la communauté urbaine n'existe pas comme une institution indépendante des intérêts communaux, comme le note d'ailleurs la Cour des Comptes à propos du système des voies de desserte, en 1999. Incapable de définir une politique générale d'agglomération, elle se contente de réponses ponctuelles aux demandes des communes et gère les domaines techniques (assainissement, eaux usées et pluviales, ordures ménagères...) ⁸⁶⁰ sans engager de politiques publiques ambitieuses.

"Si la communauté urbaine a conduit des actions en matière d'infrastructures et de réseaux d'équipements, il n'en demeure pas moins que celle-ci se trouve dans une situation paradoxale:" Créatrice et organisatrice d'une interdépendance dans des services toujours plus complexes (transports, assainissement, adduction et approvisionnement d'eau), elle est incapable de produire un modèle d'organisation territoriale acceptable en termes d'attractivité économique, laissant les polarisations secondaires bénéficier des effets de développement produits par ses propres équipements et livrant, ainsi, l'agglomération à des forces centrifuges inquiétantes " ⁸⁶¹.

"L'effet tramway" au début des années 2000 fut ainsi le levier pour engager les élus de la CUB et des communes- et leurs services- dans une démarche de planification urbaine, sous l'égide de l'agence d'urbanisme, l'A'uba et de son directeur Francis Cuillier, conforté par les préconisations de la loi SRU.

" Nous payons encore aujourd'hui une des principales carences de la loi d'orientation foncière de 1967: l'absence de cohérence et de lien entre le volet transport et le volet urbanisme. Les services de l'Etat ont mis l'accent sur l'aspect infrastructures et les années soixante-dix ont été la grande époque des dossiers de voirie d'agglomération. Les ingénieurs ont ainsi encouragé la problématique de la ville basée sur le "tout- voiture" avec la création des autoroutes urbaines. Les conditions de l'étalement urbain ont donc été favorisées dans toutes les agglomérations. Il est donc important d'intégrer que la loi SRU est à rebours de cette démarche en essayant de **mettre en cohérence deux éléments essentiels que sont les volets transports et habitat avec l'urbanisme.**" ⁸⁶²

"Nous avons couplé urbanisme et transport, ce qui fait du schéma transports un document fondateur.

Puis nous avons travaillé sur le schéma directeur à long terme de l'agglomération, qui a renforcé cette idée des corridors et des axes de densification prioritaire. Nous avons continué sur la protection des espaces

⁸⁶⁰ ce qui vaudra à Noël Mamère de s'insurger contre cette situation: " **la CUB ne peut se contenter de gérer des tuyaux ?** " : entretien avec Noël Mamère, maire de Bègles. Sud Ouest du 17 octobre 2000.

⁸⁶¹ CHARRIE, Jean- Paul et DUMAS, Jean. Le système économique bordelais In Bordeaux, Métropole régionale, Ville internationale. La documentation française, 1998. p.316- 317.

⁸⁶² CUILLIER, Francis. Les débats sur la ville. Tome 6, à propos du PLU de la CUB.

Edt Confluences, 2005. p.12.

naturels avec la notion de charte paysagère et sur la trame verte dans le PLU (Plan Local d'Urbanisme)...." ⁸⁶³

Les agglomérations de Rennes et de Montpellier n'ont pas attendu des textes de lois venant de Paris pour intégrer ces démarches, la possibilité de transports en site propre figurait dans les réflexions de Raymond Dugrand dès les années 1980 et le district de Rennes s'engagea dans la réalisation d'un métro –VAL dès les années 1990.

Les Rennais et les Montpelliérains s'avèrent ainsi peut-être, dans leurs actes, plus jacobins que les Bordelais.

Tant sur Rennes que sur Montpellier, les élus locaux ont inscrit le développement de leur ville, de leur agglomération dans une perspective métropolitaine, avec un continuum historique, s'inscrivant dans une vision "messianique" sur Montpellier, avec "constance" et "pédagogie par l'action" sur Rennes dans une "culture de projet" pour ces deux agglomérations s'appuyant sur :

- **une pratique de la planification urbaine, de la maîtrise foncière et de l'urbanisme opérationnel,**
- **l'intégration du développement économique dans le projet urbain et la maîtrise opérationnelle de celui-ci surtout sur l'agglomération de Montpellier,**
- **le couplage des politiques d'urbanisme avec le développement des transports en commun et sur l'agglomération de Montpellier avec l'action culturelle.**

Ceci contraste avec la "culture de pouvoir" et de découpage spatial et politique entre ville-centre et communes périphériques qui perdure sur l'agglomération bordelaise, la commune demeurant le "territoire de référence" tant au niveau politique qu'au niveau des projets, "le tramway" ayant été le catalyseur récent d'une démarche de planification urbaine.

Ces histoires, ces cultures différentes ont conduit à des positionnements diversifiés des acteurs de la ville et notamment des SEML, celles-ci induisant une confortation des cultures locales dans la mise en œuvre des projets de ces trois agglomérations.

⁸⁶³ CUILLIER, Francis. Urbanisme- hors série n° 22 de septembre 2004. p.14.

II- 1-3-c- LES SEML DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET LA CONFORTATION DES CULTURES LOCALES.

Sur l'agglomération bordelaise, les SEML ont participé à la politique de découpage spatial et politique entre la ville- centre et les communes périphériques même avant la constitution de la Communauté Urbaine.

La SEM départementale, **la SEG**⁸⁶⁴ a été créée en 1959, à l'initiative du Conseil général et encouragée tant par le maire de Bordeaux que par le préfet Delaunay soucieux de lancer à l'échelle départementale une nouvelle dynamique économique pour " coordonner des études techniques d'aménagement et de construction d'une part et des moyens de financement des opérations d'une certaine importance d'autre part."⁸⁶⁵ Elle était chargée d'aménager les zones industrielles sur les communes périphériques à Blanquefort, Pessac, Mérignac, Gradignan, Cestas, Canéjan, Lormont...et de réaliser les zones d'habitat de "grands ensembles" du plateau des Hauts de Garonne sur les communes périphériques de Lormont, Cenon et Floirac, avec l'appui de Jacques Chaban-Delmas qui par ses "relations parisiennes" en facilita la mise en œuvre.... hors du territoire de sa commune.

Les SEM bordelaises SBRU et SAUNAB, sous maîtrise du maire étaient chargées de la rénovation de ce qui sera le quartier des administrations de Mériadeck dans le centre de Bordeaux et de l'aménagement du quartier du Lac avec son parc des expositions, ses bureaux, ses hôtels et ses commerces et la réalisation d'un secteur de logement –les Aubiers- très vite limité dans son importance⁸⁶⁶.

Cette répartition des interventions des SEM entre la ville- centre et les communes périphériques perdurera même avec la création de la Communauté Urbaine, la SEG demeurant le principal intervenant dans les communes périphériques et tel que le remarque Chantal Becot " ***il est intéressant de noter qu'il existe une forme d'accord tacite de répartition du territoire entre les SEM intercommunales. La SEG partage en effet sa "zone d'intervention" avec la SAUNAB et la SBRU.....chaque société d'économie mixte d'envergure intercommunale a donc une "clientèle" de communes qui lui est propre, dans la mesure où des relations privilégiées se tissent entre les acteurs selon leurs tendances politiques. La majorité des opérations concédées par la CUB à une SEM a été attribuée à la SEG à Pessac (Lamothe et Bersol),***

⁸⁶⁴ SEG: Société d'Équipement de la Gironde, dénommée actuellement Gironde Développement

⁸⁶⁵ Deuxième rapport du préfet Delaunay appelé "Rapport d'impulsion économique"; deuxième session ordinaire du Conseil Général, 1959, séance du 15 janvier 1960. In Thèse de Chantal Becot, Les acteurs urbains et la politique publique d'action foncière: la création d'espace économique dans l'agglomération bordelaise. Thèse de doctorat, Sciences- politique Bordeaux, 1996. p.201.

⁸⁶⁶ MARIEU, Jean In sa thèse de doctorat: Bordeaux ou la ville sans projet au chapitre 2-2-2:Le Lac, une affaire classée:" Ce projet maillé s'est montré souverain dans la ville- auto, l'espace cinématique, les fonctions économiques et d'une faiblesse totale dans les domaines où il voulut s'approcher de la ville – latine, l'habitat et le forum..." tome 2, p.49.

Mérignac (Hippodrome) pour la simple raison qu'elle existait avant l'organisme intercommunal, et que son utilité et ses conséquences avaient déjà été reconnues par les élus et les services communautaires. Cependant depuis le début des années 80, la CUB a également été amenée à travailler avec la SBRU. Car, en définitive, le choix de la SEM résulte d'une négociation entre la CUB et les communes concernées.....

*Ainsi, à partir des années 80, la SEG a perdu sa position monopolistique de SEM produisant des zones à vocation industrielle et commerciale. La SBRU a obtenu quelques concessions de ce type, mais elle n'a pas été la seule car cette décennie a été marquée par l'apparition de **sociétés d'économie mixte communales**. Pour répondre à leur souci d'indépendance par rapport aux institutions communautaires et à leur volonté d'engager des opérations d'action foncière à vocation économique sans recourir aux SEM existantes susceptibles de contraindre leurs choix, plusieurs communes périphériques ont créé des instruments techniques d'aménagement ..."* ⁸⁶⁷

De telles SEML furent ainsi créées à Saint Médard en Jalles, Bruges, Bègles, Pessac, Villenave d'Ornon, Talence et d'autre part la formule du lotissement communal fut parfois utilisée tel qu'à Bruges, Mérignac, Pessac, Gradignan, Cenon.... pour contourner la compétence communautaire en matière de ZAC, la réalisation de ces lotissements s'effectuant en régie directe ou étant confiées à une SEML ou à un promoteur privé. " L'encouragement des initiatives engagées par les promoteurs privés a été un moyen utilisé par les communes pour limiter les investissements, tout en conservant le contrôle relatif des productions d'espace économique sur leur territoire." ⁸⁶⁸

L'implication de la, de la SBRU ⁸⁶⁹ et de leur directeur Marcel Artufel, dans les "scandales financiers" dénoncés par la chambre régionale des comptes en ces années 1990, complétant les déboires de la SAUNAB⁸⁷⁰, à Bordeaux- Lac, discréditeront, pour de nombreuses années, la formule de l'économie mixte.

D'autre part, **le souvenir de la " SEML- pompe à fric" au service des partis politiques tel que la SEM Bordeaux Parc Auto, avec ses parkings aux "coûts records"⁸⁷¹, perdue⁸⁷² et facilite le "prosélytisme" des partisans du secteur privé qu'ils soient élus locaux ou responsables des services de la CUB ou de l'Agence d'Urbanisme.**

⁸⁶⁷ BECOT, Chantal. Les acteurs urbains et la politique publique d'action foncière: la création d'espace économique dans l'agglomération bordelaise. Thèse de doctorat, Sciences- politique Bordeaux (sd. Jean Dumas), 1996. p.203- 204.

⁸⁶⁸ BECOT, Chantal. Ibidem, 1996. p.342.

⁸⁶⁹ SBRU: Société Bordelaise de Rénovation Urbaine créée en 1972 pour la restructuration du quartier de Mériadeck.

⁸⁷⁰ SAUNAB: Société Anonyme d'Urbanisation du Nord de l'Agglomération Bordelaise.

⁸⁷¹ CHASTENET, Patrick et Philippe, 1991. Ibidem.p.548:" Les parkings souterrains de la ville ajoutent encore au trouble du contribuable bordelais. La cour régionale des comptes s'est également inquiétée de l'incroyable inflation dans le domaine en Gironde. Alors que la construction d'une place de parking avoisine généralement 80000 francs en moyenne dans une grande ville de France, elle atteint à Bordeaux 200000 francs, pour grimper dans certaines communes de l'agglomération jusqu'à 400000 francs! Cette plus value couvre mal certaines malversations et infractions du code des marchés publics."

⁸⁷² entretiens avec des personnes ressources de l'agglomération bordelaise.

Les souvenirs des échecs de SEML sur l'agglomération bordelaise demeurent vivaces ; les SEML continuent à "porter" cette image négative liée tant aux "scandales" des SEML bordelaises pré-citées qu'aux déboires de BGE (Bordeaux Gestion Equipement)⁸⁷³, de Bordeaux Technopolis, des SEM de Talence ou de Villenave d'Ornon cette dernière ayant particulièrement été "épinglée par la Chambre des Comptes" avec la " mise en examen et la condamnation du maire" et des retombées médiatisées localement.

Ceci explique, le choix de l'appel à un promoteur privé, en l'occurrence le groupe **Bouygues pour la ZAC des Berges du Lac**, sur un secteur non achevé par la SAUNAB, où la Municipalité de Bordeaux ne voulait pas apparaître directement impliquée de nouveau, au travers d'une SEM ou d'un organisme para-public local⁸⁷⁴. La formule présentée comme "innovante" de **Partenariat Public Privé (PPP)**⁸⁷⁵ est en fait le **reflet du souhait de la collectivité de ne pas apparaître comme "responsable du projet"** même si elle le "contrôle" dans le cadre d'une convention et était propriétaire des terrains.

Cela fournit également un élément de compréhension dans la **"liquidation" de la SEM Bordeaux Parc Auto (BPA)**, liquidation survenue à l'issue d'une suite "d'actes manqués" lorsqu'en 2003 Alain Juppé, président de la CUB, souhaita⁸⁷⁶ confier à Eiffage la gestion des parkings initialement gérés par BPA, Pascal Gérasimo, directeur de BMA en assurant également la direction.

Les grèves menées par la CGT et FO, pour s'opposer à une telle "privatisation"⁸⁷⁷, conduisirent à une surenchère de propositions relayées par les élus verts à la CUB ce qui amena la société Eiffage à "jeter l'éponge"⁸⁷⁸ et pour la CUB à décider la mise en place d'une régie personnalisée (Parc CUB) " au regard des caractéristiques des différents modes de gestion envisageables et du souci particulier quant à la maîtrise de la gestion du personnel"⁸⁷⁹ et de ce fait liquider BPA.

Il s'agit là, sans doute, du jeu normal de la "démocratie locale" dans un cadre de "gouvernance" où les syndicats ouvriers ont toute leur place; c'est également révélateur du peu d'intérêt pour la formule de l'économie mixte, qui aurait pu redevenir l'alternative pour une sortie de crise, dans le cadre légal de la DSP, et significatif de l'absence de "projet politique partagé" sur le dossier du stationnement au niveau de la CUB.

⁸⁷³ BGE gérait notamment la patinoire et le bowling de Mériadeck et le stadium vélodrome de Bordeaux Lac, avec pour président François Xavier Bordeaux (conseiller municipal opposant à Jacques Chaban Delmas); ces gestions seront transférées à la Société Bordelaise de Sports et Loisirs du groupe AXEL-VEGA.

⁸⁷⁴ la décision d'engager une consultation était antérieure à l'obligation de mises en concurrence de la loi de 2005, l'aménagement aurait donc pu être assuré par BMA capable tout autant que Bouygues de garantir une qualité "développement durable" à ce quartier.

⁸⁷⁵ le chapitre II- 2- 3 analyse les différentes formes de PPP.

⁸⁷⁶ décision initialement prise en accord avec la majorité des élus communautaires, de droite comme de gauche, suite à un renouvellement de la procédure de DSP.

⁸⁷⁷ le personnel de la SEM BPA considérait que son "statut privé" avec BPA était plus satisfaisant que le "passage chez Eiffage", malgré les garanties légales de reprise du personnel par cette société.

⁸⁷⁸ la délibérations du conseil de CUB du 21 novembre 2003, confiant la gestion à Eiffage, introduisait des clauses de " garanties de reprise du personnel" non prévues dans la consultation et plus contraignantes que les clauses usuelles.

⁸⁷⁹ délibération du conseil de CUB du 5 avril 2004.

Cette attitude de "suspicion" à l'égard de l'économie mixte, liée aux déboires des "SEML bonne à tout faire"⁸⁸⁰ expliquent l'engouement actuel sur l'agglomération bordelaise pour la recherche de nouvelles formules de Partenariat Public Privé et renforce la tendance à la diversité des acteurs publics et privés tant au service des communes que de la communauté urbaine.

Ainsi, lorsqu' après " **la Ville sans projet ?**⁸⁸¹" selon l'expression de Jean Marieu succédera "**le tapis de bombes**"⁸⁸² avec des "projets de tous côtés, un déferlement d'initiatives" et qu'un programme de ZACs sera engagé, programme ambitieux répondant à la nécessité de pallier aux retards accumulés tel que le rappelle Alain Lorgeoux, directeur du pôle aménagement et développement de la CUB depuis 2002, en comparant avec son expérience précédente à Rennes:

" Aujourd'hui (en 2004) 30 opérations d'aménagement sont initiées et engagées par la Communauté Urbaine de Bordeaux. Il y avait 5 ZACs en 2000, c'est dire la montée en puissance qui s'est opérée....

*En matière de maîtrise d'ouvrage urbaine, je viens de Rennes, qui a conduit une très forte politique de maîtrise publique adossée à un partenariat étroit avec les acteurs privés, concrétisés dans 30 ZAC. Le contexte s'y prêtait, la ville l'ayant bâti, peu à peu, avec détermination, depuis 30 ans. Il ne s'agissait évidemment pas pour moi de transposer un modèle, mais d'enrichir une démarche engagée grâce à une expérience forte et exceptionnelle. Chaque ville est unique et recèle ses propres atouts et solutions pour construire son devenir. Ici, à Bordeaux, l'histoire locale, les mentalités, les pratiques habituelles, l'échelle du territoire concerné, la multiplicité des communes font que le développement s'est opéré dans une approche plus libérale de l'aménagement, générant une addition d'opérations isolées..... "*⁸⁸³

Cette culture locale de la pratique de la "répartition des pouvoirs", voire de leur dispersion, conduit à une grande diversité d'opérateurs.

Ainsi sur les 18 "opérations d'aménagement communautaires"⁸⁸⁴ identifiées comme "grands projets":

- 6 sont dévolues à BMA⁸⁸⁵ à Bordeaux (ZAC Cœur de Bastide et le projet urbain des bassins à flots élaboré conjointement avec les services de la CUB), à Mérignac (ZAC centre-ville), à Lormont (ZAC quai Chignon Bichon), à Saint Médard en Jalles (ZAC cœur de Jalles) et Talence (ZAC centre-ville).

⁸⁸⁰ selon l'expression de Guy Durand. Recherche sur la nature de la SEML. Thèse de doctorat Montpellier 1, 1994 et Les Sociétés d'Economie Mixte Locales. Berger Levrault, 2002.

⁸⁸¹ MARIEU, Jean. Bordeaux ou la ville sans projet? Chronique d'un territoire annoncé. Thèse de doctorat d'Etat en Géographie. Bordeaux 3, 1997.

⁸⁸² MARIEU, Jean. Les débats sur la ville, tome 1, 1998. Edt. Confluences. p.117 : " On vit sous le déferlement d'une série d'initiatives de planifications. Un très grand nombre de ces initiatives est prévu par la loi...autre type d'impulsion: la production d'une offre par le milieu technique. Il fut un temps où il n'y avait pas d'offre... les concepts, les idées, les propositions politiques émanent aussi d'un milieu technique qui est en symbiose avec les élus, mais qui a son autonomie de pensée, sa culture et qui produit ses idées et ses faire valoir..."

⁸⁸³ LORGEUX, Alain.; Urbanisme- hors série n°22 de septembre 2004. p.13.

⁸⁸⁴ source site www.lacub.com/projets/amenagement_communautaire.shtml

⁸⁸⁵ Bordeaux Métropole Aménagement (ex SBRU)

- 5 à l'OPAC Communautaire Aquitanis à Ambares (ZAC centre ville), Bègles (ZAC quartier de la mairie), à Cenon (ZAC mairie pont rouge), à Pessac (ZAC Bellegrave et ZAC centre- ville).
- 1 à la SA HLM Domofrance (CILG) à Bordeaux (ZAC des Chartrons).
- 2 à des promoteurs privés, Capri ICADE à Bordeaux (ZAC Hôpital des enfants) et Eiffage (ZAC îlot Bonnac).
- et 4 sont assurées en régie à Bordeaux (ZAC de Ravezie), Bruges (ZAC du Tasta), à Floirac (ZAC des quais), à Mérignac (ZAC de la Glacière).

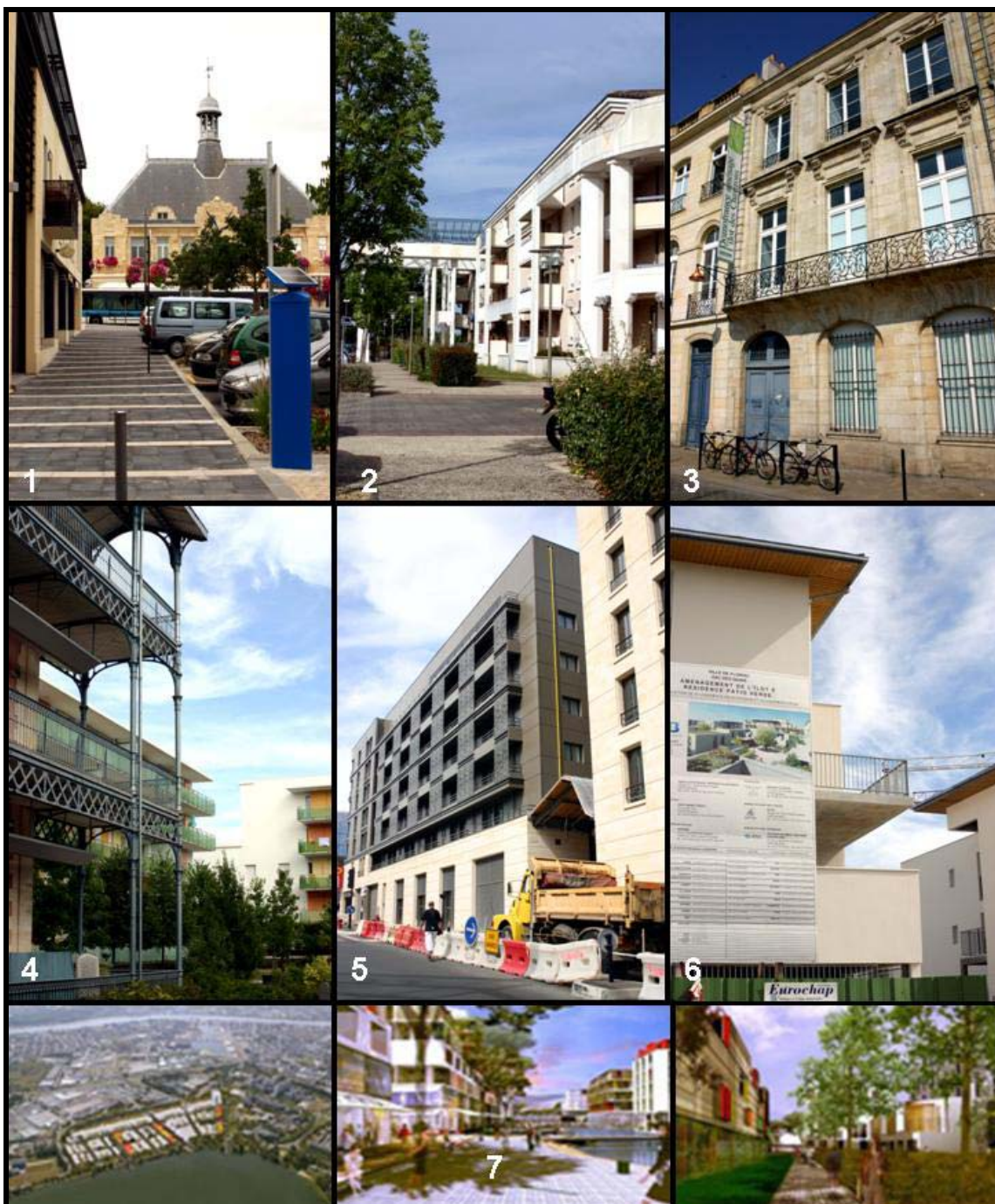
A cet "inventaire à la Prévert" il conviendrait d'ajouter la ZAC des Berges du Lac à Bordeaux confiée à Bouygues et la Convention Publique d'Aménagement passée par la ville de Bordeaux avec In Cité⁸⁸⁶ pour la réhabilitation du centre-ville.

Par rapport à la répartition classique évoquée aux chapitres précédents, à savoir:

- 50% en SEML
- 25% en régie (ou OPAC)
- 25% en promotion privée

les premières observations, qui seront développées au chapitre suivant, conduisent aux remarques suivantes:

- la place des SEML est relativement faible sur la Communauté Urbaine, ceci étant en grande partie dû à l'importance de l'implication de l'OPAC Aquitanis et de la SA HLM Domofrance dans l'aménagement urbain placé sous la maîtrise effective non de la Communauté Urbaine mais des maires.
- le positionnement des promoteurs privés est dans l'aménagement , en dehors de "l'exception culturelle" des Berges du Lac limité à des opérations d'aménagement sur des territoires relativement restreints, les promoteurs sont par contre très impliqués en secteur diffus qui demeure actuellement prépondérant sur la Communauté Urbaine.
- la part en régie est dans la "moyenne", mais elle s'applique à des opérations importantes telles qu'à Bruges ou à Floirac.



(photographies Jacques Da Rold et site Bouygues)

C'est à chacun sa ZAC :

- 1- BMA à St. Médard en Jalles,
- 2- Aquitanis à Pessac,
- 3- Domofrance aux Chartrons- Bordeaux,
- 4- ICADE à l'Hôpital des enfants- Bordeaux,
- 5- Eiffage sur l'îlot Bonnac- Bordeaux,
- 6- en régie à Floirac,
- 7- Bouygues aux Berges du Lac- Bordeaux.

La pratique de la régie dans la mise en œuvre d'opérations d'aménagement sur la CUB n'est pas nouvelle. Agnès Berland Berthon⁸⁸⁷ en avant propos de sa thèse sur les ensembles de logements sociaux s'étonnait "*de l'immobilité durable de sites emblématiques comme...la place Ravezie, à l'entrée sud de Bordeaux, en interface avec le quartier "moderne" du Lac et la ville- mère, laissée à un statut de rond point routier entouré de friches...*"⁸⁸⁸ et pour les zones d'activités, après celles réalisées par la SEG dans les années 1960-1970, le service économique de la CUB avait pris en charge leur aménagement, réalisant en régie voiries, réseau et commercialisation, et disposant, à l'époque, de peu de moyens pour assurer celle- ci.

Cette pratique, dans le domaine de l'aménagement des zones d'habitat, s'est cependant développée avec l'essor des ZAC sur la CUB et l'arrivée, concomitante, d'Alain Lorgeoux au pôle urbanisme de la CUB.

Venant des services de la ville de Rennes, il importa de la culture urbaine de cette ville, l'usage de la régie pour développer aux sein de ses services un savoir- faire interne qui permette de savoir "faire- faire" tel que le rappelle, Philippe Faysse, son successeur à Rennes :

" Depuis longtemps, nous avons essayé de développer un savoir-faire interne qui permette de savoir "faire -faire".

Nous tentons de trouver un équilibre entre ce que nous faisons en régie et ce que nous faisons faire par nos sociétés d'aménagement (deux SEM en l'occurrence)⁸⁸⁹ qui travaillent fort bien, ma foi, mais pas sur toutes nos opérations. Et nous y tenons beaucoup.

Nos chargés d'opérations sont à la fois chargés d'opérations en régie et chargés de suivi d'opérations menées par des aménageurs.

C'est très important pour nous de conserver ce savoir- faire et c'est une politique que nous avons également établie dans le domaine de la maîtrise d'œuvre d'espaces publics.....

Si le savoir- faire est le savoir "faire- faire" c'est aussi l'affirmation d'une véritable maîtrise d'ouvrage de la Ville de Rennes au sein des services chargés des opérations d'aménagement." ⁸⁹⁰

L'importation de la formule dans un contexte de culture urbaine différente permet, sur la Communauté Urbaine, d'aller au-delà même du souci de formation du personnel à la logique de l'aménageur⁸⁹¹, le savoir- faire, et d'offrir aux maires une possibilité supplémentaire dans la palette de leur choix de l'aménageur lorsqu'ils ne souhaitent, pour des raisons personnelles ni BMA, ni Aquitanis.

⁸⁸⁷ BERLAND- Berthon, Agnès. Thèse de doctorat: la démolition des ensembles de logements sociaux. Bordeaux 3, 2004. p.9.

⁸⁸⁸ depuis, le quartier "boosté" par le tramway et la "conjoncture immobilière" a évolué avec de nouvelles installations de bureaux et les aménagements de l'espace public.

⁸⁸⁹ la SEM Territoires et la SEMAEB (qui intervenait alors sur Rennes en aménageur). (cf. présentation de l'agglomération de Rennes)

⁸⁹⁰ FAYSSE, Philippe. In le PLU de Rennes, un projet urbain pour la ville: actes du colloque 2004. Ville de Rennes, 2005.p.37- 38.

⁸⁹¹ ce qui n'est d'ailleurs pas effectif, la pratique du "chargé d'opération" en SEML et au sein de services techniques étant différente, même à qualification identique. Le chargé d'opération au sein de services techniques a essentiellement un rôle de pilotage et de coordination, notamment près des propres services de sa collectivité, mais ne dispose ni des capacités de décision, dans un système bureaucratique qui demeure hiérarchisé, ni des missions transversales telles celles de commercialisation, d'acquisition foncière, de gestion financière tel que le pratique le chargé d'opération en SEML.

Cette **grande diversité d'opérateurs- aménageurs** intervenant au service de la Communauté Urbaine est le **reflet de l'absence de culture communautaire au niveau de l'urbanisme opérationnel**, celui-ci étant conduit sous l'égide de chaque maire même dans le cadre des ZAC de compétence communautaire. Ainsi, la SEM d'aménagement **BMA- Bordeaux Métropole Aménagement** (ex SBRU), dont la CUB est l'actionnaire majoritaire, **n'est pas, dans les faits, considérée comme SEM d'agglomération** malgré la "reprise en main " de celle- ci par Alain Juppé en 1995.

Alain Juppé appellera à cet effet dès son élection en 1995, le directeur régional de la CDC, **Pascal Gérasimo**, à la direction des SEM de parking et d'aménagement de la CUB.

BMA est maintenant reconnue comme une société compétente et bien gérée, un "bon prestataire de services" tant en aménagement qu'en maîtrise d'ouvrage déléguée, son directeur Pascal Gérasimo se consacrant à la "bonne gestion" de sa société et ayant constitué une "bonne équipe" d'ingénieurs, d'architectes et de techniciens. Avec ses qualités reconnues de gestionnaire et son réseau relationnel près de la CDC, il fut également particulièrement impliqué dans le solde des comptes de la société "Ardeur" qui avait été montée pour la réalisation du projet Bofill sur le quartier de la Bastide, projet abandonné "avec une ardoise à éponger" et dans la formalisation du "Projet Pilote Urbain (PPU) de la Ville de Bordeaux dans le cadre du projet URBAN financé par des fonds européens.

Elle demeure perçue comme la SEM d'aménagement de la Ville de Bordeaux et de certaines communes qui font appel à elle, compte tenu de ses compétences de "de gestionnaire", par "intuitu- personae" avec son directeur et son président ⁸⁹² ou lors des premières implications de la CUB dans le champ des ZAC pour bénéficier des subsides de la CUB dans le cadre de cette forme d'intervention.

A l'inverse, certaines communes ne font pas appel à BMA par défaut "d'intuitu- personae" avec son directeur ou par crainte d'être sous la maîtrise du maire de Bordeaux.

Il en est de même d'**In Cité** (ex SBUC⁸⁹³), autre SEM ayant elle-même la Communauté urbaine comme actionnaire majoritaire, mais qui intervient presque essentiellement sur Bordeaux et pour la ville de Bordeaux dans le cadre de la réhabilitation- rénovation du centre- ville de Bordeaux, opération emblématique pour le maire de Bordeaux ⁸⁹⁴.

Cette **multiplicité des opérateurs et l'absence d'opérateur de référence** sur la CUB se retrouve :

- **dans le logement social** avec l'OPAC Aquitanis et la SA **Domofrance** (CILG) qui sont prépondérants mais "composent" avec des SEM

⁸⁹² Alain Juppé a assuré la présidence de BMA lors de son élection à la présidence de la CUB en 1995.

⁸⁹³ Société Bordelaise d'Urbanisme et de Construction.

⁸⁹⁴ Urbanisme- Hors série n° 22 de septembre 2004. article de Claudia Courtois. p. 34. " Aux yeux du maire, la réhabilitation du centre historique est un dossier prioritaire. In Cité, une société mixte d'aménagement est chargée de la cohérence globale du projet...." La reconquête du secteur sauvegardé est une opération de grande ampleur, indispensable même s'il faut être patient".

communales tel qu'à Bruges, Blanquefort, Bègles et Bordeaux (In Cité ayant un patrimoine immobilier hérité de la SBUC) ainsi qu'avec l'OPAC départemental Gironde Habitat et des sociétés coopératives.

Il n'existe pas d'opérateur référent en ce domaine; même si Aquitanis a vocation à le devenir l'importance du parc de Domofrance en fait un acteur incontournable.

Domofrance a en effet, sous l'impulsion de Jacques Chaban Delmas et l'égide du monde patronal, accompagné dans les années 1960- 1970, le développement des zones d'activités en offrant des possibilités d'accueil des travailleurs aux abords de celles-ci. D'autre part, son ancien directeur, **Jean Luc Hoguet**⁸⁹⁵, était parmi "les hommes qui font la ville" ou selon l'expression du Moniteur de ceux qui " construisent l'agglomération de 2010"⁸⁹⁶ notamment dans des opérations de renouvellement urbain tel qu'à Pessac, à Bordeaux dans le quartier des Chartrons ou aux Hauts de Garonne tel que le rappelle Jean Marieu :

"La politique des Hauts de Garonne, à cette époque (en 1982), porte la marque évidente de Mr. Hoguet, qui, en tant que membre de la commission Dubedout, impulsera tant les études préliminaires que les réalisations et notamment l'engagement des Hauts de Garonne dans la démarche de DSQ.
" ⁸⁹⁷

- **dans les interventions de rénovation des grands ensembles** avec notamment Aquitanis et Domofrance sur les Hauts de Garonne (Lormont, Cenon, Floirac), Domofrance à Pessac, la SEM de Bègles (la SAEMCIB) à Bègles..... Domofrance intervenant d'ailleurs en créant des SEML "de circonstance" avec les communes tel qu'à Talence par le passé, à Cenon ces dernières années (SEM Palmer) ou à Lormont aujourd'hui (SEM des Monts des Lauriers).

Cette multiplicité des acteurs du logement social, tout comme pour les opérateurs de l'aménagement, sur le territoire de la CUB confirme la place prédominante des pouvoirs locaux et l'héritage du "découpage spatial" instauré par Jacques Chaban Delmas.

Ce ne sont donc pas les "outils" d'aménagement ou de production de logements, tant publics, para- publics ou privés qui manquent sur l'agglomération mais bien la nécessité d'un "projet politique communautaire" précis, acté et validé, le "dessein", tel que le rappelle Francis Cuillier dans un regard sur l'aménagement des villes françaises:

⁸⁹⁵ Jean- Luc Hoguet a été démis de ses fonctions suite à la reprise en main de Domofrance (et des SA HLM du CILG par le MEDEF en mai 2006. Sud Ouest du 7 décembre 2006: article de Bernard Brousset: ' Les influents réseaux du MEDEF: ...Pour exercer cette influence, le MEDEF dispose entre autres d'un puissant levier. Il mandate plus de 500 de ses membres dans les conseils d'administration d'innombrables organismes intervenant tant dans la protection sociale que dans d'autres domaines comme le logement (CILG). Il n'est pas pour rien dans la crise qui a abouti l'été dernier au limogeage du directeur de Domofrance Jean Luc Hoguet."

⁸⁹⁶ Le Moniteur du 3 février 2006- tiré à part l'agglomération bordelaise: une nouvelle génération de projets. Jean Luc Hoguet, l'innovateur. p.13.

⁸⁹⁷ MARIEU, Jean. Bordeaux ou la ville sans projet? Thèse de doctorat d'état. Bordeaux 3, 1997. tome 2- p. 52.

" Quels que soient les outils, nous continuerons à travailler dans le flou tant que le politique ne sera pas en mesure d'imposer son projet précis, acté, validé. " ⁸⁹⁸

Cette situation, fruit de l'histoire et de la culture locale, contraste avec le positionnement des SEML sur les agglomérations de Montpellier et de Rennes.

Sur Rennes la culture de planification urbaine associée à la maîtrise foncière et à la maîtrise publique de l'aménagement s'est dès les années 1950 appuyé sur le réseau des SEML, avec la SEMAEB⁸⁹⁹ puis Territoires⁹⁰⁰, relais pris maintenant par l'agglomération.

Sur Montpellier la rupture de 1977 traduite par une vision cohérente et intégrée de la maîtrise de l'aménagement de l'espace- planification et foncier- en lien direct avec le développement économique, les transports publics et la culture impliquera directement le mouvement des SEML avec trois SEM de référence sur l'agglomération:

- **la SERM**⁹⁰¹ - Montpellier pour l'aménagement et le développement économique,
- **TAM**⁹⁰² pour les transports en commun,
- **Enjoy**⁹⁰³ pour la gestion des équipements culturels et de congrès-expositions.

⁸⁹⁸ CUILIER, Francis. Francis Cuillier, un militant de l'urbanisme au quotidien (propos recueillis par Monique Dreyfus). Diagonal, 4^{ème} trimestre 2006. p.14.

⁸⁹⁹ SEMAEB: SEM pour l'Aménagement et l'Equipement de la Bretagne.

⁹⁰⁰ Territoires (ex SRR – Société Rennaise de Rénovation)

⁹⁰¹ SERM: Société d'Equipement de la Région Montpelliéraine.

⁹⁰² TAM: Transports de l'Agglomération de Montpellier.

⁹⁰³ Enjoy: SEM de gestion du Corum, du Zénith et du parc des expositions.



1



2



3



4



5

(photographies Jacques Da Rold et SERM)

1 et 2 : tramway et vélib avec **TAM**

3 et 4 : renouvellement urbain au "Petit Bard" et réseau de chaleur et de froid avec la **SERM**

5 : le CORUM : l'atout culturel et les congrès avec **Enjoy**.

Trois SEML pour la mise en œuvre des projets stratégiques de la Ville et de l'agglomération de Montpellier.

Sur Rennes, Henri Fréville, puis Edmond Hervé s'appuient sur **la SEMAEB et la SEM locale, SRR (Territoires)**, pour mettre en œuvre leur politique volontariste d'aménagement de l'espace.

Cette implication de la collectivité dans son urbanisation a une incidence forte dans le positionnement des différents acteurs chargés de l'aménagement et de la production de logements.

La SEML qui agit aux côtés de la collectivité pour ce "passage à l'acte" de la planification urbaine à l'aménagement possède une "légitimité" face aux différents promoteurs, avec un rôle prépondérant sur le marché foncier et dans la régulation de celui-ci.

Dans son analyse des systèmes de régulation des marchés immobiliers, Patrick Le Galès cite d'ailleurs l'exemple de Rennes:

" La municipalité a une longue tradition d'intervention et de planification urbaine....peu favorable à la spéculation immobilière... Pendant les années de très forte croissance des années 1980, la municipalité a organisé un cadre d'action avec un réseau de promoteurs immobiliers créant de ce une véritable communauté d'action publique. Fortement légitimes, les élus ont utilisé toutes les ressources réglementaires ainsi que leur expertise pour maintenir une certaine cohésion sociale dans la ville, éviter la spéculation et l'embourgeoisement du centre- ville, attirer de nouvelles populations. Côté public, ils ont développé des observatoires, des organismes semi- publics (agences d'urbanisme, sociétés d'économie mixte) et des outils d'expertise qui leur ont permis d'orienter les politiques nationales à leur profit, renforçant ainsi la capacité de négociation avec les promoteurs privés. Ensuite, ils ont étroitement contrôlé toutes les opérations. Depuis les années 1960, (sauf brièvement pendant les années 1970)⁹⁰⁴, la municipalité a travaillé avec un petit nombre de promoteurs immobiliers, notamment les quatre principaux de Rennes et avec une trentaine de plus petits dont des coopératives. En sus de l'application stricte des règles les plus interventionnistes de l'urbanisme, élus et fonctionnaires locaux ont progressivement élaboré avec les promoteurs locaux un ensemble de règles et de normes écrites et non écrites qui organisent le marché rennais: mode de consultation avec les habitants, normes de construction, environnement, équilibre entre différents types de construction, charte de bonne conduite....

Cet échange protège les promoteurs locaux et les contraint à la fois: si l'un d'eux ne respecte pas les règles du jeu, il sera écarté dans l'avenir. Ce système s'est avéré assez efficace....lorsque la crise est arrivée au début des années 1990, à Rennes aucun promoteur ne fit faillite et les prix sont restés relativement stables.

Cette régulation locale de l'immobilier requiert un rôle actif du politique pour défendre la mixité, légitimer une forme de production urbaine. La régularité des échanges entre les acteurs locaux suppose non seulement des procédures d'échanges mais le respect des normes qui sont produites dans le temps par

⁹⁰⁴ le maire Henri Fréville avait alors envisagé un programme dense de logement de standing pour cadres, près de la gare (le Colombia), projet qui fut au cœur de la "bataille électorale" de 1977 et modifié suite à la victoire de la liste d'Edmond Hervé.

les acteurs locaux, qui structurent les comportements dans la localité. Ces normes cadrent les promoteurs extérieurs à Rennes ou, à défaut, servent de point de départ pour une renégociation." ⁹⁰⁵

Dans ce cadre d'échange entre acteurs locaux, sous la maîtrise de la collectivité locale, les SEML, dont la SEMAEB dans les années passées et la SEM Territoires aujourd'hui, ont vocation tout à la fois:

- de **garant des règles** et de la charte de bonne conduite
- de **force de proposition et d'innovation** notamment dans la recherche de formes urbaines, d'optimisation des coûts des logements, de technologies nouvelles applicables à l'habitat et actuellement dans les démarches d'éco-quartier mises en oeuvre sur la ZAC de la Courrouze à Rennes et Saint Jacques de la Lande. ⁹⁰⁶.
- de **pédagogie** près des autres acteurs et des acteurs nouveaux notamment dans le cadre de l'agglomération près des élus de communes nouvellement impliqués dans cette démarche.

Il en a été de même pour la SERM sur Montpellier.

La politique de réserves foncières engagée par la ville a permis la mise en oeuvre par la SERM d'une politique municipale favorisant tout à la fois:

- **des démarches d'économie d'énergie pour les logements;**
- **des actions en faveur des "primo- accédants" dans le cadre d'une politique de logements " à prix maîtrisés";**

et assure pour les promoteurs tant locaux que nationaux l'assurance de disposer du foncier nécessaire à leurs réalisations immobilières, avec **des ZAC qui maintiennent l'offre** ⁹⁰⁷ tel que le rappelle Hélène Mandroux.

" Pour les primo accédants, la SERM a pour mission de rendre possible, sous conditions, l'accès aux ZAC, à des prix plus faibles que ceux du marché libre...

Si nous n'avions pas cette politique de ZAC, je ne sais où nous en serions aujourd'hui! Dans un contexte de hausse des prix du foncier, Montpellier s'est dotée d'une politique volontaire pour maîtriser cette pression foncière à travers les différentes ZAC aménagées par la SERM. C'est cette volonté qui fait que la Communauté d'agglomération aujourd'hui acquiert des terrains, crée des réserves foncières pour réaliser les futures crèches, haltes- garderies, gymnases, écoles... Si l'on n'agissait pas ainsi, il ne serait même pas question de logement social, encore moins de logements destinés aux primo- accédants. Dans ce contexte, le département mais aussi la région vont aussi constituer des réserves foncières. Cette démarche et notre politique de répartition des

⁹⁰⁵ LE GALES, Patrick. Le retour des villes européennes. Presses de Sciences PO, 2003. p.311- 313.

⁹⁰⁶ la ZAC de la Courrouze fait partie des premiers "éco-quartier" référencés en France (source site www.ecoquartiers.developpement-durable.gouv.fr)

⁹⁰⁷ Explorineuf- Indicateur Bertrand: " Des opérations en ZAC qui maintiennent l'offre: au cours des derniers mois, les opérations en ZAC vont se poursuivre et permettre à l'offre de conserver au moins un niveau comparable à celui des précédents trimestres. Entre la première tranche du parc Marianne, le lancement de la ZAC des Grisettes....la ZAC Jacques Cœur ainsi qu'une première tranche de la ZAC Ovalie et Malbosc, l'offre qui comprendra forcément un quota de logements à prix maîtrisés est clairement assurée pour 2007....." article de Michel Tientouas. du 1^{er} novembre 2006. In site www.explorineuf.com

logements sur les ZAC sont, de surcroît, très bien comprises par les promoteurs-constructeurs." ⁹⁰⁸

Tout comme sur Rennes, cette conception de l'urbanisme maîtrisé, dépassant les clivages entre planification et action opérationnelle, pratique peu intégrée dans la culture bordelaise, a positionné la SERM comme opérateur de référence de la Ville et de l'agglomération.

Pour les élus des communes périphériques, communes souvent rurales ou "rurbaines", **l'élaboration du SCOT fut une phase essentielle d'apprentissage** à la démarche planificatrice.

" La notion d'apprentissage paraît ici tout à fait opératoire pour exprimer le processus d'élaboration et de mise en œuvre des choix en matière de politique urbaine d'agglomération.....La fabrication du "Nous" collectif passe par l'élaboration d'une politique et d'un langage, communs, qui traduisent un consentement à un pouvoir collectif, à des finalités acceptées et à une cohésion sociale d'ensemble. L'identité collective est un discours que les groupes tiennent sur eux-mêmes et sur les autres pour donner un sens à leur existence. Elle correspond à un double processus de création de liens et de cohésion entre les membres d'une population....L'identité repose aussi sur l'altérité. Il n'y a pas d'identité sans un minimum d'altercation avec un autre que soi... "

La question est d'autant plus sensible à Montpellier que l'intercommunalité (de la Communauté d'Agglomération) est récente. " ⁹⁰⁹

Participant, aux côtés des élus à l'élaboration du SCOT, en qualité de conseil, la SERM a contribué à cette "phase d'apprentissage" passant ainsi de son identité de partenaire de la ville de Montpellier à celui d'acteur de l'agglomération, identité et légitimité en cours de construction au rythme même de la construction de l'identité de l'agglomération en "inventant" d'autres formes d'intervention et de partenariats avec les promoteurs privés, au-delà du cadre de la ZAC.

" Avec le SCOT, il faut passer à une autre échelle (que celle du projet urbain de la ville de Montpellier): la question de la cohérence se pose différemment, autour de la trame viaire et du schéma des déplacements. L'outil ZAC demeurera pour une partie des opérations. Pour les autres, la question de la taille critique se pose pour la SERM. Son directeur n'exclut pas "d'accompagner" des opérateurs (promoteurs, autres aménageurs..) sur les opérations de taille modeste." ⁹¹⁰

Ainsi, pour l'aménagement de l'espace, sur ces deux agglomérations de Montpellier et de Rennes, une culture de la planification urbaine associée à une volonté de maîtrise du foncier et de l'aménagement ont conduit à une implication forte des SEML qui participent à la "régulation" du marché des promoteurs privés et à l'organisation des coopérations avec ceux-ci.

⁹⁰⁸ Explorineuf- Indicateur Bertrand: Interview d'Hélène Mandroux, maire de Montpellier. article de Michel Tientouas du 2 novembre 2005. site www.explorineuf.com

⁹⁰⁹ CHEVALIER, Dominique. Montpellier Agglomération, entre développement métropolitain et métropole multipolaire. Colloque Périphéries urbaines entre normes et innovations. Maison des Suds. Pessac, 12 juin 2008.

⁹¹⁰ LOUBIERE, Antoine (entretien avec Eric Bérard). Urbanisme – hors série n° 26 de septembre 2005. p.12.

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique s'avère cependant plus intégrée pour l'agglomération de Montpellier que sur Rennes notamment dans les domaines de la planification urbaine et de l'animation économique, ce qui induit un rôle différent des SEML.

L'Agence d'urbanisme, l'**AUDIAR**, assure sur Rennes, son agglomération et même le Pays une mission à la fois de planification urbaine et d'observatoire tant sur les domaines concernant l'aménagement de l'espace que le développement économique, participant notamment aux travaux du Conseil de Développement du Pays de Rennes..

L'Association Rennes Atalante, créée le 18 décembre 1984 sous l'égide de Michel Philipponeau, président du District et de René Dabard, ancien président de l'université Rennes 1 et directeur de l'Ecole supérieure de chimie de Rennes a conservé sa forme associative avec une implication importante de Rennes Métropole⁹¹¹.

Sur Montpellier il n'y a pas d'agence d'urbanisme et l'association Montpellier LR Technopole qui avait été créée en juillet 1985 à l'initiative du district de Montpellier et des Universités régionales a été dissoute fin 2001. Elle sert de cadre de préfiguration aux actions engagées depuis au sein des services économiques de l'agglomération qui en a conservé le "label". La démarche technopolitaine est ainsi "managée" par la direction du développement économique de Montpellier- Agglomération qui intègre celle-ci dans ses axes stratégiques d'intervention, l'élargissant à l'ensemble des entreprises présentes sur le territoire en participant à la création de parcs d'activités, de pépinières ou d'hôtels d'entreprises.

Pour l'appui aux entreprises innovantes, c'est également un service spécifique, le BIC⁹¹², de la direction du développement économique et de l'emploi de l'agglomération qui assure cette mission et accompagne celles- ci notamment au sein des "pépinières- incubateurs" Cap Alpha et Cap Oméga.

La SERM, tout comme TAM et Enjoy, dans leurs domaines de compétences, assurent ainsi, au-delà de leurs missions d'opérateurs, le rôle d'observatoire et de conseil près des services et des élus de la ville et de l'agglomération.

Sur l'agglomération de Rennes, les SEML assurent essentiellement des rôles d'opérateur sous l'égide des services des communes ou de l'agglomération, les situant ainsi dans un positionnement plus "distant" des élus que sur Montpellier, notamment pour la Ville et l'Agglomération.

⁹¹¹ le budget de fonctionnement de Rennes Atalante, en 2003, est pris en charge pour 63% par Rennes Métropole, 12% le Conseil Général, 10% le Conseil Régional, 15% des entreprises et divers. In Bertin, François. Rennes Atalante: 1984/ 2004, histoire d'une technopole. AD.LIB, 2004. p.7.

en 2005: 40% Rennes Métropole, 17,5% Etat (Emergys), 17% Conseil Régional, 14% Conseil Général, 3,5% Saint Malo Agglomération (nouveau territoire d'implication de l'association), 8% entreprises et divers. (source: Rapport d'activité Rennes Atalante 2005. p.4)

⁹¹² BIC: Business and Innovation Centre, dénommé jusqu'en début 2008 le CEEI (Centre Européen d'Entreprises et d'Innovation de Montpellier Agglomération)

Cela fut notamment bien clarifié dans le domaine du développement économique lors de la création de Rennes Atalante.

L'association, à laquelle participait la SEMAEB, avait pour mission l'animation et la promotion technopolitaine, favorisait les partenariats entre chercheurs et entreprises, recherchait les entreprises, mettait en place les financements....

La SEMAEB, en étroite synergie avec l'association, assurait sa mission d'aménageur de la ZIRST⁹¹³ et de facilitateur de l'accueil d'entreprises par la construction d'immobilier d'entreprise, de l'incubateur – pépinière aux bâtiments livrés clé en main ou loué aux industriels.

Ce type de collaboration s'avéra fructueuse et pleinement satisfaisante pour les élus locaux qui identifiaient clairement les enjeux de leur implication tant dans l'association Rennes Atalante qu'à la SEMAEB.

Ceci permit également, une fois la phase de lancement achevée, à la collectivité de se désengager de l'immobilier d'entreprise et de passer le relais à un réseau de promoteurs privés locaux qui ont pu acquérir expérience et spécialisation en ce domaine. Il s'agit là d'un passage de témoin d'interventions publiques vers le privé, la SEMAEB ayant servi de "matrice " pour cette nouvelle forme de "partenariat public- privé". Ainsi, actuellement, sauf contexte particulier, lié notamment à des projets stratégiques, hors du secteur marchand, notamment pour la restructuration de centres commerciaux⁹¹⁴ dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain, la SEM Territoires intervient peu en ce domaine de l'immobilier d'entreprise.

Sur la Communauté Urbaine de Bordeaux dans un univers morcelé et en l'absence de projet communautaire clairement identifié dans le domaine du développement économique, il était difficile à une SEM à vocation d'aménagement et d'animation "technopolitaine" (la **SEM Bordeaux Technopolis**) de se positionner et d'être considérée comme un acteur "légitime". Initialement, en 1984, sous l'égide du maire de Bordeaux et les conseils "d'experts parisiens" un "technopôle" sur 1200 hectares du type "Sophia- Antipolis" fut envisagée....sur des communes viticoles, hors de la CUB entre Léognan et la Brède, faute de trouver sur la CUB les terrains nécessaires, ce qui explique l'implication du Département, présidé par Jacques Valade, 1^{er} adjoint du maire de Bordeaux.

A l'issue du changement de majorité au Conseil Général, en 1988, Philippe Madrelle, retrouvant son poste de président, limite le périmètre du site de la Brède- Montesquieu d'autant que des conflits éclatent avec les défenseurs du vignoble⁹¹⁵ et se prononce pour le concept de "technopôle éclaté" puis de "technopôle multipolaire". Ainsi, tel que le souligne Jean Dumas, "**la SEM Bordeaux Technopolis" résulte d'un arbitrage spatial différé: par cet outil, se trouve institué une répartition des sites tenant de mouvements**

⁹¹³ ZIRST: Zone d'Innovation et de Recherche Scientifique et Technique.

⁹¹⁴ cf. la restructuration du centre commercial Kennedy sur la ZUP de Ville Jean.

⁹¹⁵ des retards importants sur le site de la Brède- Montesquieu ont été engendrés par les contentieux avec les viticulteurs dont André Lorton, le président des crus de "Pessac – Léognan: " Un directeur départemental de l'Agriculture, nommé par le gouvernement de Jacques Chirac, auquel appartenait Jacques Valade, assurait pourtant, de son autorité experte, qu'il n'y avait pas, comme de méchantes langues le prétendaient, un fieffé caillou de grave viticole dans le sous sol de l'extravagante technopole dont Chaban et Valade avaient engagé la réalisation au cœur d'un vignoble prestigieux. Hélas! Une pelleteuse mit cruellement à jour ce que maints scientifiques avaient au contraire affirmé." In SAVARY, Gilles. CHABAN, maire de Bordeaux...Auberon, 1995. p.145.

d'émancipation périphérique suffisamment puissants pour neutraliser toute décision cohérente. Les six "pôles technopolitains" retenus figurent en tant qu'arbitrage du niveau départemental sur "sa" métropole, et comme regard (prudent) porté sur un ménagement urbain suffisamment spécifique pour ne pas troubler les initiatives rurales fortement ancrées sur le reste du territoire girondin....

*La démarche de régulation spatiale est suffisamment globale pour dissoudre le concept initial qui fondait Bordeaux- Technopolis en ses débuts. **Le transfert de technologie cède la place au souci d'enrichissement de bassins d'emplois segmentés....**"*⁹¹⁶

L'échec de Bordeaux Technopolis repose ainsi non tellement sur le mode de structure institutionnelle⁹¹⁷, l'association à Rennes plutôt que la SEML à Bordeaux, mais sur des critères locaux liés:

- au **portage politique du projet**. A Bordeaux, le projet de technopole multipolaire avait été repris par le conseil général, mais sans relais effectif par la Communauté Urbaine, où chaque communes ou groupements de communes développaient leurs propres initiatives tel qu'à Pessac (Bordeaux Unitec) ou Mérignac (Bordeaux Technowest). Ce projet de technopole ne s'inscrit jamais sur l'agenda prioritaire ni de la CUB, ni du Conseil Général, pour lequel il devint une charge, hors de son domaine de compétence, ce qui justifie son désengagement progressif vers les collectivités locales, Pessac pour le centre Condorcet près de l'Université et un syndicat mixte pour le site de Montesquieu.
- le **"mélange des genres" entre mission d'aménageur et d'animation technopolitaine**. Malgré les compétences des équipes de Bordeaux Technopolis dont Georges Capurro⁹¹⁸, son directeur qui fut président de l'association France Technopoles, il s'agissait là de deux missions certes complémentaires mais distinctes qui nécessitaient pour être menées de front un bon phasage opérationnel, rendu difficile par les retards administratifs et les déboires fonciers du site de Montesquieu.

Sur Rennes les rôles avaient clairement été identifiés dès le départ entre la SEMAEB et l'association Rennes Atalante, il en est de même sur Montpellier où la SERM intervient en complémentarité des services économiques de l'agglomération, sans mélange des genres entre animation technopolitaine et mission d'opérateur pour l'accueil d'entreprises.

Cette clarification sur la Communauté Urbaine semble maintenant s'opérer malgré la grande diversité des intervenants entre la Région, l'acteur référent en ce domaine (et son agence 2ADI), les services économiques de la CUB confortés depuis 2004 et le mouvement des associations d'animation locales intercommunales qui par secteurs géographiques permettait de mieux servir les

⁹¹⁶ DUMAS, Jean. Bordeaux, ville paradoxale. MSH Aquitaine, 2000. p.141- 144.

⁹¹⁷ bien que jusqu'en 2002, il était plus difficile de faire supporter à une SEM des charges de fonctionnement, liées notamment à des actions d'animation, qu'à une association.

⁹¹⁸ Georges Capurro participa, ces dernières années, en qualité de directeur de la SEMIDEP à la reconversion des anciens chantiers navals de la Ciotat et au positionnement de ce site sur le créneau de la maintenance des "yachts de luxe".

intérêts communaux tel que le signalait Chantal Bécot dans sa thèse conduite sous la direction de Jean Dumas:

" La CUB reçoit une compétence en la matière dès sa création. Mais, dès le milieu des années 70, le rôle de la CUB dans ce secteur est contesté publiquement par plusieurs élus qui dénoncent le manque de souplesse et d'efficacité de la CUB pour conduire des opérations de création d'espaces économiques. Surtout, au cours des années 80, les municipalités ont créé des associations (telles Bordeaux Unitech, Bordeaux- Atlantique, Bordeaux Techno-West, Hauts de Garonne Développement...) leur permettant de contourner la compétence de la CUB. Ces associations regroupant plusieurs communes ont vocation à permettre des rencontres entre acteurs politiques et économiques et à concevoir des projets de maîtrise foncière. Elles ont été l'expression d'un investissement de la part des acteurs politiques municipaux "dans une forme d'intercommunalité juridiquement moins contraignante, permettant d'accélérer la prise de décision et surtout mieux servir les intérêts communaux. Par ce biais, les communes concernées ont affiché et rendu parfaitement lisible le fait que, de leur point de vue, l'intérêt qu'elles trouvaient à appartenir à la CUB était relativement secondaire par rapport à leur propre intérêt"⁹¹⁹ ... " ⁹²⁰

Dans cette démarche de clarification le Bureau de Recherche et d'Accueil (**le BRA**) occupe une place significative dans le contexte bordelais et girondin.

Créé par la Chambre de Commerce en 1959, avec le soutien de la ville de Bordeaux, il devait compléter le travail du Comité d'Expansion par la recherche d'entreprises. Depuis 1996, le BRA (Agence de Développement Economique Bordeaux Gironde) a évolué dans ses missions, rompant avec sa situation de service annexe de la Chambre de Commerce. Avec de nouveaux statuts d'association impliquant la CUB, la mairie de Bordeaux, le Département, la Région, l'Etat et des entreprises locales, le BRA est ainsi devenu l'outil partagé des élus et des entreprises avec pour objectif de promouvoir le territoire pour assurer la prospection et l'accueil d'investisseurs, "*direction commerciale du territoire et facilitateur de l'implantation d'entreprises*"⁹²¹.

Il se situe ainsi dans le champ des différents acteurs de l'action économique non seulement sur le territoire de la CUB mais au-delà, sur celui de la Gironde; le Département de la Gironde étant le territoire "pertinent" de réflexion stratégique et d'action⁹²².

Le territoire Bordeaux- Gironde est ainsi inscrit dans le plan d'action du BRA dans une démarche projet pour:

- "*communiquer à l'étranger sur l'offre territoriale Bordeaux- Gironde...*,
- "*promouvoir le territoire Bordeaux- Gironde...*"⁹²³

⁹¹⁹ BECOT, Chantal. Les acteurs urbains et la politique publique d'action foncière: la création d'espace économique dans l'agglomération bordelaise. Thèse de doctorat, Sciences- politique Bordeaux (sd. Jean Dumas) , 1996. p.187." l'intérêt qu'elle trouvaient à appartenir à la CUB était relativement secondaire, en ce qui concerne tout au moins la politique publique de production d'espace économique (en effet, cette appréciation n'est pas formulée pour toutes les actions communautaires).

⁹²⁰ ARPAILLANGE, Christophe, MAILLARD, Jacques....La CUB à l'heure de la loi Chevènement In L'invention politique de l'agglomération. 2001. p.69 -70.

⁹²¹ BRA. Plan d'action 2008- 2010. décembre 2007. p.3.

⁹²² Entretien avec Robert Ghilardi, directeur du BRA.

⁹²³ BRA. Ibidem, 2007. p.11.

Le projet stratégique du BRA (Agence de Développement Economique de Bordeaux- Gironde) affiche ainsi pour la métropole bordelaise l'ambition de passer "**du TOP 5 Français au TOP 20 Européen**"⁹²⁴.

Ainsi se forge sur le territoire de la Communauté Urbaine une culture de réflexions partagées, de construction d'une politique cohérente dans le développement économique complétant les évolutions constatées dans la planification urbaine⁹²⁵, mais en demeurant **en retrait dans le passage à l'opérationnel** au regard notamment des pratiques sur les agglomérations de Rennes ou de Montpellier.

Cette différence de culture de l'urbanisme opérationnel s'est matérialisée dans ce qui fut le projet des 3B. La Ville de Bordeaux et la Communauté Urbaine ont multiplié nombre de dessins, de Ricardo Bofill, à Dominique Perrault puis à ceux d'un embryon de ZAC sur quelques hectares en passant par les croquis et plans directeurs de l'A'urba pour remodeler le paysage urbain dans le cadre de la requalification des friches portuaires et industrielles de Bacalan – Bastide – Belcier (les 3 B) avec l'ambition de "relier les deux rives" et de "réconcilier" les bordelais avec leur "rivière"⁹²⁶ dont l'accès leur avait été confisqué par le Port Autonome. Le "projet des 3B" est demeuré slogan des campagnes électorales successives à Bordeaux en 1995 et 2001; "usé", il ne sera pas repris en 2008 mais continue à fournir des sujets de "mémoire aux étudiants" de l'Institut d'Urbanisme dans le cadre de réflexions sur la "logique de l'abandon et de la réintégration des "3 B" dans la dynamique urbaine"⁹²⁷.

La réflexion "intercommunale" est cependant maintenant engagée⁹²⁸ pour analyser les retombées sur Bordeaux et Bègles – Belcier/ Saint- Jean, voire Floirac avec la perspective de la nouvelle liaison TGV reliant Paris à Bordeaux en 2 h 15.

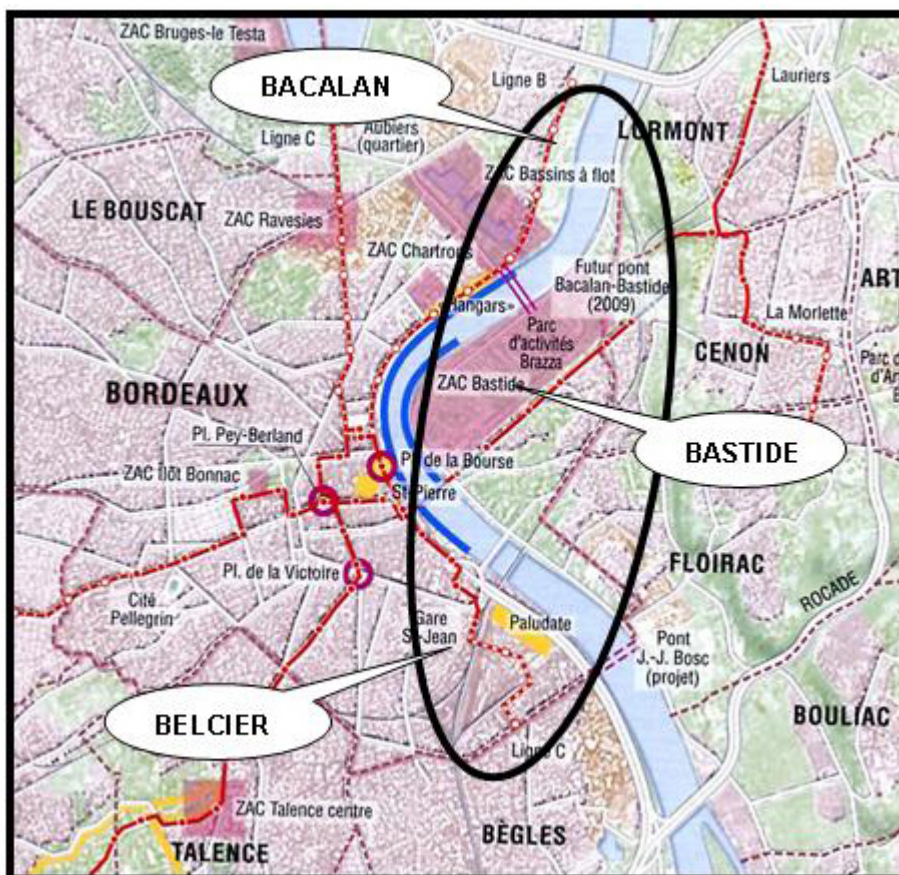
⁹²⁴ BRA. Plan d'action 2008- 2010.

⁹²⁵ avec cependant des réticences telle que celle exprimée par Hugues Martin lorsqu'il occupa le poste de maire de Bordeaux de 2004 à 2006 : " La CUB outrepassa son rôle. La Communauté est faite pour investir, mais son budget est dévoré à 60% par le fonctionnement. Et il n'est plus tolérable qu'elle s'érige en monarque vis-à-vis des maires. Si je trouve normal que la communauté urbaine élabore de grands documents d'orientation sur les problèmes d'urbanisme, je désapprouve qu'elle prétende réaliser le PLU et le "plan d'occupation des sols" à la place des maires...." In MARTIN, Hugues (propos recueillis par Eddy CHARPOL) .Le Point du 28 septembre 2006. p.13.

⁹²⁶ expression locale pour désigner la Garonne ou la Dordogne.

⁹²⁷ PECQUEUR, Odile. Mémoire DESS d'urbanisme opérationnel .ISTA- Bordeaux 3, "L'abandon de ces trois sites industrialo- portuaires s'explique avant tout par leur localisation; autrefois dans les faubourgs de Bordeaux, ils accueillèrent les activités lourdes que la ville ne pouvait recevoir. Leur localisation les place aujourd'hui en position centrale. Inscrits dès 1996 au projet urbain de la ville de Bordeaux, le processus de réintégration n'a été engagé que sur un seul quartier, la Bastide. Le nécessaire désenclavement préalable a poussé l'échéance pour les deux autres quartiers." p. 65.

⁹²⁸ cf. séminaire " Euratlantique" des 25 et 26 septembre 2008 associant élus et "société civile".



Pour ce projet des "3 B- Bacalan- Bastide- Belcier" de requalification de friches portuaires et industrielles, de part et d'autre de la Garonne, un "projet politique" concrétisé dans un "dessein " pouvant être partagé par les communes riveraines de Bordeaux directement concernées telles que Bègles, rive gauche, Floirac, Cenon et Lormont, rive droite aurait pu être envisagé. Cela aurait permis de mener et maîtriser sur la durée ce projet majeur de l'agglomération bordelaise.

De telles démarches à Bilbao, Nantes (Ile de Nantes), Lyon (Lyon Confluence), Gênes, menées avec des Entreprises Publiques Locales maîtrisées par les élus locaux permettent de **garantir le respect du "dessein", celui-ci demeurant un préalable, du ressort du "politique", tout en s'inscrivant dans la logique de "flexibilité dans la durée"** prônée par Francis Cuillier, directeur de, l'A'urba :

*" Un projet urbain d'ensemble, comptant une série d'actions intégrées, doit contenir une partie à l'encre indélébile, et une partie au crayon, pouvant être gommée, modifiée, raturée ou complétée, selon l'exigence de l'avenir. **L'encre et le crayon, le fixe et le flexible, le dur et le malléable, autant de figures qui traduisent les contrastes de l'engagement et de la disponibilité, de la liberté.**"*⁹²⁹

L'engagement d'un telle démarche d'aménagement de "grands territoires sur la durée et sur plusieurs communes"⁹³⁰ avec un "dessein politique" se déclinant au fil des ans en dessins puis réalisations maîtrisées sous l'égide d'une SEML

⁹²⁹ CUIILLIER, Francis. Francis Cuillier, militant et passeur. Traits Urbains. n° 9 d'août 2006. propos recueillis par Jean Audoin. p.52.

⁹³⁰ il n'y a pas de ZAC intercommunale sur la CUB alors que sur l'agglomération de Rennes la ZAC de la Courrouze concerne deux communes Rennes et Saint Jacques de la Lande.

ou d'une SPLA n'a pas été retenue sur Bordeaux, car non conforme à la "culture urbaine locale" tant des élus que des services et de l'Agence d'Urbanisme. **Le rôle de l'A'urba s'avère en effet prépondérant sur la Communauté Urbaine de Bordeaux**, même s'il est parfois contesté.

Cette opposition presque "doctrinaire" concernant le "passage à l'acte" entre d'une part la culture bordelaise et les pratiques rennaises et montpelliéraines est ainsi confortée par l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique ce qui renforce les différences de positionnement des SEML sur ces trois agglomérations.

Les choix opérés sur la Communauté Urbaine de Bordeaux et l'Agglomération de Montpellier pour la réalisation d'une "grande salle de spectacle" sont significatifs de ces différences de cultures.

Le choix de l'implantation d'une future "grande salle de spectacle" considérée d'intérêt communautaire et dont la nécessité est reconnue par tous, confirme le maintien des "clivages traditionnels" de la CUB entre la ville- centre et sa périphérie et conduit à en confier la réalisation et le financement à un investisseur privé.

En l'absence de "projet politique communautaire"⁹³¹ dans les domaines de la culture, des sports et des congrès, trois usages possibles pour cette salle mais dans des domaines ne relèvent pas des compétences de la CUB, le choix d'un projet de type ARENA présenté par la SAS Montecristo⁹³², financé par des capitaux privés, à Floirac⁹³³, commune périphérique de la rive droite, dans le cadre d'un Partenariat Public Privé (PPP) , s'effectuera ainsi tout autant sur des critères financiers, au demeurant primordiaux, que sur la volonté de contrer le projet de type ZENITH du maire de Bordeaux.

Lors d'un "séminaire" le 15 juillet 2008, chargé de préparer la décision du conseil de Communauté Urbaine qui avait lieu deux jours après, les documents préparatoires⁹³⁴ abordaient :

- l'accessibilité, le stationnement, l'intégration urbaine, les retombées en projets urbains (rapport de Francis Cuiller, A'urba et Thierry Guichard, Services techniques de la CUB),
- les aspects juridico- financiers prouvant que la solution Zenih ne pourrait être mise en œuvre qu'en 2014 soit après 2013, date mythique de Bordeaux

⁹³¹ constat confirmé par le Centre National de la Chanson, des Variétés et du Jazz dans son rapport à la CUB de mai 2008. Etude comparée entre les projets ARENA- Montecristo et ZENITH. p.4: "cette comparaison n'a de sens qu'au regard des objectifs fixés pour le fonctionnement de l'équipement à réaliser et la conception qui en découle...fonction de la nature des manifestations accueillies...", p.37: " L'ARENA est une salle conçue pour le sport et qui peut accueillir des spectacles....Le ZENITH est une salle conçue pour le spectacle vivant et qui peut accueillir d'autres manifestations dont du sport."

⁹³² société du groupe "Bouwfonds MAB Développement" (groupe hollandais), le projet s'appuie sur la réalisation d'un centre commercial.

⁹³³ le choix de Floirac permettra d'autre part de renouer avec la tradition tauromachique sur cette commune, avec l'organisation de corridas dans cette future salle ; ce facteur n'est cependant pas mentionné dans les rapports officiels pour éviter des polémiques entre partisans et opposants des corridas sur fond de candidature au titre de capitale de la culture, et pourtant dans le Sud Ouest, la tauromachie fait partie de la culture locale au même titre que le rugby.

⁹³⁴ source site de la CUB: www.bordeaux.metropole.com

capitale culturelle européenne, alors que le "privé" avec une formule de Partenariat Public Privé (PPP) pourrait livrer son bâtiment en 2012.

- l'urbanisme commercial, en désavouant le moratoire décidé l'année précédente, au nom du réalisme,
- et effectivement aucun document de travail sur le "programme" et le "projet politique culturel de la CUB", absent des débats....car inexistant

et tel que le rapporte le journal local Sud Ouest, à l'issue du vote de la CUB le 18 juillet 2008, " *Dans ce choix, l'aspect technique a joué un rôle secondaire. Alain Juppé a beau présenter du courrier des professionnels faisant état de leur préférence pour la scène frontale et l'acoustique d'un Zénith, le registre financier a été prépondérant...La SAS Montecristo ne demande que 17 millions d'euros à la Communauté Urbaine.....en revanche, elle impose 28000 m2 de surface commerciale...*

Paradoxalement, la gauche défendait une option beaucoup plus libérale que la droite." ⁹³⁵

Il s'agissait, au travers de ce dossier, au président de la CUB d'affirmer son "leader- chief" face au maire de Bordeaux, initiateur de Bordeaux 2013-capitale culturelle ⁹³⁶.

La formule du PPP est alors présentée comme le "nouveau sésame" et le débat porte sur le financement et le montage juridique, le "dessin" et la "réalisation" avant le "dessein". De fait le recours à un PPP pour réaliser cette salle de spectacle permettait à la CUB de demeurer dans ses champs de compétence, en finançant 17 millions de parking sur la ZAC de Floirac⁹³⁷, et en laissant le soin au partenaire privé de préciser le programme et le projet culturel de cette équipement, évitant ainsi à la CUB d'avoir à étendre ses champs de compétences⁹³⁸: **le PPP comme vecteur du " refus d'implication de la CUB dans un projet politique culturel ".**

Cette implantation rive droite permettra cependant de rééquilibrer et de recentrer les activités culturelles et de congrès- conventions et ainsi de rattraper en partie la décision d'implantation du palais des congrès à Bordeaux- Lac, décision prise au niveau communal et significative de la "culture locale" tel que le rapporte Pierre Delfaud:

" Une opportunité a été offerte en plein centre ville, face au centre historique de la cité, par la reconquête de la rive droite de la Garonne, autrefois dévolue à des activités industrialo- portuaires qui avaient laissé place à des friches

⁹³⁵ DARFAY, Catherine, MATHURIN, Hervé. Le premier ARENA de France.

Sud Ouest du 19 juillet 2008. site www.sudouest.com

⁹³⁶ le pari n'était pas gagné d'avance. Face à l'opposition des communistes et des verts à un projet privé, le projet ARENA ne fut adopté que grâce à l'abstention des élus UMP- MODEM, à la demande d'Alain Juppé qui ne pouvait prendre le risque de "déstabiliser la candidature de Bordeaux- capitale culturelle 2013". Les "verts" et les communistes ont voté contre au motif du refus de confier à une "multinationale" la politique culturelle de la CUB.

⁹³⁷ la CUB maîtrise cette ZAC dans le cadre de sa réalisation en régie par ses services.

⁹³⁸ la réalisation d'un ZENITH en maîtrise d'ouvrage publique aurait nécessité une extension du champ des compétences, à minima pour la réalisation d'un tel équipement, ce qui aurait pu constituer une étape vers l'élargissement du champ des compétences à l'action culturelle, voire les congrès et les sports, élargissement demandé régulièrement par Noël Mamère mais refusé par de nombreux maires. Lors des débats au Conseil de CUB du 18 juillet 2008, cela a été présenté comme un facteur d'allongement des délais, incompatible avec Bordeaux 2013. L'argument de "l'urgence" est assez "fallacieux" lorsque l'on sait que le projet d'un Zénith à Bordeaux date au moins de dix ans.

industrielles. Le moment étant parallèlement venu de rénover l'ancien centre de congrès du quartier du lac, la question s'est posée de savoir s'il n'était pas opportun de reconstruire ce dernier dans le centre à l'image de ce qui a été fait – et réussi- dans des villes telles que Bilbao ou Saint Sébastien.

Après de longs débats et malgré la pression de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bordeaux, qui envisageait même de traverser le fleuve en quittant la traditionnelle Place de la Bourse pour rejoindre le nouveau centre 'affaires et de congrès qui aurait pu être construit sur la rive droite, les autorités municipales ont finalement opté pour le statu- quo, à la demande expresse du Groupe Accor, gestionnaire des équipements hôteliers, du Casino et du Palais des Congrès du Lac. Ce dernier a donc été reconstruit sur place, dans son implantation antérieure, isolé et excentré⁹³⁹ par rapport au cœur de la Ville."⁹⁴⁰

Sur l'agglomération de Montpellier, un projet de "grande salle" similaire à celui qui a été décidé avec ARENA- SAS Montecristo a été engagé avec un mode opératoire bien différent.

Pour faire face à la nécessaire adaptation de ses équipements de congrès, spectacles et expositions la Communauté d'Agglomération a décidé de l'implantation d'une nouvelle salle multi fonction⁹⁴¹ avec une capacité d'accueil de 12000 spectateurs et une surface d'exposition de 14000 m2, sur les terrains du Parc des Expositions.

Cet équipement sera complémentaire de ceux qui existent déjà et permettra de proposer des possibilités nouvelles pour des salons et congrès internationaux, l'accueil de spectacles en tournées internationales qui ne peuvent se dérouler au Zénith⁹⁴² et l'organisation de manifestations sportives.

Cette nouvelle salle multi fonction sera financée par la SEM Enjoy dans le cadre d'un partenariat avec:

- **la Région**, propriétaire du Parc des Expositions depuis 2006, qui a confié à la SEM, par concession la construction de l'ouvrage (et son financement) ainsi que sa gestion pour 25 ans,
- **la Communauté d'Agglomération et la Ville de Montpellier** qui participent au coût des investissements liés aux configurations spectacles, sports et congrès.

Dans ce montage partenarial, bien différent de celui adopté par la Communauté Urbaine de Bordeaux pour la salle ARENA de Floirac, **les collectivités locales conservent l'entière maîtrise** tant pour la Région en sa qualité de concédant que pour la Communauté d'Agglomération comme actionnaire principal de la SEM Enjoy et en assurant la présidence.

D'autre part, ce nouvel équipement est, sous l'égide d'un opérateur unique la SEM Enjoy, intégré dans le projet politique des élus tant de la Ville de Montpellier que de l'Agglomération dans leurs compétences de développement

⁹³⁹ le caractère excentré est atténué par la desserte avec le tramway depuis 2008.

⁹⁴⁰ DELFAUD, Pierre. Mutations territoriales et tourisme, l'exemple de l'Aquitaine In bulletin n°41 de juin 2006 du CPAU Aquitaine. p.7.

⁹⁴¹ la réalisation est en cours: l'architecte a été retenu, les travaux s'engagent au troisième trimestre 2008 pour un achèvement prévu à l'été 2010, (la SERM assure l'assistance technique d'Enjoy pour le suivi des travaux).

⁹⁴² la capacité du Zénith de Montpellier est trop réduite pour certaines tournées internationales.

économique, de la culture et des sports ainsi que dans la politique d'aménagement territorial de la Région.

Ces illustrations de mises en œuvre de projets sur ces trois agglomérations sont ainsi le reflet de l'influence des histoires et cultures urbaines locales, des modes de gouvernance et d'organisations des maîtrises d'ouvrages publiques.

Cela s'inscrit dans la "trilogie" qui inscrivait la légitimité des SEML:

- le projet politique stratégique,
- la volonté politique d'en assurer la maîtrise,
- "l'intuitu- personae", les relations personnelles, les "hommes qui font la ville".

II-1-3-d- PARMI LES HOMMES QUI FONT LA VILLE.

Ces regards croisés sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier ont permis de déceler les "réseaux d'influence" qui sont directement fonction des cultures et histoires locales.

Sur l'agglomération bordelaise, avec le maintien d'une "balkanisation" des pouvoirs et une maîtrise d'ouvrage publique favorable à la promotion privée, une grande diversité d'acteurs "d'influence" peut être identifiée.

Parmi ceux-ci l'influence de **Francis Cuillier**, directeur de l'A'urba, dont Vincent Feltesse président de la CUB est le président, est prépondérante celui-ci ayant su à partir de 1995 "liquider" le dossier du métro- VAL de Jacques Caban-Delmas et engager la CUB sur le terrain de la planification urbaine grâce à "l'effet tramway".

Dans l'action économique, **Robert Ghilardi** a réussi au sein du BRA à fédérer les énergies pour la promotion du territoire vis-à-vis des entreprises et investisseurs extérieurs.

L'un et l'autre agissent dans des champs relevant de la réflexion, de la prospective et de l'animation de réseaux.

Dans les champs opérationnels une grande diversité d'acteurs publics et privés reflète tout à la fois le poids des influences de chaque commune dans une culture de "répartition spatiale" des pouvoirs et l'absence de "leader- chief".

C'est ainsi que les hommes d'influence se retrouvent :

- dans les offices ou SA d'HLM avec notamment **Jean- Luc Hoguet**⁹⁴³ qui fut directeur général de la SA Domofrance ou **Jacques Mayoux**, directeur d'Aquitanis,
- dans des associations inter- communales tel le GPV des Hauts de Garonne avec **Etienne Parin** qui réussit à créer les conditions d'un "projet partagé" entre les quatre communes de la rive droite, Bassens, Lormont, Cenon et Floirac dans la "requalification" des anciennes ZUP,

⁹⁴³ Jean- Luc Hoguet fut démis de ses fonctions suite à la reprise en main de Domofrance par le MODEF.

- et selon les circonstances parmi les promoteurs privés tels Eiffage tel **Alain Ferrasse**, Bouygues, ICADE...avec la "mobilité" des "hommes du privé" liée aux politiques de ces groupes⁹⁴⁴.

Les "gens des SEML", tels Marcel Artufel agissaient dans l'ombre du temps de Chaban; ils sont aujourd'hui considérés comme de "bons gestionnaires" tel **Pascal Gérasimo** de BMA, mais sans influence significative au niveau de la CUB.

Le "Tramway" fut le vecteur de ce qui est considéré comme le renouveau de la Communauté Urbaine après 1995 et les SEML étaient absentes de ce projet conduit par l'A'urba avec Francis Cuillier et géré par la Connex- Véolia, "gestionnaire historique et légitime" des transports en commune de la CUB⁹⁴⁵.

C'est, dans le système de pouvoir de la CUB, sur le plan local, au niveau des communes que des patrons de SEML tel **André Lassansaa**, directeur de la SAEMCIB à Bègles ou **Jean- Paul Burle** ou **Etienne Picon** de Mérignac Gestion Equipement exercent leur part d'influence dans leur domaine d'activité, le renouvellement urbain et l'accueil d'entreprises sur Bègles, l'animation culturelle et les congrès sur Mérignac.

Au regard de cette diversité **Montpellier et son agglomération** offrent une situation au spectre plus restreint et centré davantage vers le pouvoir politique. A cet effet les directeurs des trois SEML de référence **Eric Bérard**⁹⁴⁶ de la SERM, **François Barbance** d'Enjoy et **Marc Le Tourneur** de TAM sont dans le cercle des conseillers du maire de Montpellier et du président de l'Agglomération, au même titre que les proches collaborateurs des services. Il n'y a cependant aucune confusion entre ce cercle de "collaborateurs" et celui des décideurs politiques auquel ne s'immiscent nullement les trois directeurs de SEML.

A ce cercle restreint, fruit de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage locale, s'ajoute pour le secteur du logement social **le directeur de l'OPAC- ACM**.

Sur Rennes et son agglomération, la SEMAEB avec ses cadres rennais participa activement aux côtés de l'Agence d'urbanisme (**I'AUDIAR**) au mouvement de planification urbaine et de maîtrise de l'urbanisation animé par le maire Henri Fréville.

⁹⁴⁴ Alain Ferrasse d'Eiffage céda la place suite aux difficultés rencontrées dans la requalification des hangars des quais. (In BROUSTET, Bernard. Immobilier.:Acteur clé de la rénovation des hangars et de l'îlot Bonnac à Bordeaux, le promoteur ne fait plus partie du très puissant groupe de BTP- Alain Ferrasse a quitté le groupe Eiffage. Sud Ouest, 22 décembre 2006. page 2- 2.)

⁹⁴⁵ " En 1952, la concession est confiée à la Compagnie Française de Transport et d'Entreprise (CGFTE), une filiale de la CGEA qui est elle-même une filiale de la Générale des Eaux...La CGFTE prend en charge en 1953 le réseau suburbain." In DABITCH, Christophe. Le tramway de Bordeaux: une histoire. Edt.Sud Ouest, 2004. p. 53.

⁹⁴⁶ Eric Bérard a été président du club ville et aménagement de 2002 à 2007. Il est présenté par la revue Urbanisme comme "l'aménageur, référent" Urbanisme n° 354 de mai 2007 p.22.

Elle assurera notamment l'engagement des zones industrielles jouxtant le campus qui seront utilisées pour l'accueil d'entreprises innovantes et serviront ensuite pour la future ZIRST de Rennes Atalante; il s'agissait là du projet emblématique d'Henri Fréville qui lui servit de base à la constitution du district en 1970.

"Pour entraîner l'ensemble des communes dans une organisation intercommunale, le maire Fréville a proposé la création d'une zone industrielle jouxtant l'Université et le campus de Beaulieu....La création du district a donc été proposée pour organiser le développement de cette zone, qui devait accueillir des entreprises créées ou attirées par l'Université..." ⁹⁴⁷

Cette "**connivence dans l'action**" fut confortée à l'issue des élections de 1977. Ainsi dans le groupe informel qui participa aux réflexions pour la création de la ZIRST- Technopole de Rennes Atalante figurait des cadres de la SEMAEB. *" En dehors des élus à proprement parler, une petite dizaine de personnes a joué un rôle clé dans la mise en place d'une politique de développement économique local à Rennes: les deux fonctionnaires locaux de la ville chargés des affaires économiques, le directeur et le responsable des affaires économiques à l'Audiar, deux professeurs d'université et un chargé de mission à l'université, un chargé de mission de la ville qui est passé à la SEMAEB, le responsable de la communication, les leaders régionaux et départementaux de la CFDT...."* ⁹⁴⁸

Patrick Le Galès signale également le rôle de la SEMAEB dans les mobilités des "hommes qui oeuvrent autour du maire" : *" le premier chef de cabinet du maire puis chargé de mission économique, est ensuite devenu directeur du développement économique à la SEMAEB.... Ces exemples sont significatifs de l'étroite collaboration des différents organismes (Audiar, Rennes Atalante, CODESPAR, SEMAEB et services de la Ville et du District).*

Cette intégration va de pair avec l'homogénéité idéologique du groupe CFDT- Université- Région..." ⁹⁴⁹

Jean François Blache ⁹⁵⁰ qui fut directeur de la SEMAEB durant cette période faisait ainsi partie des "conseillers" du maire et le demeurera après son départ de la SEMAEB en 1985 pour la construction du métro- VAL et aujourd'hui dans le cadre de la mise en œuvre du PLH et près de l'Opac Archipel.

La SEMAEB fut d'autre un "terreau fertile" pour de nombreux cadres opérationnels qui ont poursuivi leur carrière en SEM et notamment à Territoires ou comme cadres territoriaux sur l'agglomération rennaise, voire comme élu tel que **Jean Yves Chapuis**, qui fut adjoint à l'urbanisme de la ville de Rennes, président de SRR (Territoires) et assure actuellement une vice présidence de Rennes Métropole en charge des formes urbaines.

Actuellement le positionnement des directeurs de SEML et notamment de **Jean Louis Amar** de Territoires ou de ses collègues **René- Pierre Frioult** de CITEDIA ⁹⁵¹ et **Guy Malbrancke** de la SEMTCAR ⁹⁵² se situe dans le cercle des

⁹⁴⁷ LE GALES, Patrick. Politique urbaine et développement local. L'Harmattan, 1993. p.171.

⁹⁴⁸ LE GALES, Patrick. Politique urbaine et développement local: une comparaison franco-britannique. L'Harmattan, 1993. p. 194.

⁹⁴⁹ LE GALES, Patrick. Ibidem. 1993; p.198.

⁹⁵⁰ Jean François Blache fut directeur de la SEMTCAR (construction du Métro- Val) de 1992 à 2000 ; il est également directeur de l'Institut d'Urbanisme de Rennes.

⁹⁵¹ CITEDIA: ex SAPAR (SEM de gestion d'équipements publics et de parkings)

⁹⁵² SEMTCAR: SEM des Transports en Commun de l'Agglomération Rennaise.

conseillers près des services tant de la ville de Rennes que de Rennes Métropole. Le lien avec "le politique" sur Rennes et Rennes Métropole notamment pour Territoires est assuré par le président de la SEM.

Ce "regard croisé" non exhaustif sur "les hommes qui font la ville" reflète tout à la fois les cultures- histoires locales et les modes d'organisation des maîtrises d'ouvrage publiques avec :

- **sur la ville et l'agglomération de Montpellier les hommes des SEML intégrés à la maîtrise d'ouvrage publique comme ce fut le cas à la SEMAEBL sur Rennes de 1977 à 1985,**
- **sur la ville et l'agglomération de Rennes, actuellement, une situation pouvant être qualifiée d'équilibrée, les hommes des SEML étant en lien étroit avec les services de ces collectivités,**
- **sur la Communauté Urbaine de Bordeaux, une "banalisation" des hommes des SEML dans la " multiplicité" des pouvoirs et réseaux publics et privés avec des zones d'influence locales.**

On y retrouve les continuités et ruptures de la vie publique:

- continuum historique dans un processus de planification urbaine et la culture de projet avec une maîtrise de l'aménagement sur Rennes depuis les années 1950 sur Rennes et depuis 1977 sur Montpellier en lien avec des universitaires géographes artisans du "développement local" tels Michel Philipponeau et Raymond Dugrand, alors que sur Bordeaux Joseph Lajugie avait une vision d'économiste en osmose avec la DATAR.
- continuité dans une "culture de pouvoir" sur la Communauté Urbaine de Bordeaux, la rupture de 1995 s'étant opérée avec "l'effet tramway", sur lequel les SEML étaient absentes, sur la base d'un consensus politique,
- continuum sur l'agglomération de Montpellier d'une maîtrise publique forte des leviers d'action dans l'aménagement de l'espace, le développement économique, les transports en commun et la culture.

Ces différentes grilles d'analyse permettent ainsi de comprendre le positionnement et le rôle, donc la légitimité, des SEML sur ces trois agglomérations.

II-1-4- LE POSITIONNEMENT DES SEM DANS LE CHAMP DES ACTEURS.

Le positionnement des SEM sur ces trois agglomérations tel que schématisé dans le tableau BRM2 en pièce annexe n°7 met en relief les différences dans le rôle des SEM près des collectivités locales de ces trois agglomérations , précisant ainsi les analyses et constats effectués au chapitre précédent.

Une approche spécifique des principales Sociétés d'Economie Mixte, selon leurs domaines d'activité, précisera ces positionnements au regard de la culture, de l'histoire de ces trois agglomérations et de leur organisation de la maîtrise d'ouvrage publique.

II-1-4-a- BMA, Territoires et SERM : trois SEM d'aménagement dans des rôles et positionnements très différents.

Ces trois SEM d'aménagement issues de SEM de la ville- centre ont évolué, au niveau de leur actionnariat, vers une implication de l'intercommunalité qui:

- est l'actionnaire principal de BMA sur la Communauté Urbaine de Bordeaux,
 - est demeurée minoritaire à la SERM sur l'agglomération de Montpellier, la ville de Montpellier conservant la majorité.
 - est à part égale entre la Ville de Rennes et l'agglomération pour Territoires.
- tel que présenté, ci après, dans les répartitions du capital social de ce sociétés⁹⁵³.

BMA - Bordeaux	capital en %
Communauté Urbaine de Bordeaux	42,91
Ville de Bordeaux	13,74
Conseil Général de Gironde	3,09
Ville de Mérignac	2,51
Ville d'Arcachon	0,27
Caisse des Dépôts et Consignations	15,72
CCI de Bordeaux	1,17
DEXIA Crédit Local de France	7,35
Domofrance	4,40
Caisse d'Epargne Aquitaine Nord	3,30
Crédit Agricole de la Gironde	3,30
autres organismes bancaires	2,24
	100,00

⁹⁵³ source sites www.b-m-a.fr , www.territoire-rennes.fr , www.serm-montpellier.fr (pages consultées le 1^{er} août 2008).

TERRITOIRES - Rennes	capital en %
Ville de Rennes	35,04
Communauté d'Agglomération de Rennes	35,04
Archipel Habitat (ex OPHLM)	9,48
particuliers (dont le personnel)	0,14
Caisse des Dépôts et Consignations	10,13
DEXIA- Crédit Local de France	2,34
Caisse Régionale de Crédit Agricole	1,95
Crédit Mutuel de Bretagne	1,95
Caisse d'Epargne de Bretagne	1,95
Société Proxidev	1,98
	100,00

SERM - Montpellier	capital en %
Ville de Montpellier	41,38
Communauté d'Agglomération de Montpellier	27,61
Département de l'Hérault	1,12
Commune de Palavas	0,48
Caisse des Dépôts et Consignations	18,13
Caisse d'Épargne et de Prévoyance Languedoc- Roussillon	6,93
CCI de Montpellier	0,56
Crédit Lyonnais de développement économique	0,27
Caisse fédérale Crédit Mutuel méditerranéen	0,65
DEXIA- Crédit Local de France	1,70
Foncier participation	1,15
SOMIMON (Sem du MIN)	0,02
	100,00

Les tableaux présentant les répartitions des produits d'exploitation par client- collectivité et donneurs d'ordres- figurant en pièce annexe n° 8 mettent en relief:

- les cohérences entre actionnaires principaux et clients collectivités locales pour la SERM et Territoires sur les agglomérations de Montpellier et de Rennes,
- le paradoxe de BMA sur l'agglomération bordelaise.

Un examen croisé des chiffres- clés, en mettant en relief les implications respectives des collectivités locales en leurs qualités d'actionnaires et de clients- donneurs d'ordre, déterminé au regard des produits d'exploitation pour l'année 2006⁹⁵⁴, pour ces trois SEML reflète la singularité de cette situation.

⁹⁵⁴ un examen des autres années à partir des éléments figurant en pièce annexe n° 8 n'apporte pas de variations significatives au regard de cette thèse.

BMA	actionnaires CL	clients ⁹⁵⁵	
CUB	69 %	27 %	
ville Bordeaux	22 %	1 %	
autres villes	4 %		
Conseil Général	5 %		
Conseil Régional		63%	
divers et privés		9 %	

Territoires	actionnaires CL	clients ⁹⁵⁶	
Rennes Métropole	50 %	26 %	
ville de Rennes	50 %	30 %	
autres villes		36 %	villes de l'agglomération
divers		8 %	

SERM	actionnaires CL	clients ⁹⁵⁷	
Montpellier Agglo.	39 %	42 %	
ville de Montpellier	59 %	50 %	hors réseau chauffage et froid ⁹⁵⁸
ville de Palavas	0.5 %		
Conseil Général	1.5 %		
divers et privés		8 %	

Ces tableaux synthétiques mettent en évidence:

- **pour la SERM- Montpellier, le maintien d'une implication forte de la ville de Montpellier**, par rapport à l'agglomération tant en sa qualité d'actionnaire principal que de client- donneur d'ordre. Cette position serait encore plus significative en intégrant les interventions de la SERM pour la ville au titre du réseau montpellierain de chaleur et de froid dont l'incidence représente 49 % de la totalité des produits d'exploitation⁹⁵⁹. D'autre part l'ensemble des interventions de la SERM se situe sur le territoire de l'agglomération.
- **pour Territoires- du pays de Rennes, une répartition équilibrée entre d'une part l'agglomération et la ville ainsi qu'avec les autres villes de l'agglomération.**

⁹⁵⁵ source:CUB, retraitement rapport des administrateurs à la CUB, délibération CUB du 21 décembre 2007 (produits d'exploitation 2006).

⁹⁵⁶ source : rapport d'activité Territoires du 24 juillet 2007. (produits d'exploitation 2006)

⁹⁵⁷ source SERM. (produits d'exploitation 2006) retraités en excluant les produits liés au réseau montpellierain de chauffage et de froid (RMCF)

⁹⁵⁸ en incluant le réseau de chauffage et de froid, la part relative de la ville de Montpellier serait de 74,3%.

⁹⁵⁹ source SERM: en 2006, 10,837/ 22,295 en M€

- **pour BMA - Bordeaux, le paradoxe d'une SEM dont la Communauté Urbaine est l'actionnaire majoritaire sans être le donneur d'ordre principal de celle –ci.** Le principal client de BMA est en effet le Conseil Régional qui n'est pas actionnaire.

Ces premiers constats méritent d'ailleurs d'être complétés par une analyse plus fine des types d'intervention et des communes concernées au-delà même de la notion de client- donneur d'ordre.

En effet, les différences de statut institutionnel entre ces agglomérations a pour conséquence de "brouiller" la lisibilité de ces données officielles.

La Communauté Urbaine tel qu'à Bordeaux a dans ses compétences obligatoires la réalisation des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) tant en secteurs d'habitat qu'en secteurs d'activité; il n'en est pas de même pour les Communautés d'Agglomération tel qu'à Rennes et Montpellier.

Dans ces communautés d'agglomération seuls les secteurs d'activité, en ZAC, sont de compétence d'agglomération, même si des opérations d'habitat⁹⁶⁰ considérées d'importance communautaire telle que la ZAC de Courrouze sur deux communes – Rennes et Saint Jacques de la Lande- sont parfois prise en charge par la Communauté.

Ainsi même si, tel que cela a été précisé au chapitre sur l'organisation de la Communauté Urbaine de Bordeaux, la décision de choisir l'opérateur dans un vaste panel, entre aménageurs publics dont l'OPAC- Aquitanis et Domofrance, aménageurs privés et intervention en régie, demeure le "fait du maire", l'opération se réalise sous l'égide de la CUB qui est ainsi "le client"; ceci explique que dans la part des produits d'exploitation au titre de la CUB pour BMA sont incluses ses interventions en ZAC d'habitat à Bordeaux – la Bastide-mais également à Talence, Saint Médard en Jalles, Mérignac, Lormont.

Par contre pour Territoires et la SERM, les produits d'exploitation liés aux ZAC d'habitat sont du ressort des communes notamment de la ville de Montpellier pour la SERM et de la ville de Rennes et des autres communes de l'agglomération pour Territoires.

En incluant cette différence, fondamentale pour comprendre les incidences de ce qui constitue une disparité dans notre système institutionnel des intercommunalités- une de plus- les interventions de ces trois SEM peuvent se caractériser comme suit :

- **BMA a pour client principal le Conseil Régional** avec lequel il réalise en maîtrise d'ouvrage déléguée les lycées sur l'ensemble du département de la Gironde et des équipements universitaires. Cette implication du Conseil Régional dans l'activité de la SEM est issue de l'appui donné par Jacques Valade⁹⁶¹ alors président du Conseil Régional à Alain Juppé pour assurer le redressement financier de l'ancienne SBRU lors du changement de dénomination et de direction en 1995. La maîtrise d'ouvrage déléguée de la

⁹⁶⁰ avec pour le justifier un mix habitat/ activités de bureaux.

⁹⁶¹ Jacques Valade était également adjoint au maire de Bordeaux, de Jacques Chaban Delmas puis d'Alain Juppé.

réhabilitation ou de la construction des lycées auparavant assurée par la DDE fut alors confiée à BMA. BMA ayant donné satisfaction dans cette mission, celle-ci perdurera malgré les changements de majorité du Conseil Régional d'autant que le nouveau président Alain Rousset, cultivant comme ses prédécesseurs la culture de "l'équilibre des pouvoirs", pour la "bonne marche" de la Région, poursuit l'usage de la répartition de la "manne" des lycées et des équipements universitaires entre les différentes composantes politiques de chaque département. C'est ainsi que les lycées des Pyrénées Atlantiques et du Lot et Garonne furent dévolus respectivement à la SEPA et à la SEM 47 et que Gironde Développement fut mandaté pour réaliser des équipements universitaires à Gironde Développement.

Cette **compétence de "mandataire" pour la réalisation d'équipements constituant ainsi l'activité essentielle de BMA** est mise à la disposition de clients privés tels le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) à la Bastide, la Chambre des Métiers pour le pôle des métiers de la bouche à Bordeaux Lac, le groupe de presse Sud Ouest pour ses nouveaux bureaux ou le SIVU Bordeaux- Mérignac pour une cuisine centrale.

D'autre part, même si cela demeure limité, BMA intervient en études et aménagement hors de la CUB, à Arcachon - actionnaire historique de BMA- mais également à Latresne, le Verdon ou Saint André de Cubjac, au risque tel que dans cette commune de faciliter la réalisation d'un projet de centre commercial qui pourrait être en opposition avec les intérêts de la Communauté Urbaine.

Les interventions de BMA pour la CUB, son actionnaire majoritaire, sont ainsi des opérations d'aménagement en secteurs d'habitat, sur des sites importants tel que celui de la Bastide et des bassins à flot – en phase études- à Bordeaux, et sur les centre-ville de Mérignac, Saint Médard en Jalles, Talence, des villes importantes de la première couronne mais ces interventions réalisées sous l'égide de la CUB le sont au même titre que celles entreprises par d'autres opérateurs publics et privés tels Aquitanis, Domofrance, ICADE, Bouygues, Eiffage ou directement par les services en régie.

Au-delà d'une "mission de gestionnaire de ZAC", BMA a cependant participé activement à la promotion du nouveau quartier de la Bastide et lors de l'engagement de celui-ci, à une époque moins favorable que ces dernières années pour la promotion immobilière, réussit à **"faire venir sur Bordeaux" des promoteurs nationaux** tel que Nexity.

A cet effet, la SEML a joué son rôle de **"facilitateur"** en organisant des "partenariats public- privé" autour de projets de bureaux, commerces, parkings...ou en intervenant elle-même en promoteur avec une "recherche de la qualité" tel que pour la réalisation de logements étudiants gérée par le CROUS ou pour la maison de quartier.

Ces interventions, en "effet levier" de la part de BMA, ont permis de favoriser la "mixité" des programmes et de conforter la maîtrise du maire de Bordeaux sur la requalification de ce quartier.



ZAC de la Bastide avec BMA. (photographies Jacques Da Rold)

Dans le domaine des études, BMA et particulièrement son directeur Pascal Gérasimo, ancien directeur régional de la CDC, avait "monté" le "Projet Pilote Urbain" de la ville de Bordeaux, dans le cadre des projets Urban au titre de l'Union Européenne; la SEM a "formé" le personnel de la Ville qui s'est ensuite chargé de prendre en charge les projets.

Cette implication nouvelle de BMA dans la "vie locale" après les difficultés financières et "relationnelles"⁹⁶² de la SBRU (Société Bordelaise de Rénovation Urbaine- ex. dénomination de BMA) est le fait de la "reprise en main" des "opérateurs publics" par Alain Juppé à l'issue de son élection à la mairie de Bordeaux en 1995. Il "missionna"⁹⁶³ **Pascal Gérasimo**, alors directeur régional de la CDC à Bordeaux, pour "redresser" "ses" SEM d'aménagement (SBRU-BMA) et de parkings (BPA), "soldes les comptes" de la société Ardeur qui avait procédé aux études du quartier de la Bastide, avec Ricardo Bofill.

A cet effet, Pascal Gérasimo sut très vite s'entourer des cadres techniques, ingénieurs, architectes...en mesure de répondre tant aux attentes du Conseil Régional, pour la réalisation des lycées, que de la ville de Bordeaux pour l'engagement tant attendu de l'aménagement du quartier de la Bastide.

Mais, bien que chacun reconnaisse la compétence tant technique que de gestion de BMA, cette société demeure "traitée" au même titre que les autres opérateurs publics et privés au sein de la CUB.

BMA ne peut donc être considéré comme l'opérateur de référence de la Communauté Urbaine et n'est d'ailleurs pas utilisée comme tel par celle-ci, tant au niveau des élus communautaires que des services.

De ce fait, BMA développe "**sa propre logique**" d'entreprise et fait des bénéfices⁹⁶⁴, grâce notamment à des opérations de "promotion" de logements ou des bureaux, sur ses sites d'aménagement tel qu'à la Bastide mais également sur le "marché libre" tel que rue de Coursoll.

Cette "situation financière très satisfaisante"⁹⁶⁵ permet à chaque élu communautaire ainsi qu'à la mission d'audit mise en place par Alain Rousset, de ne pas se poser de question sur la "finalité" de BMA au sein de la CUB et ainsi de **ne pas "troubler l'équilibre des pouvoirs"** rappelé en 2008 dans le cadre du "protocole de gestion communautaire" conclu entre maires de droite et de gauche. La légitimité de BMA ne réside donc pas dans son statut de SEM de la Communauté Urbaine, de SEM d'agglomération, mais dans sa capacité à satisfaire certains "élus communaux" si possible influents comme les maires de Bordeaux, Mérignac ou Saint Médard en Jalles, situation qui reflète bien les usages locaux où la mise en œuvre des projets urbains demeure l'apanage des maires même quand c'est la CUB qui paye.

⁹⁶² difficultés liées notamment au directeur Marcel Artufel.

⁹⁶³ Alain Juppé est encore actuellement président de BMA.

⁹⁶⁴ faire des bénéfices est nécessaire pour toute SEM pour permettre de pallier à des difficultés en cas de baisse de plan de charge, d'investir en "recherche- développement" ou en préfinançant des études pour se positionner sur des projets futurs notamment lorsqu'il faut répondre à des appel d'offres.

⁹⁶⁵ cf. rapport des administrateurs de la CUB – délibération de la CUB du 22 décembre 2006.

- **Territoires** intervient essentiellement comme **aménageur** sous forme de concessions qui constituent 78 %⁹⁶⁶ de ses produits d'exploitation, valeur supérieure à la moyenne des autres SEM d'agglomération estimée à 57 %, la faible part de mandats de superstructures étant due à la quasi généralisation de l'intervention des services de la ville de Rennes pour la réalisation "en direct" de ses équipements publics, pratique semblant être également suivie par les services de l'agglomération, l'intervention de Territoires pour la réalisation de l'Hôtel d'agglomération marquant cependant une tendance à l'externalisation pour des projets complexes.

L'essentiel de l'activité de Territoires demeure ainsi dans le domaine de l'aménagement.

Initialement, tel que cela fut développé au chapitre précédent deux SEML intervenaient sur le territoire de Rennes et de son agglomération, Territoires- ex SRR et la SEMAEB, SEML régionale.

Par souci de clarification et compte tenu de l'évolution des compétences de la Région et de la réforme du système institutionnel local suite à la loi Chevènement de 1999, la SEMAEB qui historiquement intervenait pour une part importante de son chiffre d'affaires sur l'agglomération de Rennes a recentré ses activités au service de la région pour la réalisation des lycées et de la propre politique de développement de celle-ci et des collectivités ne disposant pas d'aménageur. Les départements, sauf celui des Côtes d'Armor, s'étaient dotées de SEM départementales tel qu'en Ille et Vilaine (la SADIV) et dans le Finistère (la SAFI) ou en ont crée de nouvelle dans le Morbihan (EAD 56). La Communauté Urbaine de Brest s'est dotée d'une SEM d'agglomération (BMA- Brest Métropole Aménagement) et sur Rennes, la SEM Territoires du Pays de Rennes (ex SRR) est devenue la SEM d'agglomération.

Cette évolution s'est opérée dans la concertation entre élus locaux concernés par ces différentes SEML et les directeurs de ces sociétés, comme il est **d'usage, en Bretagne de s'organiser pour un travail en commun constructif.**

Cela permet le transfert des dossiers en cours entre la SEMAEB et les autres SEML plus locales et des "mobilités" de personnel ayant évité des licenciements à la SEMAEB et ayant même permis à celle- ci des recrutements compte tenu des nouvelles missions qui lui étaient confiées par la Région.

Sur Rennes, cette évolution datait déjà de quelques années, les élus rennais, malgré leur attachement à la SEMAEB qui avait dans les années 1980 participé à la vitalité du projet urbain de Rennes, considéraient en effet que celle-ci leur coûtait cher au regard de leur capacité de maîtrise. Ainsi, ils ont progressivement renforcé les capacités d'intervention de la SRR, la dotant notamment d'un directeur à temps plein alors qu'auparavant cette fonction était assurée à mi- temps par un cadre de la SEMAEB ...et dans le changement de dénomination, avec Territoires du Pays de Rennes ont clairement affiché leur volonté de positionner la SEML, dont ils assurent la maîtrise, dans une vocation métropolitaine correspondant à leurs propres objectifs.

⁹⁶⁶ source rapport d'activité de Territoires du 24 juillet 2007 (78 % pour l'année 2006 et variable de 69 à 78 % de 2002 à 2006)

Ainsi, **Territoires est maintenant clairement positionnée, "légitimée" comme la SEM d'aménagement de l'agglomération rennaise.**

Ses interventions en secteurs d'habitat s'effectuent pour le compte de la Ville de Rennes et des communes de l'agglomération soit pour 17 des 37 communes avec notamment pour la commune de **Chantepie** qui représente jusqu'à 25% de son chiffre d'affaire⁹⁶⁷.

En secteurs d'activités économiques, Territoires intervient pour le compte de Rennes Métropole, du fait des répartitions de compétences, ce qui lui permet d'étendre son champ d'intervention et ainsi une implication sur la plupart des communes importantes, 20 sur les 37 des communes de l'agglomérations, compte tenu de l'existence d'une SEM mono- communale à Bruz, de la poursuite de l'implication de la SEMAEB pour achever une opération à Vern sur Seiche et de l'opposition systématique du maire de Bruz⁹⁶⁸ au concept de l'économie mixte et au maire de Rennes.

Son champ d'intervention se situe ainsi exclusivement dans **le périmètre de l'agglomération rennaise.**

Dans le secteur de l'aménagement, Territoires est le relais de la politique de Rennes Métropole notamment dans ses composantes qualitatives avec **un soin particulier des formes urbaines et des espaces publics** tel qu'à **Chantepie**, ou sur **les "bords de Vilaine" à Rennes avec Alexandre Chemetoff** et actuellement dans **les démarches de développement durable, la ZAC de la Courrouze** ayant à ce titre été retenue parmi les sept premiers projets pilotes français recensés par le ministère de l'Ecologie.⁹⁶⁹

⁹⁶⁷ 25,8% en 2006 (source Territoires, présentation au CA du 24 juillet 2007)

⁹⁶⁸ j'avais eu comme président à la SEMAEB en 1985, le maire de Cesson Sévigné, André Belliard (UDF), vice président du Conseil Général, qui lors de ses "tournées" près des élus locaux, plutôt que d'aider sa SEM expliquait qu'il s'en passé volontiers dans sa commune.

⁹⁶⁹ source: site www.ecoquartiers.developpement-durable.gouv



(photographies Jacques Da Rold et Territoires)

Les Berges de Vilaine à Rennes – ZAC du Mail et ZAC du Mabilais.

La préoccupation ancienne des collectivités pour la qualité urbaine a d'ailleurs conduit à "inventer" **au sein de Rennes Métropole le poste de vice – président aux formes urbaines, assuré par Jean Yves Chapuis.**

Cet "accompagnement " des promoteurs que Jean Yves Chapuis dénomme "**l'urbanisme négocié**" a pour résultat de garantir la mixité sociale dans les programmes et une "quête constante" de l'amélioration de la qualité sous tous ses aspects. Dans les réunions de travail pour la mise au point du projet avec le promoteur sont analysés tant l'aspect du bâtiment, les matériaux utilisés dans le souci de l'atteinte d'un "optimum – développement durable" mais également la composition du logement afin que celui-ci corresponde aux attentes des différentes catégories de futurs occupants. A chaque étape de la démarche, la SEML mesure les impacts financiers des mesures prises et recherche des compensations possibles pour demeurer dans un coût tant d'investissement que de gestion, avec la notion du coût global, compatible avec les contraintes tant du marché privé que des possibilités de financements pour les logements sociaux. **Cette analyse des impacts financiers pour les promoteurs privés ou sociaux liés aux démarches "qualité" ou " d'éco- quartier" tel que sur la ZAC de la Courrouze permet de "crédibiliser" la démarche et d'améliorer sans cesse le niveau de performance.**

Il s'agit là d'un partenariat public- privé, ancré dans la culture rennaise, conduit par les SEML sous l'égide des élus locaux, qui peut valablement servir de référence à ceux qui cherchent à en réinventer l'usage.

Territoires, tout la SEMAEB avant elle, ont été associés à la "transmission "de cette culture tant près des élus locaux des communes périphérique que près des promoteurs appelés à intervenir sur leurs zones d'habitat.

Le travail "d'accompagnement" des promoteurs, voire des particuliers lors de ventes de lots individuels, permet de s'assurer de la qualité des opérations, jusque dans le détail, qualité des formes urbaines et des espaces publics, mais également des conditions de gestion des sites et des immeubles .

Tout comme cela avait été assuré par la SEMAEB les années passées, Territoires en prenant la suite de la SEMAEB, a ainsi, dans cette **fonction "pédagogique"** tissé des liens depuis plusieurs années avec l'ensemble des élus des communes de l'agglomération notamment avec l'implication de **Jean-Louis Amar**, directeur de Territoires, reconnu pour ses compétences d'urbaniste tant pour des projets "urbains" que pour des "centre- bourgs".

Territoires est ainsi devenu **l'opérateur de référence** des communes de l'agglomération, **sans exclusive**, notamment sur la ville de Rennes qui "partage" entre Territoires et l'intervention en régie de ses services.

L'intervention des **services techniques en régie**, sous le prétexte du "savoir faire" pour "savoir faire- faire" constitue d'ailleurs **une réelle concurrence**

pour la SEM, sans justification, ni financière ⁹⁷⁰, ni de pouvoir et de maîtrise des projets dans le contexte rennais ⁹⁷¹.

Territoires intervient également dans le cadre des **projets de renouvellement urbain** sur le quartier de Villejean à Rennes.

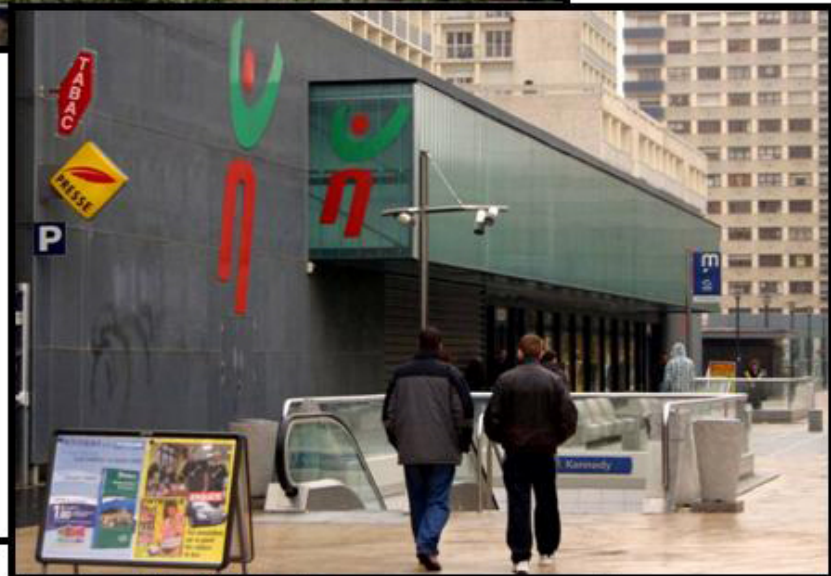
Le réaménagement de la "dalle Kennedy" sur ce quartier, avec une multiplicité de maîtres d'ouvrage publics et privés, confirma l'intérêt du recours à la SEM pour créer un "projet urbain", par la négociation avec les propriétaires du site et la constitution d'une SAS (Société par Action Simplifiée) pour créer et gérer de nouveaux commerces, bureaux et parkings. Ce qui était initialement une "opération connexe" du VAL, avec la création d'une sortie de métro et d'un parc relais pour les populations des communes riveraines, déboucha ainsi sur la requalification de ce quartier, lui conférant une nouvelle identité, une nouvelle image, tant pour la "population locale" que pour ceux qui y "transitent".

Cette reconnaissance de Territoires pour "**gérer le complexe**" est en cours de valorisation dans **des interventions ANRU** sur d'autres quartiers de Rennes, voire dans le centre historique, dans une logique de projet urbain.

Par ces différents aspects, **Territoires est l'archétype de la SEM d'agglomération**, au service tout à la fois d'un projet d'agglomération et des projets de chacune de ses communes.

⁹⁷⁰ la comparaison des coûts d'intervention entre régie et délégation est favorable à la délégation si on intègre tous les frais induits (impôts des sociétés déléguées, charge des retraites des fonctionnaires.....)

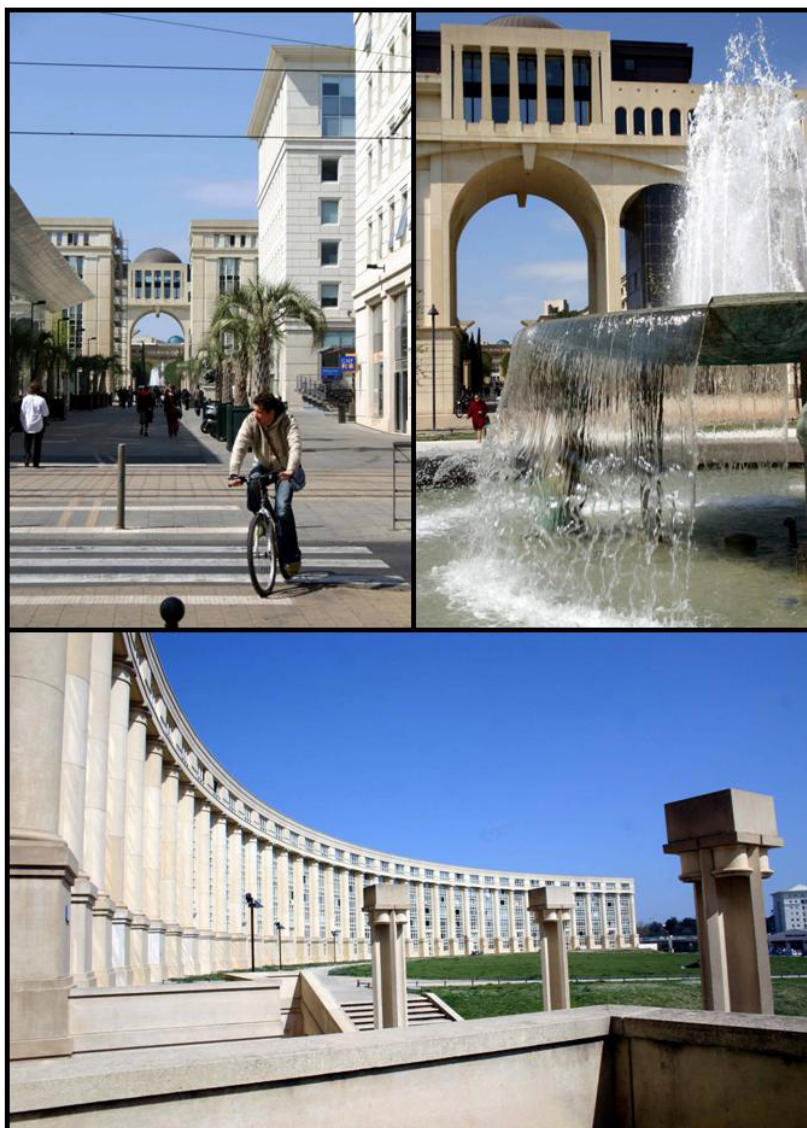
⁹⁷¹ ce qui n'est pas le cas sur la Communauté Urbaine de Bordeaux, où l'usage de la régie permet aux maires de mieux maîtriser, du moins le pensent-ils, leurs opérations.



(photographies Da Rold Jacques et Territoires)
l'aménagement de la "dalle Kennedy" par Territoires.

- la **SERM** occupe une place particulière dans le monde des SEM d'aménagement avec une activité d'aménageur en concession d'aménagement et en réalisation de superstructures, d'opérateur de l'immobilier d'entreprise et de concessionnaire du service public de distribution de chaleur et de froid de la ville de Montpellier.

Historiquement et surtout depuis 1977, la SERM est l'opérateur, le "**bras armé**" de la ville de Montpellier pour la mise en œuvre de sa politique d'urbanisme et de développement économique sous l'égide de Georges Frêche et de Raymond Dugrand.



Antigone (photographies Jacques Da Rold)

Avec **Antigone** et **Ricardo Bofill**, Montpellier et la SERM écrivaient une nouvelle page de l'urbanisme en créant un quartier qui se vit au quotidien, où l'on habite, travaille, fait du sport, se promène...et s'ouvre aux développements futurs vers la mer, à l'Est . Au-delà d'une architecture emblématique, c'était en effet l'engagement de nouveaux quartiers qui se poursuivront au fil des ans dans une "coopération sans faille" entre la ville de Montpellier et la SERM pour

la mise en œuvre d'un "projet politique" porté par les élus et à mener sur la durée.

" Très ambitieux et volontariste, le projet de ville élaboré et porté par les élus vise à propulser la capitale du Languedoc au rang de métropole majeure de l'arc méditerranéen, en jouant simultanément sur l'extension de la ville vers l'Est, la reconquête du centre-ville, la mise en œuvre d'une politique culturelle de grands équipements et d'événements, et une stratégie très active de développement économique axée sur la constitution d'une technopole et l'accueil d'activités tertiaires supérieures. Créée en 1961, la SERM reçoit à partir des années 1980 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."⁹⁷²

La SERM sera ainsi amenée à réaliser **les équipements structurants** accompagnant ces aménagements que ce soit le CORUM, le Zénith, la Grande Bibliothèque, bénéficiant avant la "mode HQE" d'une démarche d'économie d'énergie, la Piscine olympique ou actuellement la construction du nouvel Hôtel de Ville.

Cette implication de la SERM pour la réalisation des équipements structurants se poursuit près de la communauté d'agglomération avec la réhabilitation du musée Jacques Fabre et la construction du nouveau stade Yves du Manoir.

La SERM, au-delà de ses compétences de pilotage d'opération se situe, en ces domaines en **constante recherche d'innovation** tel que, ces dernières années, pour la conception de la patinoire "Végapolis" dans un complexe conjuguant l'organisation de compétitions sportives et l'ambiance ludique des "discothèques", du planétarium, de l'aquarium " Mare Nostrum" ou de Serres reconstituant un écosystème amazonien.

L'innovation doit en effet demeurer au cœur des réponses de la SERM pour demeurer à l'écoute et dans la dynamique d'élus locaux impulsant eux-mêmes l'évolution de leur ville et de leur agglomération et attendant de leurs SEM⁹⁷³ un apport de réflexions et d'informations pour leur permettre de décider et la **réactivité "pour passer à l'acte"** dès que la décision est prise.

L'innovation est ainsi particulièrement présente pour la conception et la réalisation d'Odysseum, complexe commercial et de loisirs urbains situé au départ de la première ligne du tramway, en lien entre la ville et les plages, projet conçu à l'échelle de l'agglomération et pensé comme l'extension du centre- ville de Montpellier.

⁹⁷² VILMIN, Thierry. Montpellier Grand Cœur: un aménageur ensemblier vecteur de la stratégie économique et urbaine de la ville. In FREBAULT, Jean (sous la coordination de) La Maîtrise d'ouvrage urbaine. Edt le Moniteur, 2005. p.126.

⁹⁷³ la SERM mais également TAM (transports, parkings...) et Enjoy (gestion d'équipements publics, parc des expositions, congrès.)



Odysseum (photographies Jacques Da Rold et SERM)

Pour Odysseum " *L'objectif fixé à la SERM est de développer un complexe commercial et de loisirs innovant, qui soit partie intégrante de la ville et non une simple zone périphérique fonctionnant de manière autonome. Il s'agissait donc à la fois d'inventer un concept original et opérationnel, de rechercher les partenariats adaptés et d'anticiper sur les modes de réalisation, de propriété et de gestion...La SERM a donc initié la mise en place d'une structure d'études privée (avec la CDC et le groupe des Caisses d'Epargne) pour financer à risques les études, élaborer le montage de l'opération et assurer les conditions d'une maîtrise de l'opération....*

La forme urbaine de ce nouveau pôle doit lui conférer une identité et une image fortes. La rue piétonne sera traitée de manière très urbaine, avec une grande attention portée aux espaces libres. Ainsi, le principe de galerie commerciale fermée sur elle-même disparaît au profit d'un système réticulé de rues semi-ouvertes reliant des places urbaines, dont certaines accueillent une station de tramway. Convivialité et confort sont assurés par l'intégration des éléments naturels que sont le climat, l'eau, la lumière naturelle, la végétation, constituant une réponse aux aspirations des populations urbaines pour un environnement moins agressif et plus "naturel". En revanche, l'architecture de la partie ludique accompagne le côté spectacle du programme...architecture de fête surtout visible à l'intérieur de la rue ludique pour former, le soir venu, un fond de décor souligné par des éclairages artificiels et colorés." ⁹⁷⁴

Le concept et l'urbanisme sont à Odysseum sources d'innovation, il en fut de même du montage juridique et financier conduisant à la création d'une Société Commerciale Odysseum II, avec le groupe ICADE, dans laquelle la SERM est partie prenante, partenariat public- privé effectif, et des négociations conduites par **Eric Bérard**, le directeur général de la SERM avec la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) pour "lever les blocages" s'opposant aux projets d'Ikea, de Décathlon et de Casino. Cette "**médiation**" patiente et persévérante aboutit à un protocole transactionnel signé par devant notaire entre la CCI, la Ville, la Communauté d'agglomération ...et la SERM ⁹⁷⁵.

Odysseum est une des composantes du renforcement du cœur de l'agglomération; l'autre concerne le centre ancien de Montpellier lui-même pour lequel une opération de requalification baptisée Montpellier Grand- Cœur a été engagée par la SERM, sur un périmètre de 700 hectares, sous l'égide de la ville de Montpellier.

" *Sur le projet Grand Cœur, la mission de la SERM s'apparente davantage à celle d'un ensemblier, sans maîtrise foncière de la totalité, ou même de la*

⁹⁷⁴ NURIT, Yves. Odysseum: un concept novateur. In MASBOUNGI (coordonné par). Fabriquer la ville. La Documentation Française, 2001. p. 33 et 35.

⁹⁷⁵ Chambre de Commerce et d'Industrie de Montpellier (CCIM). *Dossier Odysseum: accord pour l'équilibre commercial.* (page consultée le 6 mars 2007 avec en pièce liée le dossier de presse et le protocole d'accord de septembre 2005)

http://www.montpellier.cci.fr/pages/open_window.php?horsarbo=&id_page=73
le protocole a été signé par devant maître Grasset, notaire à Baillargues, le 21 septembre 2005.

majorité, du périmètre d'intervention. L'opération a pour but de revitaliser et de redonner une attractivité au tissu ancien d'une partie de l'Ecusson⁹⁷⁶ et de ses faubourgs, par une série d'actions telles que la réalisation de 1500 logements neufs et en réhabilitation à faire reprendre par des investisseurs privés, la remise sur le marché de locaux commerciaux vacants, l'animation d'opérations programmées de l'Habitat (OPAH), la mise en œuvre de périmètres de restauration immobilière (PRI), la construction d'équipements et de places de stationnement résidentiel."⁹⁷⁷

Il s'agit là tout à la fois d'une **mission d'ensemblier urbain sur un projet de centre-ville** du type de ce que font les SEML à Limoges, Dieppe, Agen, Tulle ou Bordeaux mais également, en intervenant sur un périmètre élargi aux faubourgs, une action de renouvellement urbain, au-delà des procédures qui seront utilisées, dans le cadre d'un projet urbain resituant le "centre élargi" de Montpellier, " le Grand Cœur", dans une stratégie d'agglomération.

L'équipe de la SERM, en charge de cette opération, est installée au sein du quartier dans le cadre de la "mission Grand Cœur" qui regroupe les intervenants de la SERM et de la Ville.



(d'après plan de présentation Port Marianne- SERM)

depuis 1980 d'Antigone à Odysseum, vers le SUD- EST et la Méditerranée et Grand Cœur depuis les années 2000 (avec la SERM)

⁹⁷⁶ l'Ecusson: terme désignant le centre historique de Montpellier, en forme d'écusson.

⁹⁷⁷ VILMIN, Thierry. Montpellier Grand Cœur: un aménageur ensemblier vecteur de la stratégie économique et urbaine de la ville. In FREBAULT, Jean (sous la coordination de) La Maîtrise d'ouvrage urbaine. Edt le Moniteur, 2005. p.129.

Le **renouvellement urbain, en lien avec l'ANRU**, est également présent dans l'activité de la SERM notamment dans le cadre de la réhabilitation du " Petit Bard", copropriété dégradée de 850 logements. Pour cette mission qui devait initialement être réalisée par un groupement d'organismes d'habitat social, la SERM a été "appelée" suite aux problèmes de relogement rencontrés, relogements ne relevant pas seulement du logement social mais devant être intégrés dans une vision de projet urbain nécessitant la maîtrise du foncier et des actions de requalification urbaine, actions relevant d'un aménageur type SEML plus que d'organismes d'habitat social.

Ce rôle fondamental d'ensemblier urbain est assuré par la SERM dans ses rapports avec l'ensemble des promoteurs intervenant sur ses opérations, en permettant à ceux-ci de disposer du foncier nécessaire et en **mettant en œuvre les "règles du jeu" définies par les élus locaux.**

Il en est ainsi pour la mixité des programmes et la prise en compte des conditions d'accession à la propriété non seulement de "primo- accédants" mais également des catégories de populations "intermédiaires "qui ne relèvent pas du logement social et ne peuvent accéder au marché libre.

La SERM, avec son expérience de concepteur et de gestionnaire du réseau montpelliérain de chaleur et de froid, savoir- faire dans des projets innovants tels que la production d'électricité par cogénération ou tri- génération ...est d'autre part **crédible pour promouvoir près des promoteurs des solutions d'économie d'énergie dans leurs programmes de logements s'inscrivant ainsi dans des démarches "d'éco- quartier"** notamment sur les projets en cours de Malbosc, à proximité des anciennes ZUP, "des jardins de la Lironde" proche d'Odysseum ou du quartier des Grisettes dont la production de chauffage sera assuré par la bio- masse.

Cette mission d'ensemblier caractérise également les interventions de la SERM dans le développement économique, interventions initialement conduites pour la ville de Montpellier puis reprises par le District et aujourd'hui par la communauté d'agglomération.

Opérateur historique sur la technopole de Montpellier, la SERM ne se contente pas d'aménager les terrains nécessaires à l'accueil des entreprises, elle participe à l'accueil de celles-ci dans le cadre d'immobiliers d'entreprise qu'elle met à leur disposition (réalise et assure la gestion patrimoniale), pépinière d'entreprises, hôtels et villages d'entreprises, tant sur Montpellier que dans des communes périphériques telles que Cournonsec ...



(photographies Jacques Da Rold)

1- Cap Gamma, 2 – Cap Omega, 3- village d'entreprises de Cournonsec.

Dans le domaine des bureaux, elle intervient en opérateur – relais, dans l'attente de la "venue " d'un investisseur lorsque le quartier sera devenu " rentable" ou dans des partenariats avec des promoteurs tel que Bouygues Immobilier dans le quartier Richter à Port Marianne. Dans ce domaine de l'immobilier de bureaux, il ne s'agit pas pour la SERM de se substituer aux promoteurs locaux ou nationaux mais d'assurer l'effet- levier nécessaire à la "crédibilisation" des projets, en anticipant sur les potentialités futures du quartier en cours d'aménagement.

Ce positionnement très particulier de la SERM lui permet d'assurer près des élus locaux, tant de la Ville de Montpellier que de l'Agglomération, **un rôle de conseil et d'observatoire**, tout en se situant **dans le "cercle des techniciens"** et non dans le "premier cercle des décideurs politiques".

Ce chapitre traitant, synthétiquement, des interventions de la SERM ne serait pas complet s'il n'abordait plus précisément l'aire de l'agglomération et celle des **communes périphériques**.

Le changement d'échelle entre la ville et l'agglomération n'est pas seulement géographique mais plutôt en terme de culture et d'attente des élus locaux, et face à cela, de capacités de la SERM pour y répondre.

Ce changement d'échelle est récent et, tel que cela a été abordé lors de la présentation de l'agglomération de Montpellier, s'est effectué dans un contexte parfois conflictuel, même si l'agglomération actuelle n'est qu'une étape.

L'élaboration du SCOT auquel la SERM, et particulièrement son directeur, a participé aux côtés des élus locaux, a permis aux élus des communes périphériques de "faire leur apprentissage du projet urbain " et de mieux connaître la SERM et ses possibilités d'intervention. Il incombait à la SERM de montrer sa capacité à prendre en charge des attentes et des projets à des échelles différentes de celles pratiquées sur la ville- centre et sans obligatoirement avoir recours à la formule ZAC, formule considérée comme "trop coercitive" par des "élus ruraux" dont l'électorat est composé d'une part influente de propriétaires fonciers.

Dans le domaine de l'action économique, porté par la Communauté d'Agglomération, la "greffe" s'est opérée sans difficultés, la SERM sachant "ménager" les attentes locales tout en respectant la "commande" de son client, l'agglomération d'autant plus facilement qu'il s'agit de projets partagés par les élus de la commune et de l'Agglomération.

Il en est de même pour des interventions dans le cadre de "sites d'enjeu communautaire" définis par l'Agglomération et "portés" par elle, la SERM étant alors le "relais naturel" de la politique de celle- ci.

Mais pour des interventions dans le cadre de projets d'habitat, demeurant de la compétence exclusive des maires, d'une part **les services de la Communauté** d'Agglomération se positionnent en conseil des élus et ainsi en **concurrence** effective de la SERM, même si celle- ci est non explicite et d'une nature nullement opérationnelle.

D'autre part, de nombreux **élus "ruraux ou rurbains"** considèrent qu'ayant bien assimilé l'apprentissage de l'élaboration du SCOT et notamment la nécessaire maîtrise de l'étalement urbain, ils peuvent trouver la solution en confiant à un organisme HLM la réalisation des logements sociaux nécessaires à répondre à leur "engagement social" et en autorisant la réalisation de lotissements de maisons individuelles par **les aménageurs- lotisseurs** présents sur leurs communes de longue date, d'autant que ceux-ci ont assimilés "le vocabulaire du développement durable" et que certains sont d'ailleurs en mesure de réaliser des projets de qualité.

Le SNAL (Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs) revendique d'autre part la capacité de ses membres à assurer un rôle d'ensemblier en intégrant dans leurs lotissements des lots cédés à des promoteurs d'immeubles collectifs, voire même des organismes de logement social – jusqu'à 13% de logements

sociaux-⁹⁷⁸, inscrivant ainsi leurs démarchages près des élus locaux sous le signe de la mixité sociale et de la lutte contre l'étalement urbain.

Ces interventions des lotisseurs et des organismes d'HLM ne répondent cependant pas à l'accueil des "populations intermédiaires" ne trouvant leur place ni dans le logement social, ni dans le marché libre des lotisseurs.

La démarche de la SERM consiste, dans ce contexte, à se positionner sur une pratique de projets de "centre bourg" permettant dans son rôle d'ensemblier, d'accompagner les interventions des lotisseurs et des organismes d'habitat social, démarche à mener sur la durée, formules nouvelles à inventer.

Cette difficulté de passer du "dessein communautaire" à la mise en œuvre dans ces communes périphériques met en relief **les incohérences de notre système institutionnel dans la répartition des compétences entre Intercommunalités et Communes.**

Ces superpositions et compétences croisées dans le domaine de l'urbanisme rendent difficilement applicable la formule de la Société Publique Locale d'Aménagement pour les communautés d'agglomération⁹⁷⁹, sauf à créer plusieurs SPLA sur un même territoire ou des SPLA de projet, tel que celle de Lyon- Confluence.

Sous l'égide de la SERM, deux SPLA pourraient effectivement être créées, l'une pour les interventions pour le compte de la Communauté d'Agglomération notamment pour tout ce qui relève de l'action économique et des projets d'intérêt communautaire et l'autre pour l'urbanisme opérationnel dans les domaines de l'habitat pour la ville de Montpellier, ces deux sociétés étant intégrées à la SERM, avec un directeur et du personnel commun et "l'esprit d'entreprise" de la SERM.

Cette solution de société "support juridique" est d'ailleurs pratiquée sous d'autres formes par Domofrance pour la création de SEM sur l'agglomération de Bordeaux, et sur le département de l'Hérault par la SEM Hérault Développement.

⁹⁷⁸ ESCOBAR. Laurent. Activité du logement neuf et de l'aménagement en France métropolitaine- année 2006. SNAL (Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs), février 2008. p.19.

⁹⁷⁹ remarque également valable pour l'agglomération de Rennes.

II-1-4-b- SAEMCIB, IN CITE et DOMOFRANCE : Sur l'agglomération bordelaise dans les domaines du renouvellement urbain.

In Cité et la SAEMCIB sont deux SEML aux destins ayant évolué ces dernières années dans des directions sensiblement identiques, passant d'une fonction de SEM immobilière à celle d'aménageur.

Domofrance d'une origine différente, Société Anonyme d'HLM, pratique la formule de l'économie mixte dans ses "partenariats" avec des collectivités locales pour des opérations ponctuelles, vision différente mais trouvant des applications actuelles dans les différents champs du renouvellement urbain sur l'agglomération bordelaise.

- **la SAEMCIB** (Société Anonyme d'Economie Mixte de Construction Immobilière de Bègles) fut créée en 1961 par la **ville de Bègles**, principal actionnaire à hauteur de 76%⁹⁸⁰.

La création de cette société par la municipalité communiste de l'époque correspondait à la volonté de celle-ci de maîtriser la gestion d'un parc locatif social notamment près d'électeurs fidélisés sur la cité Maurice Thorez, la cité Yves Farge, autre élément du patrimoine de la SEM étant davantage occupé par une population immigrée. Cette utilisation de la SEM comme "outil de répartition spatiale" des populations au sein de la commune s'est traduite par des "peuplements" différents sur ces deux cités, l'une avec une population "vieillissant sur place", une vie collective et l'autre avec un "turn-over" important et des dégradations plus grandes.

Pendant de nombreuses années, la SAEMCIB a assuré sa mission de gestionnaire immobilier, sans vision politique sur le long terme, dans un contexte de "dépression immobilières" et de baisse de la population de la commune.

Lors de l'élection de **Noël Mamère** à la mairie de Bègles, en 1989, les priorités du nouveau maire se concentrèrent sur une logique de mutation économique et d'image de la commune afin d'intéresser des investisseurs notamment pour la requalification de grandes emprises foncières proches du centre-ville.

La SAEMCIB suscita l'intérêt des élus lorsqu'il s'agit dans cette logique d'image pour la commune, de pallier à la stigmatisation de certains quartiers "en difficulté" tel celui d'Yves Farge. A cet effet, **André Lassansaa**, avec une formation et une expérience d'urbaniste, fut retenu par Noël Mamère pour diriger la SEM.

L'évolution de la SEM, de la fonction gestionnaire immobilier à celle d'aménageur, "développeur de projets urbains"⁹⁸¹ fut facilitée par l'engagement des opérations de l'ANRU, les deux sites de Bègles ayant été retenus dans ce cadre. Le "guichet unique" permettait à la SEM, gestionnaire patrimonial, d'être l'interlocuteur de référence pour les financements.

⁹⁸⁰ la ville de Bègles est le seul actionnaire public, le reste de l'actionnariat se répartissant entre la SICF (Société immobilière de la SNCF) 13%, les Caisses d'Epargne 2%, Spie Trindel 3% et des entreprises locales.

⁹⁸¹ dénomination accompagnant les vecteurs de communication de la SAEMCIB.



(photographies Jacques Da Rold)
le quartier Yves Farges – Terres Neuves en cours de requalification sous l'égide de la SAEMCIB, de l'ANRU et de la ville de Bègles.

Il convenait de **dépasser le caractère patrimonial de la logique ANRU** pour engager la SEM dans une démarche de projet urbain. André Lassansaa s'y employa en élargissant le périmètre opérationnel pour aux abords des sites de démolition- reconstruction, créer un nouveau quartier avec des activités, des commerces, des services, des équipements culturels... et pouvoir anticiper pour accueillir de nouvelles populations, des étudiants, une résidence hôtelière...et intéresser des investisseurs....nouveau quartier avec une nouvelle dénomination " Terres Neuves" s'appuyant sur son histoire⁹⁸² et sur l'évocation du futur.

Passant de la logique de "requalification patrimoniale" à celle d'un projet urbain pour l'ensemble d'un quartier, en intégrant les enjeux de celui-ci à l'échelle de la commune, avec notamment l'arrivée du tramway au cœur de celui-ci, la SAEMCIB intervient en aménageur- ensemblier, en complémentarité de sa vocation initiale de opérateur immobilier.

Cette **crédibilité de la SEM, par la preuve et l'action**, est maintenant portée par le maire, président de la SEM, et les élus béglaïsi siégeant à son Conseil d'Administration, la SAEMCIB, dans le contexte de la gouvernance de la Communauté Urbaine de Bordeaux, étant devenue l'opérateur de référence de la commune.

Là aussi, les règles, lois et normes sont secondaires au regard du projet politique et de la volonté des élus même dans le cadre kafkaïen de notre système institutionnel ; afin de contourner la Communauté Urbaine la SEM intervient en convention avec la commune sans utiliser la formule de la ZAC de compétence communautaire⁹⁸³.

- **IN CITE** est également une SEM dont la vocation initiale était immobilière. Dénommée alors la SBUC (Société Bordelaise d'Urbanisme et de Construction) elle fut créée en 1957 pour la construction et de logements sociaux, en locatif et accession, à Bordeaux, Lormont, Cenon...

Malgré sa dénomination de société bordelaise, et la "croyance locale" même dans le monde de l'urbanisme, l'actionnaire majoritaire fut, et demeure, la Communauté Urbaine avec actuellement 29% pour la CUB et 25% pour la ville de Bordeaux, mais la présidence est assurée par un élu de Bordeaux, Elisabeth Touton depuis 2008.

Lors du premier mandat d'Alain Juppé à la mairie de Bordeaux le projet phare de la ville se déclinait en trois lettres BBB pour Belcier- Bastide- Bacalan avec la volonté de "relier les deux rives" de la Garonne en complément de l'aménagement des quais pour créer un centre- ville à l'échelle de la métropole bordelaise.

Dans ce dispositif, le "centre historique" et commercial de la ville de Bordeaux était absent. Les façades le long des quais avaient fait l'objet de ravalements et offraient un écrin en bord de Garonne mais le centre se dépeuple et se dégrade, malgré la mise en œuvre d'Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat successives dans la plupart de ses quartiers.

⁹⁸² Bègles était le site de la "transformation" de la morue, à l'époque des terres –neuves basés au port de Bordeaux.

⁹⁸³ à Gironde Développement, j'intervenais sur Mérignac avec la formule du lotissement pour les mêmes raisons !

" Aujourd'hui (en 2003) trop de logements demeurent dégradés, voire insalubres, et dans certains secteurs jusqu'à 20% des logements sont vacants. Les petits logements se sont multipliés ; la configuration du bâti, la pression d'opérateurs à la recherche d'une rentabilité à court terme, le manque de vigilance et d'outils dont disposent les administrations en sont la cause...le centre ne présente pas la diversité sociale et de génération propice à un bon équilibre...Ces phénomènes de déséquilibre dans la ville constituent à terme un risque sérieux pour le fonctionnement urbain de l'agglomération." ⁹⁸⁴

A partir de constat, dès 2002 il était décidé d'entreprendre une action de revitalisation du centre historique de Bordeaux en créant les partenariats avec la CUB, la ville, l'ANAH ⁹⁸⁵, la CDC et l'Etat, avec l'intervention d'un opérateur unique pour le pilotage et la conduite du projet, comme cela se pratiquait à Limoges, Béziers, Dieppe....

Mais, il demeurait, dans le contexte bordelais le dilemme du "leader-chief" et du choix de l'opérateur.

La ville souhaitait la participation financière de la CUB mais souhaitait maîtriser de telles interventions en "secteur sensible" et en ce qui concerne l'opérateur, BMA ou Domofrance auraient été susceptibles de prendre en charge cette mission. Domofrance était considéré comme ayant une logique "trop patrimoniale" et BMA conservait le "passif" de la SBRU d'aménageur- bulldozer de la rénovation du quartier de Mériadeck.

Une SEM ad' hoc, une de plus dans le paysage bordelais, aurait pu être créée si l'économie mixte n'avait pas souffert de discrédit sur l'agglomération et la ville qui venait de liquider sa SEM de gestion, BGE (Bordeaux Gestion Equipements). Il fut donc, sur les conseils de la CDC ⁹⁸⁶, décidé d'utiliser la SBUC, structure en place placée sous l'égide de la CUB et de la Ville, pour sous la dénomination d'In Cité et profitant du départ à la retraite de son directeur, engager celle- ci dans cette mission.

A cet effet la SEM est titulaire d'une convention publique d'aménagement signée en juillet 2002 avec la Ville de Bordeaux.

Cette mission d'opérateur en centre- ville, "guichet unique" pour les conseils et financements près des propriétaires, promoteur relais le cas échéant en cas de défaillance des propriétaires et pour la restructuration de certains îlots trop denses et coordinateur des actions de relogement, dans la mesure du possible "sur place" et de l'accompagnement social⁹⁸⁷ sur le quartier confère à In Cité un rôle majeur dans la requalification de centre historique de Bordeaux.

⁹⁸⁴ CHIMITS-DAZEY, Catherine et MARTIN, Hugues . La revitalisation des quartiers historiques de Bordeaux au coeur du projet urbain global In Les débats sur la ville n°5- A'Urba. Confluences, 2003. p 31.

⁹⁸⁵ ANAH: Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat.

⁹⁸⁶ étude confiée à la SCET.

⁹⁸⁷ à signaler en ce domaine la mise en place d'un "concierge de rue", personnel d'In Cité, chargé d'assurer le lien avec les habitants et commerçants.



(photographies Jacques Da Rold)

In Cité est maintenant clairement identifié et légitimé comme l'opérateur du centre de Bordeaux, avec l'appui de la Ville qui la soutient dans ses actions pour favoriser la mixité sociale dans ses conflits avec le "milieu local"

des syndics et agents immobiliers qui n'apprécient pas cette "ingérence" dans leur "business" et ont des difficultés à s'intégrer dans une culture de partenariat.

Afin d'être au plus près des populations concernées, IN CITE a transféré ses bureaux au cœur du quartier, se mettant encore plus en osmose avec cette mission, et assure des permanences dans un local "tous publics" lui-même au cœur du quartier.

Cela n'empêche nullement certains habitants du quartier qui craignent des "mutations de populations", comme ce fut le cas lors des précédentes opérations publiques sur le quartier, d'assimiler In Cité à un "promoteur venu spéculer" comme le font les agents immobiliers de la place. Leur regroupement sous l'égide d'une association baptisée "anti -In Cité" confirme cependant l'identification de la SEM à cette mission.

Cinq ans après son lancement, l'opération commence à porter ses fruits; 1280 logements ont été réhabilités ou sont en cours de réalisation, dont 25% de logements sociaux ⁹⁸⁸.

Dans le cadre d'une politique de diversification, In Cité intervient également dans d'autres opérations de renouvellement urbain à Saint Eulalie, commune de la deuxième couronne de Bordeaux, hors CUB.

Cette mission comprenant des interventions sur des co-proprétés dégradées et un travail social de longue haleine en concertation avec les habitants et les partenaires sociaux s'articule autour d'un projet urbain qui, comme dans le cas de la SAEMCIB à Bègles dépasse les interventions patrimoniales classiques de l'ANRU partenaire de l'opération.

In Cité inscrit ainsi le renouvellement urbain comme un domaine de son développement au-delà même du territoire de Bordeaux et de la Communauté Urbaine.

- **DOMOFRANCE**, société anonyme d'HLM du CILG, est un des opérateurs immobiliers importants de l'agglomération bordelaise depuis sa création en 1958 sous le nom de "la Gironde".

Dès les années 1970, en phase de diversification, elle développa des SEML pour intervenir comme aménageur, en complément de sa fonction de constructeur et de gestionnaire de logements, sur Talence, La Teste, Saint Médard de Guizières...Il s'agissait alors de répondre à une demande de collectivités et de créer avec celles-ci un partenariat sur des projets d'aménagement urbain, partenariats dans lesquels Domofrance assurait la gestion de la SEML, avec son personnel. Ces SEML- projets permettaient d'associer la Collectivité et Domofrance au-delà de la construction de logements et n'avaient pas vocation de demeurer pérennes au-delà de la réalisation de ces projets.

⁹⁸⁸ source In Cité, site www.incite-bordeaux.fr

Dans les années 1990, avec l'implication de DOMOFRANCE dans la "réhabilitation des grands ensembles" sous l'impulsion de son directeur Jean-Louis Hoguet, une SEM fut créée avec la ville de Cenon pour le réaménagement du quartier Palmer. Il s'agissait alors d'intervenir au-delà du seul périmètre de Domofrance, libéré par la démolition de quatre tours, et de requalifier l'ensemble du site dans une logique de "projet de quartier" avec l'implantation d'activités, de services....dans le cadre d'une " ZAC privée" dont la ville de Cenon conservait la maîtrise par le biais de "sa SEML".

Ce type d'implication d'élus locaux par "l'entremise" d'une SEML- projet a été repris par le maire de Lormont avec la création de la SEM des Monts des Lauriers en 2005, Domofrance accompagnant ainsi la collectivité dans l'aménagement d'un parc d'activités et dans la mise en œuvre de son projet urbain en complément de ses interventions sur l'habitat.

Dans ces interventions, la SEML est ainsi **vecteur de partenariat** entre la SA DOMOFRANCE et la collectivité locale, dans le panel des "offres possibles" de cette société dont l'implication "en propre" demeure la forme courante tant pour des interventions de renouvellement urbain sur les Hauts de Garonne, à Bordeaux, Pessac....que pour des projets urbains tel que la ZAC des Chartrons à Bordeaux.

Ces trois modes d'implication des SEML dans la vie locale, d'In Cité ou la SAEMCIB et des SEML de Domofrance sont également le reflet de l'importance des "pouvoirs communaux" dans la "gouvernance" de la Communauté Urbaine de Bordeaux.

Dans le domaine de la culture et des congrès, la SEM Mérignac Gestion Equipement conforte cette caractéristique du paysage bordelais.

II-1-4-c- Culture et Congrès avec MGE à Mérignac et Enjoy à Montpellier.

Lors de la présentation de l'agglomération bordelaise le rôle de la SEM **Mérignac Gestion Equipement (MGE)**, dont l'actionnaire principal⁹⁸⁹ est la ville de Mérignac, a été évoqué pour l'organisation des congrès sur l'agglomération. MGE avec son complexe du Pin Galant -salle auditorium de 1400 places⁹⁹⁰ et espace multi- fonction du "Pavillon de 1300 m2- constitue une des trois⁹⁹¹ composantes principales pour l'accueil de congrès ou de conventions sur l'agglomération de Bordeaux.

Sur l'année, l'usage du Pin Galant est équilibré entre la vocation "congrès - conventions" et celle de présentation de spectacles.

Ainsi, d'une vocation à l'origine essentiellement liée à la diffusion culturelle, MGE s'est développé vers le "tourisme d'affaires" offrant au complexe hôtelier de Mérignac une clientèle complémentaire de celle liée à la proximité de l'aéroport et des parcs d'activités de "Techno West".

Même si la SEM MGE est ainsi impliquée dans le développement économique de l'agglomération et qu'elle participe activement à Bordeaux- Gironde Convention Bureau association qui fédère les opérateurs de congrès sur la CUB et Arcachon et dont elle fut un des membres fondateurs avec la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bordeaux, sa **vocation demeure essentiellement mérignacaise**⁹⁹².

Cette situation est d'ailleurs logique puisque **la compétence "congrès"- ni celle de la culture- n'est pas du ressort de la Communauté Urbaine.**

Sur l'agglomération de Montpellier, la situation est tout autre:

- le mode de gouvernance et d'organisation des maîtrises d'ouvrages publiques de la ville de Montpellier et de la Communauté d'Agglomération sont plus "intégrés" et s'appuie sur des SEM associant la Ville et l'Agglomération,
- la compétence "congrès" est assurée par l'Agglomération au titre des compétences optionnelles telles que la réalisation de manifestations d'intérêt communautaire et en surtout comme composante du développement économique.

De ce fait depuis le 1^{er} janvier 1999, du temps même du district, **les trois sites dédiés au tourisme d'affaires et culturel, le Corum (Palais des Congrès- Opéra Berlioz), le parc des expositions et le Zénith ont été réunis au sein**

⁹⁸⁹ c'est d'ailleurs la seule collectivité actionnaire de MGE qui est présidée par un élu de Mérignac.

⁹⁹⁰ pour 1300 au Palais des Congrès.

⁹⁹¹ avec l'association BCE qui gère le Palais des Congrès, le parc des expositions et le Hangar 14 sur Bordeaux et le groupe Accor qui gère la Cité Mondiale à Bordeaux.

⁹⁹² MGE peut cependant gérer par DSP des salles sur d'autres communes, tel que pour "l'Entrepôt" du Haillan.

d'une même entité juridique, la SEM le Corum sous la marque commune "Enjoy Montpellier".

Le Corum, dénommé lors de son inauguration en 1989 le "navire amiral " de la politique culturelle de la ville de Montpellier dispose de trois auditorium de 318 à 2010 places (l'Opéra Berlioz) et quatre niveaux d'exposition de 1100 à 1700 m2.

Le Zénith inauguré en 1986 offre une capacité de 1910 à 6300 places en jauge maximale dont 3190 places assises.

Le regroupement de ces trois équipements permet une optimisation des charges de fonctionnement mais surtout une synergie dans l'offre et les services aux clients tel que le souligne François Barbance, directeur général d'Enjoy : " *Montpellier a joué le jeu de regrouper les sites majeurs que sont le Corum, le Parc des Expositions et le Zénith, sous un même chapeau, Enjoy Montpellier. Un acte précurseur et un choix volontaire qui permet d'offrir à tout organisateur un plateau unique, servi par une seule et même équipe de professionnels. Erigé en SEM, **Enjoy Montpellier, avec ses soucis de rentabilité et de résultats, accompagne le mouvement de développement économique de la ville, et ce dans la continuité grâce à une volonté politique forte.***" ⁹⁹³

Cette volonté politique forte de la Ville était partagée par la Communauté d'Agglomération, par la Région Languedoc Roussillon et le Département de l'Hérault, depuis 2007, impliqués dans les actions d'Enjoy au titre du développement économique et territorial.

Le capital d'Enjoy se répartit ainsi actuellement, au niveau des collectivités locales, entre ⁹⁹⁴:

- Communauté d'Agglomération de Montpellier : 45% -actionnaire majoritaire,
- Ville de Montpellier : 10,5%,
- Région Languedoc Roussillon : 16%,
- Département de l'Hérault : 3%,
- Ville de Pérols (où est implanté le parc des expositions) : 0, 01%.

La SEM Enjoy figure ainsi parmi les acteurs économiques de la Communauté d'agglomération tout à la fois comme:

- bureau des congrès de l'agglomération en lien avec les acteurs locaux de l'hôtellerie, de la restauration,
- organisateur "en propre" de manifestations "grand public" telles la foire exposition et des salons du cheval EquiSud, Créativa ou celui de l'Habitat, du Tourisme et des Loisirs ainsi que des manifestations professionnelles internationales liées à des thèmes majeurs du développement économique local tels les salons Sudiba (salon méditerranéen de la construction) et le Word Roc Expo (salon de la pierre) ou ENERGAIA (salon des énergies renouvelables),

⁹⁹³ BARBANCE, François. ENJOY Montpellier. Activités 2006 et perspectives 2007: dossier de presse, 2007. p.25.

⁹⁹⁴ source: ENJOY Montpellier. Activités 2007 et perspectives 2008: dossier de presse. Enjoy Montpellier, 2008. p 22.

- accompagnateur de projets provenant des milieux locaux de l'entreprise ou de l'université, pour l'organisation de congrès ou de manifestations notamment sur les thématiques de la médecine, des bio- technologies, en lien avec les thématiques de développement économique de l'Agglomération....partenariats sur la durée avec les universités de Montpellier, notamment la faculté de médecine, et les milieux économiques locaux.
- avec pour la Communauté d'Agglomération un rôle d'observatoire et de conseil complémentaire de celui de la SERM sur l'immobilier d'entreprise.

Ce positionnement de la SEM comme acteur économique et vecteur de communication et d'image de l'agglomération montpelliéraine, en relais des politiques des élus locaux, nécessite de constantes adaptations dans un milieu très concurrentiel, que ce soit celui des congrès ou des manifestations culturelles. La réalisation en cours de la "grande salle multi fonction" au parc des expositions répons à cette nécessité.

La SEM est ainsi, tant dans ses actions au quotidien que dans ce "montage juridique et financier" pour la réalisation de cette "salle multi fonction", le vecteur du partenariat entre les différentes collectivités locales, Agglomération, Ville de Montpellier, Région et ses partenaires "privés" du milieu économique local et des Universités.

Tout comme Eric Bérard, directeur général de la SERM, le directeur général d'Enjoy, François Barbance, fait partie du "cercle des conseillers techniques", aux côtés des services de la Ville de Montpellier et de la Communauté d'Agglomération.

Marc Le Tourneur, directeur général de la TAM (SEM des Transports de l'Agglomération de Montpellier) figure également dans ce cercle des "conseillers techniques" la Ville de Montpellier, puis le District et l'Agglomération ayant mené de front leurs politiques d'urbanisme, de développement économique et de déplacements.

II-1-4-d- TAM à Montpellier, SEMTCAR et CITEDIA à Rennes dans les déplacements et le stationnement.

La ville de Montpellier a depuis les années 1980, sous l'égide de Raymond Dugrand, envisagé la cohérence entre le développement urbain et les déplacements urbains tel que le rappelle **Marc Le Tourneur**:

" A propos des efforts sur l'interface urbanisme- transports à Montpellier, la première ligne de tram est venue "couronner" un grand projet urbain linéaire de la Paillade jusqu'à ANTIGONE et au-delà, mis en place en 30 ans avec toutes les universités, technopoles et hôpitaux sur le tracé de la future ligne avec les nouveaux quartiers d'habitation. Et le SCOT récemment approuvé fait une place exemplaire à l'interface Urbanisme- Transport. D'ailleurs 70% des logements nouveaux (90 % en ZAC) se situent autour -accessibles à pied- des deux lignes de tram." ⁹⁹⁵

Le choix d'une urbanisation linéaire, le long d'une ligne de transport en site propre qui n'existait pas encore⁹⁹⁶, avec la volonté de rattacher la ZUP à la ville et d'étendre celle-ci vers la mer, a ainsi servi de "ligne directrice" pour le "projet urbain" qui continue, aujourd'hui, de s'organiser autour de ce "dessein" pensé dès les années 1980.

Dans ce contexte et dans le mode d'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique de la Ville Montpellier, une SEM, la SMTU (Société Montpellieraine des Transports Urbains) est créée en 1978 pour la gestion des transports urbains et remplace une compagnie privée, la CTM (Compagnie des Transports Montpelliérains).

Outre le transport urbain la SMTU prend en charge une partie du stationnement en ouvrage et sur la voirie, la gestion de la gare routière et la promotion du déplacement à deux roues avec la création d'un service de location de vélos dès 1996⁹⁹⁷.

Le district puis l'agglomération prennent ensuite le relais de la Ville dans cette politique des transports en commun, le "capital public" de la SEM étant alors partagé entre l'Agglomération (30%) et la Ville (20%), et lorsqu'en 1995, les élus du district choisissent de doter l'agglomération d'un tramway, la SMTU en est chargée de la maîtrise d'ouvrage déléguée jusqu'à la réalisation complète du projet, " *le mandat tramway*" ⁹⁹⁸.

En 1999, la SEM est dénommée TAM – Transports de l'Agglomération de Montpellier- ce changement de sigle correspondant à la nouvelle ère des

⁹⁹⁵ CERTU- Trans flash : Et Montpellier? entretien avec Marc Le Tourneur (TAM). n° 321 de mars 2007. p1. site www.certu.fr

⁹⁹⁶ LE TOURNEUR, Marc (directeur de TAM). Urbanisme- hors série n° 26 de septembre 2005, p.23 : " Raymond Dugrand et Georges Frêche ont pensé une urbanisation linéaire organisée le long d'une ligne de transport en site propre qui n'existait pas encore, avec la volonté de rattacher la ZUP de la Paillade à la ville et d'étendre celle-ci vers la mer par une grande infrastructure faisant le lien. **On ne peut expliquer le succès public du tramway sans faire référence à cette politique d'urbanisme**".

⁹⁹⁷ actuellement vélos en libre service.

⁹⁹⁸ Transports de l'Agglomération de Montpellier (TAM). 130 ans de transports dans l'agglomération de Montpellier: des tramways hippomobiles à TAM. Montpellier: TAM, 2006.p.54.

transports urbains de Montpellier avec l'ouverture de la première ligne de tramway le 30 juin 2000⁹⁹⁹.

La SEM est ainsi depuis 1978 positionnée comme l'opérateur de référence de la politique des déplacements de la Ville de Montpellier et de l'Agglomération participant en "observatoire et conseil" aux enjeux de cette politique, hier dans le cadre du PDU et demain pour la mise en œuvre de solutions "intermodales" train/ TAM pour les dessertes vers Sète et Lunel.

TAM, Enjoy et la SERM sont donc les trois SEM qui dans leurs complémentarités permettent à la Ville de Montpellier et à la Communauté d'Agglomération de couvrir le champ des politiques d'urbanisme, de développement économique et de déplacements, sous l'entière maîtrise des élus locaux, tant de la Ville que de l'Agglomération.

Cette "intégration- fusionnelle" entre les projets politiques des élus et leur mise en œuvre par le monde des SEML est caractéristique du contexte montpellierain.

Sur Rennes et son Agglomération, où la "culture SEML" est également très forte, l'intervention des SEM dans les transports urbains et le stationnement s'opéra avec pragmatisme.

CITEDIA, dénommée alors la SAPAR, fut créée en 1976, par la ville de Rennes, pour la gestion de parcs de stationnement en centre-ville. Durant plusieurs années contestée, à l'issue de l'élection d'Edmond Hervé en 1977, à cause d'un projet de parking aux Lices dans le centre historique, elle trouva un "second souffle" dans les années 1990 puis en 2000 lorsque la priorité fut donnée aux transports collectifs et que s'engagea avec la SEM une politique de parkings et de stationnement payant.

Ayant, avec son directeur **René- Pierre Frioult**, retrouvé une reconnaissance de "bonne gestionnaire", la SEM a pu diversifier ses activités vers:

- des missions de télésurveillance,
- la gestion d'équipements de loisirs tels que le camping des Gayeulles, la patinoire ludique le Blizz ou des salles à vocation culturelle sur Rennes, le Musikall et le Liberté,
- la gestion syndicale d'immeubles de bureaux et de centres commerciaux,
- la gestion de "salles polyvalentes" tant à Rennes que dans des communes voisines de Pacé, Pont Péan, Chateaugiron, Questembert.
- et exporter ses compétences de stationnement à Cancale pour la gestion du parking du port de la Houle ou pour des missions d'études et de conseils à Dinan, Morlaix, Belle Ile....

devenant ainsi une SEM multi gestion, sous contrôle certes de la ville de Rennes, son actionnaire public, mais en développant "sa logique propre" d'entreprise.

⁹⁹⁹ sources: 130 ans de transports dans l'agglomération de Montpellier. TAM, 2006.

La **SEMTCAR** (SEM des Transports Collectifs de l'Agglomération Rennaise) fut elle aussi amenée à de profondes évolutions depuis sa création en 1992 par le District ¹⁰⁰⁰ de Rennes.

" La décision de constituer une société d'économie mixte ayant pour objet d'étudier, de réaliser et d'exploiter le VAL et le réseau existant de bus a été prise le 24 janvier 1992 par le District urbain de l'agglomération rennaise." ¹⁰⁰¹

Cette création s'effectua dans un contexte conflictuel entre partisans et adversaires de la solution métro- VAL soutenue par me maire Edmond Hervé et **Jean- François Blache**¹⁰⁰², directeur de la SEMTCAR et *" en dépit des menaces de recours devant le tribunal administratif (le premier sera déposé le 1^{er} mars), le District charge la SEMTCAR de lancer la procédure de consultation des entreprises pour le tronçon central, où la ligne passera en tunnel profond. Jean- François Blache confirme à Ouest- France:"Nous allons lancer les travaux". Pourtant, le nouveau ministre des transports, Bernard Bosson, a bien prévenu: "Tout commencement de travaux annulerait la subvention de l'Etat". Hostile au projet, il dépêche même trois sages à Rennes pour étudier le dossier. " ¹⁰⁰³*

Et le chantier démarra le 6 janvier 1997, Edmond Hervé ayant, entre temps été réélu maire de Rennes.

En ce qui concerne l'exploitation, les exploitants en place du groupe Kéolis réagirent et, dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) celle-ci leur fut confiée en 1998.

La mission de la SEMTCAR fut donc limitée à l'étude et à la réalisation mais la SEM conservait sa fonction de conseil notamment pour intégrer la logique urbaine en cohérence avec les évolutions engendrées par le métro.

La SEM au-delà de sa mission de " mandataire de la construction" du métro participe ainsi aux réflexions stratégiques urbaines liées au tracé du métro notamment pour la requalification de quartiers aux abords des sorties de métro, la création de parkings relais....

Ainsi même d'une situation sensiblement identique à Rennes et Montpellier, avec des cultures urbaines proches, le positionnement des SEML peut s'avérer, en définitive, différent en fonction du jeu des acteurs locaux.

Pour les transports urbains, ce qui demeurerait stratégique, et le demeure encore, était la maîtrise du tracé, de l'emplacement des stations de métro et des parcs relais et à cet effet, la présence de la SEMTCAR à ses côtés était une garantie. Pour l'exploitation, la maîtrise de la collectivité était assurée par la DSP, ce qui témoigne de l'importance et de la "temporalité" de ce qui peut être considéré comme stratégique, au regard du "projet politique" des élus.

¹⁰⁰⁰ la Communauté d'Agglomération a pris la suite du district (68,7 % des actions).

¹⁰⁰¹ SEMTCAR. Métro tenu! 1997/ 2002: histoire d'un chantier. Rennes Métropole et SEMTCAR, 2002.p.15.

¹⁰⁰² Jean François Blache : ancien directeur de la SEMAEB et conseiller du maire dans le dossier du métro- VAL; Michel Philipponneau, président du District, aurait préféré une solution tramway et Yves Cochet, conseiller municipal Vert était également opposé au métro-VAL.

¹⁰⁰³ SEMTCAR. Ibidem, 2002. p.15.

II-1-4- e- SEM Route des Lasers et Gertrude: pour des projets spécifiques.

- **Gertrude** signifie Gestion Electronique de Régulation en Temps Réel pour l'Urbanisme, les Déplacements et l'Environnement.

Créée en 1981 par la Communauté Urbaine de Bordeaux, actionnaire à 51%¹⁰⁰⁴, la formule SEM avait été retenue pour assurer le développement et surtout la commercialisation du système de régulation du trafic mis au point par **Christian Franceries**, ingénieur à la CUB. En effet, dès sa mise en place, en 1976, de nombreuses collectivités françaises et étrangères se sont montrées "intéressées". Un brevet a été déposé en 1979 et la SEM avait pour principal objet d'en permettre la diffusion près d'autres collectivités.

Il fallut cependant attendre 1985 pour qu'un premier contrat soit concrétisé avec la ville de Lisbonne puis en 1986 avec la ville de Reims et ensuite sur l'ensemble du territoire français à Marseille, Montpellier, Dunkerque, Metz, Dax, Mimizan, Mont de Marsan....et à l'étranger à Porto et en Amérique latine, Asuncion au Paraguay, Monterrey et Morelia au Mexique, Posadas en Argentine...

Pour l'Amérique latine, un "agent commercial" représente la SEM mais la promotion s'opère essentiellement en lien avec les actions de communication de la ville de Bordeaux et de la CUB, le système Gertrude faisant partie des "produits innovants" présentés lors des salons ou congrès auxquels participent la Ville et la CUB.

La plupart des marchés résulte cependant de consultations et d'appel d'offres, Gertrude étant en son domaine concurrencé par des grands groupes tels Sagem ou Siemens.

La Communauté Urbaine demeure le principal client de la SEM mais ne représente plus en 2006 que 33%¹⁰⁰⁵ de son chiffre d'affaires.

Une telle société évoluant et se développant comme une société d'ingénierie privée pourrait ainsi, logiquement, se transformer en société privée, éventuellement sous forme de coopérative ou toute autre solution associant le personnel, ce qui n'exclurait nullement la poursuite du contrat avec la CUB.

Cela supposerait que les agents de la SEM "coupent le cordon ombilical " avec les services de la CUB, dont ils sont pour la plupart issus. Cela pourrait s'envisager lors du renouvellement progressif du personnel, mais cela ne fait pas partie des préoccupations actuelles de la CUB, la SEM équilibrant ses comptes et ne posant pas problème.

- **la SEM Route des Lasers** est née de la nécessité d'une implication des Collectivités Locales pour assurer l'accueil des entreprises qui devaient

¹⁰⁰⁴ les villes de Bordeaux et Mérignac sont également actionnaires avec chacune 7%.

¹⁰⁰⁵ source: rapports des administrateurs de SEM à la CUB, délibérations du 21 décembre 2007 . Ce niveau de "dépendance" à la CUB était de 42% en 2004 et 40% en 2005.

participer à la construction et à la maintenance du Laser Mégajoule qui s'implante sur le site du CEA- CESTA au Barp¹⁰⁰⁶.

Destiné à simuler les conditions d'une explosion thermonucléaire, ce programme représente l'un des 10 plus gros chantiers de France et constitue une opportunité pour développer une filière autour des transferts de technologie et recherches universitaires dans les domaines des lasers et de l'optique.

L'Etat lors d'un Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire en 2002 officialise cette opportunité de développement scientifique et technique sous l'appellation "route des lasers".

Il s'agissait alors de favoriser l'accueil des entreprises concernées par la réalisation et la maintenance du Laser Mégajoule, certaines devant être implantées, pour des raisons techniques et de sécurité, sur le site même du CEA, et de stimuler la création d'entreprises nouvelles de cette filière.

Transformer un "projet militaire" en un vecteur de développement local suppose quelques doses d'innovation et de capacités de persuasion ; le préfet Christian Frémont réussit à persuader élus locaux, universitaires et le CEA de s'investir dans le projet "route des lasers" dans un projet de développement territorial sur un périmètre formant un triangle entre Bordeaux –et ses Universités-, le Barp et le Bassin d'Arcachon.

De son côté le CEA décide de permettre à certains prestataires du Laser Mégajoule de s'installer hors de son "enceinte militaire", ce qui permet des retombées de taxes professionnelles pour les collectivités locales et facilite l'organisation d'un projet d'aménagement sur la commune du Barp.

L'idée d'un partenariat des collectivités locales avec le CEA se concrétise sous la forme d'une SEM patrimoniale, avec l'appui et les conseils de la CDC¹⁰⁰⁷ et sous l'impulsion du Conseil Général et de la directrice de ses services économiques, **Isabelle Laporte**¹⁰⁰⁸.

*" Les collectivités ont alors décidé de s'impliquer dans l'accueil des entreprises prestataires du Laser Mégajoule malgré quelques réticences de se substituer à l'Etat, surtout dans le domaine militaire."*¹⁰⁰⁹

Le projet de SEM vise à aménager et construire, au sein de l'emprise du CEA et sur un parc aux abords de celui-ci, les ensembles immobiliers locatifs qui accueilleront les prestataires du CEA pour la construction et la maintenance du Laser Mégajoule ainsi que les entreprises de la filière laser- optique.

La question du leader- chief fut résolue par une répartition égalitaire au sein de la SEM¹⁰¹⁰ entre:

- le département censé représenter le développement territorial des pays "hors CUB" et impliqué dès le début du projet,

¹⁰⁰⁶ sur le site du CESTA (Centre d'Etudes Scientifiques et Techniques d'Aquitaine) au Barp, commune à 30 km au Sud de Bordeaux.

¹⁰⁰⁷ j'ai participé, au titre de la SCET, aux études de faisabilité de la SEM engagées sous l'égide de la CDC.

¹⁰⁰⁸ Isabelle Laporte est actuellement directrice de la SEM Route des Lasers.

¹⁰⁰⁹ Fédération des SEM. Sem Route des lasers: un parc scientifique et industriel de l'optique unique au monde. Sem- mag de juillet- août 2006. p.6.

¹⁰¹⁰ les actionnaires principaux de la SEM sont la Région, la CUB et le Département à parts égales pour 18,4% puis la Communauté de Communes du Val de l'Eyre (dont fait partie la commune du Barp) 2,8%, la Communauté d'Agglomération du Bassin d'Arcachon 1,17% et le CEA comme actionnaire privé avec 17,6%.

- la Région au titre de sa compétence développement économique, compétence confortée depuis par la "gestion " du pôle de compétitivité "route des lasers",
- la CUB car, même si le Barp est hors de son territoire, les Universités concernées le sont, de même que certaines entreprises existantes ou susceptibles de se créer, et il était difficile d'être absent.

A ce socle, assurant "l'équilibre" de l'édifice, sont venus se greffer la Communauté de Commune du Val de l'Eyre – dont fait partie la commune du Barp- et la Communauté d'Agglomération du Bassin d'Arcachon et...le CEA en sa qualité d'observateur intéressé et de propriétaire des terrains où seront implantés certaines entreprises, dans son enceinte sécurisée.

Ce "partenariat " où nul ne souhaite apparaître comme le "maître du jeu" même si le Conseil Général semble depuis le début le plus impliqué¹⁰¹¹, mais ne peut refuser de participer, tel qu'au jeu du "poker menteur", fonctionne ainsi sur un "équilibre des pouvoirs" caractéristique de la "culture bordelaise".

Cela a permis la création des parcs d'activités Laseris 1 au Barp et depuis peu de la cité de la photonique à Pessac, sur le territoire de la CUB et dans la "commune" ¹⁰¹²du président du Conseil Régional et l'implantation d'entreprises telles que Sagem, Thalès- Géraç, Elyo, Eolite Systems...et de l'Institut Lasers Plasma de l'Université Bordeaux 1.

La SEM est ainsi un "maillon" de la filière "route des lasers" dans son rôle de SEM patrimoniale. Au sein de cette filière l'association Alpha, sous l'égide de 2ADI (Conseil Régional) doit assurer les liens avec l'université et les chercheurs – créateurs d'entreprises et le BRA, missionné par Alpha, la "commercialisation" des sites de la SEM. Cela fait beaucoup de monde avec des logiques et des temporalités différentes, ce qui explique les "tentations" de la SEM d'assurer elle-même sa commercialisation et sa promotion, de participer à des "salons spécialisés", de s'engager dans de l'animation économique¹⁰¹³, au risque "d'interférences" ¹⁰¹⁴entre acteurs.

En ce domaine du développement économique "l'intuitu- personae" s'avère prépondérant pour permettre de "travailler ensemble" surtout lorsque le "portage politique" est dilué.

Mais, au-delà de ces "frictions" qui sont également preuve de mouvement et de motivation, la formule SEM remplit son rôle d'opérateur légitime pour organiser un partenariat tout d'abord Public- Public entre collectivités et avec une "institution" telle que le CEA, partenariats où chacun avec ses propres logiques, ses propres finalités et temporalités se met au service d'un projet commun...

un projet politique, des volontés partagées, des relations personnelles...les trois éléments de base qui assurent la légitimité d'une SEML, quelque soit son domaine d'activité et la "culture locale".

¹⁰¹¹ Isabelle Laporte, directrice de la SEM, agent du Conseil Général et Yves Lecaudey, président de la SEM, vice président du Conseil Général.

¹⁰¹² même si Alain Rousset n'est plus maire de Pessac, il demeure attaché à "sa " commune dont il est le député.

¹⁰¹³ d'autant plus facilement que c'est la formation et l'expérience de la directrice Isabelle Laporte.

¹⁰¹⁴ tel que dans le démarchage d'entreprises de Lannion déjà en contact avec le responsable d'Alpha.



(photographies Jacques Da Rold)
Laseris 1 et 2 au Barp : SEM route des lasers.

II- 1- 4- f. les SEM départementales aux "marchés" des agglomérations.

Les trois SEM départementales **Gironde Développement**, **SADIV** (en Ile et Vilaine), **Hérault Aménagement** sont essentiellement au service des projets politiques des Conseils Généraux dans :

- la mise en œuvre de leurs propres projets d'équipements structurants tels que les collèges en Hérault, avec la création d'une SPLA¹⁰¹⁵ "associée" à la SEML,
- l'aménagement de secteurs d'activité "d'intérêt départemental" tel qu'en Ile et Vilaine la plateforme bio- technologique de Fougères ou en Gironde l'assistance à la SEM route des lasers tant pour l'aménagement que pour la construction de bâtiments.
- le conseil aux communes, contrat pris en charge par le Conseil Général en Ile et Vilaine, où il n'y a pas de CAUE (Conseil Architecture Urbanisme et Environnement), et envisagé en Gironde notamment pour permettre à celles-ci une assistance opérationnelle face à la pression des lotisseurs et aux demandes de populations nouvelles ne trouvant pas à se loger sur la Communauté Urbaine de Bordeaux.
- l'animation de coopérations avec les communes pour des "projets de territoire" tel "Cœur d'Hérault" où la SEML a tout à la fois une mission d'étude (prospective et montage de projets) et de "pédagogie" près des élus locaux "submergés" par la prolifération des lotissements et la pression des lotisseurs.

A ce titre elles n'interfèrent pas avec les interventions des Agglomérations et des SEM d'Agglomération.

Cependant, elles assurent également leurs activités en direct près des communes et même si "tacitement" un "pacte de non agression" existe entre SEML des "débordements territoriaux" existent lorsque :

- des communes ne souhaitent pas, tel que sur l'agglomération de Rennes, faire appel à la SEM d'agglomération pour la mise en œuvre de leurs ZAC, de compétence communale, pour des raisons de "politique locale", tout comme sur la CUB certains maires tel celui de Pessac ne confient pas leurs projets à BMA,
- la Collectivité n'a pas vis-à-vis de sa SEML une stratégie clairement identifiée tel que sur la Communauté Urbaine ce qui amène BMA et Gironde

¹⁰¹⁵ **le Conseil Général de l'Hérault a souhaité renforcer son "partenariat" avec sa SEM d'aménagement** pour les interventions que celle-ci entreprend pour son compte, notamment pour la construction et la gestion du patrimoine des collèges, dans un département en forte croissance démographique.

Le souhait de disposer d'un "opérateur de référence" pour la mise en œuvre de cette politique, susceptible de l'accompagner sur la durée, a conduit le Conseil Général à envisager la formule de **la SPLA, dont la gestion serait assurée par Hérault Aménagement**, avec pour les deux structures le même président, **André Vezinhet**, président du Conseil Général et le même directeur, **Jean- Claude Deperrois**.

- Développement à se conduire en "concurrents" tant sur le territoire de la CUB que sur l'ensemble du Département,
- des situations particulières conduisent le Conseil Général à s'impliquer dans un projet sur l'agglomération tel qu'à Bruz sur l'agglomération de Rennes pour la poursuite du complexe économique et universitaire de Kerlane ¹⁰¹⁶ et à Thorigné Fouillard pour le "village des collectivités" ou à Montpellier, aux Pierres Vives, où un secteur d'habitat complétera l'aménagement d'un site accueillant des équipements départementaux tels que les Archives, la Bibliothèque de Prêt, l'Office des Sports.

D'autre part, les "marchés des agglomérations", là où il n'y a pas de SEML d'Agglomération, sont le territoire d'intervention de prédilection des SEML départementales, avec un "marché" et des propositions alternatives au tout-lotissement privé lorsqu'il y a une volonté des élus locaux pour redynamiser leurs centres-bourgs et s'engager dans une démarche de mixité sociale et urbaine (collectifs/ individuels, accession/ location...).

C'est le cas sur le Pays de Rennes, hors Communauté d'Agglomération, en Gironde dans le Créonais ou en Hérault à Frontignan, sur l'éco-quartier des Pielles ¹⁰¹⁷ entre Montpellier et Sète.

Lorsqu'il y aura évolution des périmètres institutionnels de ces agglomérations, ce qui paraît sinon inéluctable du moins nécessaire pour une "bonne gouvernance" de ces métropoles, cela conduira à des évolutions des "territoires légitimes" de ces SEML.

Cette évolution s'effectuera selon les cultures et histoires locales:

- par la pédagogie et l'évolution "consensuelle" sur le Pays de Rennes,
- par la "volonté politique" dans un "continuum historique" dans la région de Montpellier- Sète- Lunel,
- et dans l'indifférence sur la métropole bordelaise si entre-temps un projet et une volonté politique ne s'est pas dégagée.

Quel que soit le territoire et son niveau d'évolution, le projet et la volonté politique demeurent en effet préalables à l'usage et au positionnement des acteurs de sa mise en œuvre, acteurs qui demeureront le reflet des modes de gouvernance, des cultures et histoires locales, des organisations des maîtrises d'ouvrage publiques.

Ce qui fut à cet effet mis en exergue pour les SEM communales et d'agglomération s'applique également aux SEM départementales dans leur double mission:

- de mise en œuvre des politiques du Conseil Général,
- d'intervention pour les communes et groupements de communes dans le cadre d'un projet d'aménagement du territoire départemental.

¹⁰¹⁶ il s'agissait initialement d'un projet de campus universitaire et technologique privé engagé sous les précédentes mandatures de Pierre Méhaignerie puis repris par le Conseil Général.

¹⁰¹⁷ l'éco-quartier des Pielles à Frontignan est en cours de réalisation par Hérault Aménagement dans le cadre de la requalification d'une ancienne raffinerie de soufre.

II-1-5. MODELES DE POSITIONNEMENT DES SEML AU REGARD DES MAITRISES D'OUVRAGE URBAINES.

Cette analyse du positionnement des principales SEML recoupe ainsi et complète les premiers éléments fournis lors de l'examen des modes de "gouvernance" et d'organisation des maîtrises d'ouvrage publiques sur ces trois agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier.

Les SEML apparaissent ainsi tout à la fois acteurs des projets locaux, participant à "l'écriture de l'histoire" de ces agglomérations et reflet et révélateur des cultures et modes de pouvoirs spécifiques de celles-ci.

Le rôle et le positionnement des SEML comme acteur des politiques urbaines et territoriales sont ainsi, au-delà des cadres juridiques auxquels elles se réfèrent, cadres juridiques identiques sur l'ensemble du territoire français, adaptés aux pratiques et cultures locales.

Cet aspect conforte leur caractère d'Entreprise Publique Locale revêtant des formes différentes selon le projet et la volonté politique des élus locaux.

Dans une "culture de pouvoir" où, tel que sur la Communauté Urbaine de Bordeaux, le projet politique est réparti entre 27 pouvoirs communaux les SEML, communales et d'agglomération, participent à cette "balkanisation" et ont tendance à développer des "**logiques propres**" d'entreprise, pour assurer leur pérennité ou à concentrer leur positionnement près des communes plutôt que près de la Communauté Urbaine elle-même.

Dans ces conditions la "légitimité" des SEML où la CUB est majoritaire telles que BMA, In Cité ou Gertrude est conditionnée à leur situation financière et tant que celle-ci est satisfaisante il y a peu de débat¹⁰¹⁸.

Dans une culture de la planification et d'implication forte de la collectivité en maîtrise foncière et urbanisme opérationnel, tel qu'à Rennes et Montpellier, les SEML accompagnent la dynamique portée par les élus locaux tant sur la ville-centre que sur l'agglomération, avec cependant des nuances de positionnement selon l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique urbaine et de ses rapports avec ses SEML selon:

- "**un modèle intégré**" avec une forte imbrication entre services techniques et SEML dans les rôles d'observatoire, de conseil et de mise en œuvre - le passage à l'acte - tel que sur Montpellier et son agglomération. Les SEML, la SERM, TAM et Enjoy, participent chacune dans son domaine de compétence, à "la maîtrise d'ouvrage urbaine", "dans" la maîtrise d'ouvrage

¹⁰¹⁸ cette situation est clairement exprimée dans les rapports de la mission d'audit préparés chaque année au titre du rapport des administrateurs de SEM au Conseil de la CUB.

urbaine sous l'égide des élus locaux fortement impliqués dans le portage politique de leur projet.

- **"un modèle équilibré"** avec l'émergence, tel que sur Rennes et son agglomération, d'une fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine au sein de la (des) collectivité (s), les SEML assurant alors, sous l'égide des services techniques locaux, la mise en œuvre du projet politique tout en étant associées aux réflexions "amont" et participant à la "pédagogie" du projet près des autres acteurs impliqués dans sa réalisation. Les SEML se situent alors "à côté de" et "aux côtés de" la maîtrise d'ouvrage urbaine.

Tel que l'analyse des SEML sur les agglomérations de Rennes et de Montpellier l'a mis en exergue, ces deux modèles nécessitent **une relation de confiance entre les responsables des SEML et les élus locaux**, "**l'intuitu-personae**" indispensable pour assurer la mise en œuvre de tout projet, dans le respect réciproque des rôles de chacun, ce que Jean Frébault souligne particulièrement pour le modèle intégré :

"Afin d'éviter la dérive la dérive technocratique, ce système suppose, en contrepartie, que les arbitrages nécessaires tout au long des projets remontent au bon niveau dans une relation de forte confiance. Cela implique de la part de l'aménageur (et pour toutes les SEML) transparence et préoccupations éthiques, avec le souci de bien clarifier l'articulation des responsabilités professionnelles et politiques des uns et des autres." ¹⁰¹⁹

Sur la Communauté Urbaine de Bordeaux, dans le cadre des "pouvoirs communaux" qui demeurent au cœur de la gouvernance urbaine locale, la SAEMCIB à Bègles et MGE- Pin Galant à Mérignac se situent, chacune dans son domaine de compétence, le renouvellement urbain pour la SAEMCIB, la culture et les congrès pour MGE, en relation "intégrée" avec les élus et les services de leurs collectivités locales, position caractérisant également la relation d'IN CITE sur la ville de Bordeaux dans son intervention sur le centre-ville. Cette situation conforte le "paradoxe" bordelais d'une SEM d'agglomération, BMA, en position de "banalisation" dans le champ des acteurs de la Ville alors que des SEM communales ou "assimilées"¹⁰²⁰ assurent, sur leur territoire, un rôle majeur.

Ces différentes typologies d'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine, en fonction des histoires et cultures locales et des "hommes qui font la ville" se retrouvent dans la quasi-totalité des agglomérations et peuvent se décliner, avec des combinaisons de ces "modèles" sur l'ensemble du territoire national.

Ces "déclinaisons" sont d'autre part sur un même territoire susceptibles de variations dans le temps. Ce qui est stratégique en un temps donné peut en effet devenir "banal" quelque temps après lorsque le projet a été engagé ou lorsque les priorités et les urgences ont changé de domaine ou de territoire.

¹⁰¹⁹ FREBAULT, Jean. La Maîtrise d'Ouvrage Urbaine. le Moniteur (Ville aménagement). 2005. p. 24.

¹⁰²⁰ même si la CUB est majoritaire dans IN CITE cette SEM est généralement considérée comme bordelaise.

Ainsi la Ville de Lyon et sa Communauté Urbaine (la COURLY) ont été marquées tour à tour:

- par des élus bâtisseurs tel Louis Pradel s'appuyant sur la SCET et la SEM de la Région Lyonnaise (SERL) pour après l'ère des grands ensembles s'engager dans les grands chantiers de la Part Dieu, de Perrache et des requalifications urbaines sur les pentes de la Croix Rousse ou dans le Vieux Lyon,
- par des élus "libéraux" tels Michel Noir et Raymond Barre comptant sur le marché et les promoteurs privés pour réguler la demande et engager de nouveaux projets tel celui de la Cité Mondiale, projet qui sera repris par la SEML Cité Mondiale après défection du groupe SARI- Générale des Eaux ou de Lyon Confluence avec pour ce dernier la création d'une "SEML ad hoc" pour coordonner le projet, la SERL étant alors considérée comme un opérateur potentiel sans réel appui des élus de la Communauté Urbaine et de la Ville,
- et depuis les années 2000 et l'élection de Gérard Collomb, avec des élus ayant combiné une maîtrise d'ouvrage urbaine forte¹⁰²¹ avec l'usage de leurs SEML dans un modèle "équilibré":

" Le cas de Lyon illustre parfaitement le modèle équilibré du partage des rôles entre la Communauté Urbaine et ses services qui assurent la maîtrise d'ouvrage politique et technique, et les opérateurs, l'ensemble fonctionnant dans un système de va et vient permanent à chaque niveau de compétence et à chaque étape du projet. " ¹⁰²²

C'est ainsi qu'aux côtés de SEM projets telles celles de la Cité Mondiale ou de Lyon Confluence, transformée en SPLA en 2008, la SERL intervient sur les principales opérations de renouvellement urbain de l'agglomération, dans la requalification de friches industrielles tels les terrains Berliet à Saint Priest et dans l'urbanisation de la "première couronne".

Le "modèle équilibré" , dans une "posture" favorable à l'économie mixte, est également celui qui caractérise le positionnement des SEML sur **l'agglomération nantaise** surtout depuis l'élection en 1989 de Jean- Marc Ayrault à la Ville de Nantes et la constitution de la Communauté Urbaine en 2001 avec, tout comme sur la COURLY, **une cohabitation de SEML** dédiées tel la SAMOA pour l'aménagement de l'île de Nantes ou dans les domaines des services les SEML du Palais des Congrès, du Château de la duchesse Anne, des "Folles Journées"...et de SEML généralistes tel que Nantes Aménagement intervenant notamment dans les quartiers de renouvellement urbain ou Nantes Gestion Equipement pour le stationnement et la gestion d'équipements publics.

La SAMOA constitue cependant un cas particulier se rapprochant du "modèle intégré". Elle fut en effet créée pour l'aménagement de l'île de Nantes après la

¹⁰²¹ L'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine "forte" de la Courly a été engagée dans les années 1990.

¹⁰²² HOANG, Alix. Grand Lyon: une tradition de maîtrise d'ouvrage urbaine structurée In FREBAULT, Jean. La Maîtrise d'Ouvrage Urbaine. le Moniteur (Ville aménagement). 2005. p.111.

définition du projet et le choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre Alexandre Chemetoff – Jean Louis Berthomieu, ces différentes étapes ayant été effectuées sous l'égide d'une "mission" des services de la Ville de Nantes et de la Communauté Urbaine. Le choix de la formule SEML résulte ainsi du pragmatisme pour assurer la mise en oeuvre opérationnelle sur la durée, la SEML étant dirigée par **Laurent Théry** l'ancien responsable de la mission "Ile de Nantes". Ce "pragmatisme nantais" permet ainsi de maîtriser l'aménagement sur la durée même avec une maîtrise foncière moindre qu'à Rennes et dans une coopération public- privée d'écoute réciproque tel que le rapporte Michel Giboire, promoteur rennais: " *Travailler à Nantes, c'est bénéficier d'une plus grande liberté dans l'exercice de notre métier...à Nantes, le mode de fonctionnement est différent : on nous écoute et derrière il y a toujours une réponse, sur un mode très pragmatique.*" ¹⁰²³

Ce " continuum" dans "l'intuitu personae" entre les élus locaux de Nantes et de Nantes Métropole, directement impliqués dans ce projet politique majeur pour l'agglomération, les services techniques de ces deux collectivités et la SAMOA assure à celle-ci une fonction d'opérateur de référence sur ce territoire de l'agglomération, conseil et observatoire au-delà de son rôle d'aménageur comme peut l'être la SERM sur Montpellier. Le "modèle intégré" inclut d'ailleurs dans l'exemple de l'Ile de Nantes l'équipe de maîtrise d'œuvre Chemetoff-Berthomieu, partageant avec la SEML les mêmes locaux et les mêmes ambitions sur toute la durée du projet.

Ces "typologies" sont elles même susceptibles de variations dans le temps sur un même territoire. Ainsi, à **Dunkerque** la requalification des friches portuaires du site "Grand Large" s'est effectuée en lien avec la SEML – S3D alors que pour le "Centre" le choix des investisseurs promoteurs s'est effectué sous l'égide des services de la Communauté Urbaine et de l'Agence d'Urbanisme, la création d'une structure dédiée au projet, type SPLA, étant susceptible d'intervenir en un second temps , à l'exemple de l'Ile de Nantes où la SEML fut créée après le choix des urbanistes....la priorité au projet sur la structure.

Ces compléments de "regards croisés "sur d'autres agglomérations mettent clairement en exergue **la convergence entre une maîtrise d'ouvrage urbaine structurée et maîtrisée par les élus locaux autour d'un projet politique clairement identifié par tous et le positionnement des SEML en qualité d'acteur "référent", avec des nuances selon les projets.**

Dans le champ élargi des acteurs la formule SEML (ou SPLA) est alors retenue en adaptant ses modalités d'action au projet et à la volonté des élus, formule choisie en toutes connaissances. Le temps des modèles est révolu; les SEML (ou SPLA) s'adaptent aux "circonstances".

Ces constats et ces conclusions sont également valables pour d'autres types de SEML telles que les SEML départementales.

¹⁰²³ AUDOUIN, Jean. Traits Urbains, n° 25, août- septembre 2008. p.25.

A cet effet il est significatif de remarquer l'analogie pouvant exister sur les trois analyses effectuées sur Bordeaux, Rennes et Montpellier entre SEML d'agglomération et SEML départementales avec :

- pour Gironde Développement une faible implication du Conseil Général fonctionnant, tout comme la Communauté Urbaine de Bordeaux, sur une "culture du pouvoir local", la SEML Gironde Développement se situant alors entre "modèle équilibré" et obligation de développer "sa logique propre" pour assurer son équilibre financier.
- pour la SADIV – Ile et Vilaine et Hérault Aménagement des "modèles intégrés" avec notamment dans le cas de l'Hérault la création d'une SPLA, associée à la SEML, pour la réalisation des équipements dont le Conseil Général assure la maîtrise d'ouvrage.

Ce regard croisé sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier a d'autre part **mis en relief les incohérences de notre système institutionnel** avec notamment dans le domaine de l'urbanisme opérationnel des compétences croisées entre communes et communautés d'agglomération, voir même communautés urbaines.

Au-delà du déficit de démocratie locale qui subsistera tant que les élus communautaires ne seront pas élus sur un projet politique communautaire cela complexifie le positionnement des SEM d'agglomération avec cependant en contrepartie pour celles-ci un rôle de "médiation" à assurer entre ces différentes collectivités.

Cette difficulté des intercommunalités à se positionner elles-mêmes comme collectivités territoriales à part entière explique la part relativement faible de l'implication de celles-ci dans le capital des SEML et donc dans la maîtrise de celles-ci :

actionnaires publics	ensemble des SEML (à fin 2005)	50 dernières SEML créées (à fin 2006)
communes	41, 7 %	41, 7 %
intercommunalités	12, 1 %	9, 9 %
départements	8, 9 %	17, 2 %
régions	2, 3 %	2, 7 %
état et organismes publics	1, 3 %	0, 3 %

(source fédération des SEM)

La "légitimité" des SEML d'agglomération et leur évolution sont ainsi directement liées à la légitimité même de ces agglomérations, à leur capacité à porter des projets métropolitains et à la volonté des élus de les maîtriser sur la durée. Rien n'est acquis et la situation évolue sans cesse en fonction des projets stratégiques des élus, des territoires et des domaines d'action prioritaires, des relations personnelles entretenues entre élus locaux, leurs services et les différents acteurs de la Ville, dans un "jeu de pouvoir" et de "régulations croisées" également en constantes évolutions.

**II- 2- UNE MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE URBAINE
ET TERRITORIALE EN MUTATION DANS LE CONTEXTE
EUROPEEN**

**ENTRE PARTENARIAT PUBLIC- PRIVE
ET ENTREPRISE PUBLIQUE LOCALE.**

*L'Europe, entre chance et incertitudes pour
les SEML...*

II-2-1- INTRODUCTION.

Tel que cela a été abordé à la fin du 1^{er} chapitre sur 50 années d'évolution dans le champ des politiques urbaines et territoriales, les missions des SEM s'inscrivent dans un contexte renouvelé.

Au-delà des réformes issues institutionnelles des lois Voynet et Chevènement de 1999 et des "nouvelles approches de la Ville" à la suite de la loi SRU de 2000, plusieurs tendances fortes ont pu être identifiées comme ayant une incidence sur l'environnement professionnel des Sociétés d'Economie Mixte Locales.

Les histoires et cultures locales, au regard des enjeux de compétitivité des territoires, ont servi de cadre de référence au "regard croisé" sur les trois agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier.

Selon les modes de "gouvernance" et d'organisation de la maîtrise publique urbaine et territoriale, le rôle et le positionnement des SEML se sont révélés très différents malgré des cadres juridiques identiques sur l'ensemble du territoire français mais les SEML demeuraient présentes, aux côtés des élus locaux, pour la mise en œuvre de leurs projets stratégiques.

Le "modèle français" des Sociétés d'Economie Mixte Locales paraît ainsi très adaptable aux différentes pratiques de ces collectivités sur l'ensemble du territoire.

Le "modèle français", s'il existe, n'est cependant plus le seul cadre de référence permettant d'envisager l'avenir.

Les principaux enjeux territoriaux et urbains à venir sont en effet à replacer dans le contexte d'une mondialisation de l'économie marquée par l'ouverture des marchés et l'avènement d'une économie postindustrielle.

L'une de ses conséquences importantes abordée au chapitre précédent est "l'exacerbation" des processus de métropolisation et en premier lieu en France la montée en puissance du mouvement des agglomérations.

Ce contexte de la mondialisation conduit à resituer cette recherche au-delà du contexte national et notamment à l'échelle européenne.

L'Europe est en effet régulièrement présentée tout à la fois :

- comme le champ des nouvelles formes de penser l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique avec de nouveaux horizons pour une meilleure efficacité de l'action publique donc favorable au développement des Entreprises Publiques Locales dont les SEML sont une composante,
- et comme le "terreau" d'un "libéralisme" hostile à toute "régulation" des Etats et des Collectivités locales donc peu propice au monde des SEML en favorisant pour les collectivités locales l'émergence de nouvelles formes de partenariat public privé "sous influence" du secteur privé.

Dans ce contexte, trois " images contrastées" du futur des SEM et de leur environnement apparues comme représentatives du « champ des possibles » avaient été suggérées par la Fédération des SEM lors de la préparation de son congrès de 2006 ¹⁰²⁴, réflexions prospective introduite par Michel Godet ¹⁰²⁵
Des extraits de ce document de travail permettent en effet de resituer les questionnements en cours sur " l'environnement des SEM " au travers de ces trois scénarios:

- scénario 1. Le libéralisme a imposé ses règles aux SEM

Sous l'influence d'une pensée libérale dominatrice au niveau de l'Union européenne, les SEM seront devenues des entreprises comme les autres dans l'esprit de tous, y compris des élus.

Le statut à capitaux mixtes des SEM deviendra ainsi de plus en plus « anachronique » car soit la société appartiendra totalement à une ou des collectivités -mais alors pourquoi pas une régie, voire un établissement public ou une entreprise publique locale type SPLA présent sur des secteurs considérés comme stratégiques par les collectivités? ; soit elle ne lui appartiendra pas totalement - mais alors quel est, pour un investisseur privé ou public, l'intérêt d'être partiellement propriétaire d'une SEM ?

Sur les marchés concernés, la compétition augmentera rapidement avec de grands groupes privés de services d'échelle nationale ou internationale. Contrairement aux SEM, que leur histoire locale et la réglementation prédisposent difficilement à la croissance externe, aux fusions, au développement extra- territorial, ces groupes seront en fait capables de déployer à l'échelle locale, nationale et internationale des compétences et des savoirs faire sophistiqués, développés sur différents marchés, et de mutualiser aisément leurs expériences en interne, tout en respectant les particularismes nationaux ou régionaux. Ainsi, de nombreuses SEM seront confrontées à des difficultés financières importantes aboutissant à différentes évolutions : reprise par la collectivité pour certains services clés, absorption par les groupes privés pour les activités les plus rentables ... avec la disparition du sens de l'intérêt général et de l'ancrage local.

scénario 2. Les SEM grignotées : tensions entre libéralisme et attentes sociales ... dans l'inconfort et la diversité

Dans un contexte économique européen morose, la volonté de prise en compte de l'intérêt collectif, du long terme, la notion de service public toujours défendue par certains, la préservation de la paix sociale, permettront de maintenir une dynamique. La conséquence sera une évolution incertaine, imprécise de la production législative et réglementaire au sein des pays membres comme au niveau européen, notamment au gré des recours et contentieux. Cela serait notamment vrai pour le droit de la concurrence, le droit de la consommation, les régulations spécifiques à certains secteurs (énergie, télécoms, médias,

¹⁰²⁴ Fédération des SEM. Les SEM en 2015. – document préparatoire au congrès des SEM d'octobre 2006. Paris: Fedsem, 2006. p.12 – 14.

¹⁰²⁵ GODET, Michel. Professeur au CNAM.

ressources en eau, éducation, santé, ...), ainsi que pour les modalités de contrôle et de surveillance des collectivités locales et des entreprises.

Ces facteurs pèseront d'un poids qui peut varier très fortement d'une ville à l'autre, d'une région à l'autre, d'un élu à l'autre. Ce sera donc à la fois l'arbitrage et la volonté politique à différents niveaux, la puissance des concurrents privés, mais aussi la performance des SEM dans des marchés plus concurrentiels, qui expliqueront leurs « parts de marchés ». Cependant, il est vraisemblable que leur nombre devrait progressivement diminuer (voire disparaître sur certains créneaux d'activités)... même si certaines SEM "tireront leur épingle du jeu" par leur dynamisme, leurs innovations et un contexte local et/ou des marchés plus favorables ...

scénario 3. Le renouveau des SEM : un libéralisme « éclairé » au niveau européen : un consensus européen pour une place renouvelée pour les Entreprises Publiques Locales

Dans un monde globalement libéral, dans une Europe renouant avec une croissance économique plus soutenue et plus régulière, les valeurs sociales et la volonté pour le politique d'encadrer, voire de maîtriser un certain nombre de « marchés », formeront un des ciments importants de l'identité européenne. Les Entreprises Publiques Locales verront leur statut européen rénové et clarifié, en même temps que leurs règles de gouvernance et de relations avec les autorités locales. Parallèlement, le mouvement de décentralisation français se poursuivra, accompagné d'un effort de clarification des compétences des collectivités locales, s'appuyant notamment sur cette possibilité nouvelle d'outils modernes et adaptés au « contrat social local » renouvelé qui est proposé aux collectivités.

Les SEM françaises dans la mouvance des Entreprises publiques Locales Européennes retrouveront une image d'équilibre entre l'efficacité de l'entreprise et la légitimité de certaines valeurs collectives. Parce que le statut des EPL aura été clarifié pour une durée suffisamment longue – les investisseurs privés pourront aussi reconsidérer leur position, et renouveler leur place dans ce nouveau schéma.

La progression des concurrents privés sera globalement ralentie. Leur présence stagnera sur les marchés régis par les seules règles de la concurrence, mais ils connaîtront des difficultés à se positionner sur certains nouveaux marchés, leurs impératifs de rentabilité financière sur le court terme allant à l'encontre des attentes des collectivités locales, incluant désormais dans les cahiers des charges la prise en compte des aspects sociétaux, la pérennité de l'implantation, la prise en charge des segments peu rentables...

Au delà de l'aspect "simplificateur" de chaque scénario, propre à la plupart des démarches prospectives, le champ des relations entre secteur public et privé et le positionnement des Entreprises Publiques Locales se situent bien dans le contexte européen.

L'Europe, entre chance et incertitudes, correspond bien ainsi au "sous- titre" de ce chapitre abordant les Partenariats Public- Privé et les Entreprises Publiques Locales.

Si l'on se réfère aux définitions couramment utilisées, le terme de "partenariat public- privé" couvre des formes d'association du secteur public et du secteur privé destinées à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public.

Ces relations s'inscrivent généralement dans le cadre de contrats de long terme et se distinguent en cela tout autant des privatisations que du marché d'études ou de travaux pouvant être assimilé à la sous-traitance d'une action ponctuelle du service public.

Les partenariats public privé ont ainsi connu une expansion importante ces dernières années tant dans les pays développés que dans les pays en voie de développement.

Il convient donc, dans le cadre de cette recherche, d'en examiner les incidences sur le rôle et le positionnement des SEML et des Entreprises Publiques Locales.

II-2-2- PARTENARIATS PUBLIC- PRIVE ET CONTRATS DE PARTENARIAT.

La France semble découvrir le Partenariat Public- Privé et lui assume la mission de devenir l'instrument de la réforme de la gestion publique et le levier pour l'investissement.

" Si la France a beaucoup d'atouts, elle souffre de deux mots aux conséquences multiples:

- **une action publique manquant d'efficacité**, ce qui pose problème lorsque la dépense publique représente 54% du PIB (moyenne 2002-2004) et les prélèvements obligatoires proches de 44% du PIB, soit cinq points de plus que la moyenne des autres pays de la zone Euro, alors même que le chômage atteint un dixième de la population active, que près d'un cinquième des jeunes sortent du système éducatif sans diplômes ou sans formation, que l'effort national en Recherche et Développement est insuffisant...Il y a donc, au minimum, présomption de gains possibles pour améliorer l'efficacité de la dépense publique à son niveau actuel,
- **une croissance insuffisante**, avec un poids fiscal réglementaire excessif pour ceux qui veulent entreprendre, investir et embaucher, dans un monde incertain et très concurrentiel. Avec des charges de personnel presque assimilables à des coûts fixes, une fiscalité qui pousse à l'expatriation les entreprises à forte croissance, et une volonté publique de croissance qui s'est affaiblie....

Les PPP, partenariats public- privé, pourraient, dans certaines conditions....permettre d'agir afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique et d'accélérer la croissance économique." ¹⁰²⁶

Sur ces critères de l'efficacité de l'action publique et de la croissance économique, l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD) présente les Partenariats Public Privé et plus spécifiquement **les Contrats de Partenariats issus de l'ordonnance du 17 juin 2004** comme "instruments de la réforme de l'Etat et "leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi".

Le partenariat Public Privé est ainsi aujourd'hui devenu "le nouveau sésame" des collectivités, apte à résoudre les difficultés rencontrées, à accélérer la croissance économique et améliorer l'efficacité de l'action publique, tant dans les pays développés que dans les pays en voie de développement:

" Ainsi le développement de l'approche patrimoniale fait-il écho à la montée en puissance de l'exigence de transparence et de responsabilité...

Dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, dû à l'accroissement important des déficits et de la dette, l'évaluation du bien- fondé de l'action

¹⁰²⁶ PIRON, Vincent, SAINT- ETIENNE, Christian. Les Partenariats public- privé, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi. IGD- La Documentation Française, 2006. p.15.

publique dépend de ses résultats. Les logiques d'évaluation publique et privée se rapprochent, ouvrant la voie à la dynamique portée par les partenariats public-privé.

Les nouveaux PPP ont connu une expansion considérable dans les pays développés, comme dans les pays en développement. Ce succès est dû à la fois à la réduction des investissements publics consécutive aux restrictions budgétaires, et à une approche renouvelée de la gestion publique, cherchant à bénéficier des capacités de financement et d'innovation du secteur privé.

D'après les statistiques de la Banque Mondiale, 2500 projets d'infrastructures en PPP ont été lancés dans les pays en développement entre 1990 et 2001, pour un montant de 750 milliards de dollars. Dans les pays industrialisés, le seul gouvernement du Royaume Uni a signé 665 contrats de PPP entre avril 1987 et avril 2005....Les perspectives de développement des partenariats public privé au sein de l'Union Européenne se situent au niveau non seulement des Etats , mais aussi des collectivités territoriales. " ¹⁰²⁷

Ainsi, il s'agit d'un "renouveau" généralisé à l'échelle mondiale, " **un instrument dans l'air du temps**", se situant en alternative aux vagues de privatisation suscitées par les promoteurs du New public management des décennies précédentes.

" Au 19^{ème} siècle, la France avait inventé le système dit de la "délégation de service public". Cette délégation revient aujourd'hui en France sous l'appellation PPP devenue une mode à l'échelle mondiale.

Après la vague de privatisation suscitée par les promoteurs du New public management, la vague des PPP est un phénomène général.

Par exemple, au Royaume Uni, 617 PPP/ Private Finance Initiative-PFI...concernent au premier chef les grands équipements publics...

1000 PPP ont été signés aux USA avec pour objet de rénover, construire, entretenir et/ou gérer en commun un équipement ou une infrastructure publique destinée, totalement ou partiellement, à rendre des services au public.

Mais quantité d'autres pays sont concernés par cette montée en puissance des PPP: le Brésil, l'Espagne, la Hongrie, le Portugal, le Maroc...

Plus qu'un symptôme du retrait de l'Etat, les PPP semblent desserrer la contrainte budgétaire des pouvoirs publics, ouvrant aux opérateurs privés des marchés jusque- là inaccessibles et rentables. **L'expansion géographique des PPP peut donc être située dans une phase post- New Public Management où l'idée d'un Etat influent reste crédible.**" ¹⁰²⁸

Ainsi, la politique des PPP n'est pas le fait d'un désengagement de la puissance publique et, au Royaume Uni, considéré avec les Etats-Unis comme le berceau de ces nouvelles formes de PPP, " au contraire, la Private Finance Initiative (PFI) qui en constitue la forme dominante a été conçue comme **une alternative à la privatisation**, dont les limites commençaient à apparaître dès le milieu des années 1980. Afin de pérenniser la maîtrise

¹⁰²⁷ MARTY, Frédéric, TROSA, Sylvie, VOISIN, Arnaud .Les partenariats public- privé. Paris: La Découverte, 2006. p.4.

¹⁰²⁸ GUENOUN, Marcel, TIBERGHEN, Bruno. Quelle localisation pour les PPP? In PPP et gouvernance future. Paris:L'Harmattan, 2005. p.45.

publique de la définition de la nature et de l'étendue des prestations fournies aux usagers , le partenariat est beaucoup plus encadré que la simple sous-traitance ou la privatisation dans des domaines peu concurrentiels. " ¹⁰²⁹

Le paradoxe du développement du Partenariat Public- Privé en Grande Bretagne est ainsi d'abord politique tel que le souligne Michèle Breuillard :

" Le partenariat public- privé a été "inventé" par un gouvernement d'inspiration néo- libérale pour qui le secteur privé était le parangon de l'efficacité économique, financière et technique et la puissance publique réduite à sa plus simple expression.....

Après la contractualisation et la privatisation d'une majorité des services publics, le partenariat entre les secteurs public et privé s'est imposé comme la troisième méthode dictée aux collectivités locales." ¹⁰³⁰

Il n'y a cependant pas de standards internationaux en matière de PPP, ni de définition commune, même entre les spécialistes du FMI (Fonds Monétaire International) et de la Banque Mondiale.

" Les spécialistes de la Banque Mondiale ont plutôt tendance à considérer que les contrats de PPP sont des variantes de la concession alors que les spécialistes du FMI voient plutôt dans la concession une forme de PPP." ¹⁰³¹

Mais tout le monde semble d'accord sur la notion de partage de risque.

" L'intérêt du PPP est de partager les risques, le succès du PPP dépend de la pertinence du partage opéré. " ¹⁰³²

Ainsi les différentes formes de concession développées notamment en France dans le cadre de Délégations de Service Public sont parties intégrantes des concepts de Partenariat Public Privé de même que des Partenariats Public Privé qualifiés en Europe d'institutionnels (PPPI), telle que la formule des SEML en France, demeurent dans le champ des PPP.

Et tel que le rappelle le groupe Racines dans sa contribution aux travaux du Commissariat au Plan dans son analyse des PPP:

" Les partenariats public- privé comprennent au sens large une association d'acteurs publics et privés qui peut prendre la forme de structures ou d'organismes (cf. les SEM nationales ou locales) ou celle de contrats.

Le regain d'intérêt pour les partenariats est en partie lié au programme d'externalisation lancé par différents gouvernements et ministères dans un ensemble hétéroclite de domaines et en particulier la gestion immobilière inspirée du "facility management"- c'est-à-dire le fait de confier à un spécialiste l'ensemble de la gestion d'un immeuble

¹⁰²⁹ MARTY, Frédéric...Ibidem, 2006. p.9.

¹⁰³⁰ BREUILLARD, Michèle. Le partenariat public- privé au Royaume Uni: une autre conception de l'économie mixte? In Regards croisés sur l'économie mixte. L' Harmattan, 2006. p.206.

¹⁰³¹ RICHER, Laurent. A la recherche de standards internationaux en matière de PPP In PPP et gouvernance future. L'Harmattan, 2005. p.62.

¹⁰³² RICHER, Laurent. Ibidem, 2005. p.68.

En droit, on relève une tentative de définition du PPP dans le livre vert de la Commission Européenne (Bruxelles, 30 avril 2004).

Après avoir noté que le PPP n'est pas défini au niveau communautaire, la Commission précise que "ce terme se réfère en général à des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service."¹⁰³³

S'il paraît difficile d'identifier clairement les caractéristiques des PPP, au-delà même du Partenariat Public Privé Institutionnel (PPPI) qui, tel que le rappelle la fédération des SEM, "constitue un mode de gestion à part entière des services publics locaux, au même titre que le partenariat public privé contractuel "¹⁰³⁴ des formes de contrats existaient en France pour des associations du secteur public avec le secteur privé,

- dans la logique de fourniture contre paiement d'un prix: les marchés publics régis tant par la loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique (loi MOP) que par le Code des Marchés Publics.
- dans la caractéristique de transferts de risques à un opérateur privé, dans l'exploitation d'un service public et parfois dans la construction avec les délégations de service public (DSP), la "concession à la française".
- ainsi qu'un développement de pratiques permettant de compléter les possibilités d'intervention telles que par le biais de la Vente en Etat Futur d'Achèvement (VEFA) et de Beaux Emphytéotiques Administratifs (BEA) ou prévus dans des secteurs particuliers tels ceux du secteur hospitalier et des ministères de l'Intérieur et de la Défense.

Sur ces différentes associations les SEML participent comme:

- acteurs contractuels dans le cadre de délégations de service public, de concessions notamment d'aménagement ou de Ventes en l'Etat Futur d'Achèvement.
- acteurs au sein d'une équipe avec des partenaires privés dans le cadre de Beaux Emphytéotiques notamment pour la réalisation de gendarmeries ou d'hôpitaux.
- maître d'ouvrage délégué pour la réalisation d'équipements publics.

Toutes ces interventions des SEML s'opèrent dans le cadre de procédures de mise en concurrence et de publicité.

Ce modèle était- t- il en crise et concurrencé? ainsi que le rapportait en 1999 l'Institut de la Gestion Déléguée¹⁰³⁵ (tout assurant la promotion du service public "à la française" et de la délégation de service public)¹⁰³⁶ et tel que le suggère Paul Lignières:

¹⁰³³ BAUMSTARK, Luc...groupe Racines. Partenariats public- privé et actions locales. juillet 2005. La Gazette du 31 octobre 2005. p. 200.

¹⁰³⁴ *Le partenariat public- privé, version SEM.* Fédération des SEM, 2005. p.2.

¹⁰³⁵ BESANCON, Xavier. : Les problèmes actuels des concessions d'infrastructure, propositions de solutions. IGD, avril 1999.

¹⁰³⁶ POUGNAUD, Pierre. Service public à la française, une exception en Europe? IGD, juin 1999.

" Le modèle des concessions à la française est aujourd'hui en crise.

La France est dotée d'un droit public souvent considéré par les intervenants étrangers comme archaïque, rigide et surtout peu transparent.

La législation instable des marchés publics, la question lancinante du champ d'application de la loi Sapin ou des questions pointilleuses de nature procédurale concernant l'octroi de délégations de services publics, les limitations posées par le droit de la domanialité publique quant à la possibilité d'octroyer des garanties, les risques fréquents de gestion de fait, le cadre contraignant et incertain du contrôle de légalité.....sont autant de freins à la réalisation de projets....

Les groupes français bénéficiant d'un savoir- faire particulier et d'une réputation internationaleont encore plus de facilités à mettre en œuvre leurs projets à l'étranger qu'en France.

En vérité, le prétendu "modèle français" avait alors quitté peu à peu le palmarès des meilleures pratiques internationales pour devenir un exemple de ce qu'il ne faut pas faire." ¹⁰³⁷

Sans s'attarder dans des commentaires sur les aspects juridiques ainsi rapportés, ce qui n'est pas l'objet de cette thèse, ces propos conduisent cependant à deux remarques:

- contrairement à certaines "idées reçues" le droit français et son " flot " de jurisprudences- la république des juges- est plus contraignant que le droit des autres pays et notamment le droit européen, même en ce qui concerne les conditions de la concurrence et de la publicité de celle- ci, sujet qui sera développé au cours de ce chapitre,
- les expériences et usages des autres pays notamment européens permettent d'augurer, non des contraintes supplémentaires, mais une plus grande souplesse dans la mise en œuvre de projets, mais également dans la concrétisation de Partenariats Publics Privés Institutionnels dans le cadre d'Entreprises Publiques Locales (EPL), sujet qui sera également développé avec l'analyse du contexte européen des EPL.

Il s'avère d'autre part que ce n'est pas tant le droit public français lui- même qui, selon l'expression de Paul Lignières est archaïque mais surtout son cortège de règlements, codes, circulaires d'application....concoctés dans les ministères et notamment celui des finances, dans la logique d'un système bureaucratique lui- même archaïque et soumis aux pressions des divers lobbies tant des majors du BTP que des petites entreprises ou des architectes, de l'IGD ou de la fédération des SEM.

Les architectes ont notamment toujours combattu la formule de conception- réalisation¹⁰³⁸ par lequel ils se trouvaient sous traitants de l'entreprise de

¹⁰³⁷ LIGNIERES, Paul. Partenariats public- privé. Litec, 2005.p.44.

¹⁰³⁸ ayant réalisé en maîtrise d'ouvrage déléguée, pour le compte du Conseil Général de Gironde, l'Ecole Nationale de Chimie sur le campus de Pessac, en conception réalisation, il me fallut affronter les reproches de l'Ordre des architectes puis après la réalisation de l'ouvrage

bâtiment et non du client public, concept que l'on retrouve dans les contrats de partenariat et qu'ils dénoncent dans leurs discours officiels, chaque architecte ne dédaignant cependant pas les contrats obtenus près des majors du BTP.

Ainsi plutôt que d'adapter les contrats existants et notamment ceux relevant du code des marchés publics, il est apparu souhaitable aux agents du ministère des finances et de l'économie, eux-mêmes en charge du "nouveau code des marchés publics", d'inventer un nouveau type de contrat dit de Partenariat que l'IGD définit ainsi:

" Contrat par lequel une personne morale de droit public confie à un tiers une mission globale relative au financement, à la construction ou à la transformation, la maintenance , l'exploitation d'un ouvrage, d'un équipement ou d'un service . Le co-contractant peut se voir confier tout ou partie de la conception des ouvrages.

La personne publique transfère à son cocontractant les risques de construction et de disponibilité de l'ouvrage ou du service, ainsi que le risque de gestion. Les recettes proviennent d'un paiement public et éventuellement de recettes accessoires: le risque de recettes est limité." ¹⁰³⁹

Cette définition, certes plus opérationnelle que le texte officiel de l'ordonnance du 17 juin 2004, a l'avantage d'insister sur les caractéristiques de ce type de contrat :

- contrat global intégrant, généralement, conception, construction et gestion- exploitation
- financement par le co- contractant, dans le cadre d'une "société projet" et tel que le précise l'ordonnance paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat, donc possibilité de paiement différé, point de blocage "culturel" des "artisans" du Code des marchés publics.
- quasi absence de risque commercial, celui-ci étant supporté par l'autorité publique, l'Etat ou la collectivité territoriale,

ce qui permet de situer **ce contrat du "troisième type" entre marché public et délégation de service public:**

" Le contrat de Partenariat se distingue ainsi clairement d'un marché public qui répond à un besoin d'externalisation entièrement financé par l'Etat ou la collectivité territoriale concernée. Il se différencie également de la délégation de service public dans laquelle le paiement du service public est assuré, pour l'essentiel, par les usagers. " ¹⁰⁴⁰

Cette distinction met en évidence **le besoin pour l'Etat et les Collectivités de disposer de fonds en "masquant " l'importance de la dette publique** notamment au regard des "critères de Maastricht"¹⁰⁴¹.

faire preuve de pédagogie pour montrer que la formule avait été efficace notamment dans le respect intégral des coûts, sans avoir "étranglé" les architectes de l'opération.

¹⁰³⁹ IGD. Les partenariats public privé en France, une solution au service de la qualité et de la performance. IGD, 2006. p.3.

¹⁰⁴⁰ CHARTON, Xavier et HINDERER. Les Contrats de Partenariat Public- Privé en France et en Europe. Les cahiers de MAZARS, avril 2006. p. 6.

¹⁰⁴¹ ce qui a été confirmé par une décision d'Eurostat" : le déficit et la dette- traitement des partenariats public- privé" du 11 février 2004, permettant de faire sortir du bilan des administrations publiques les actifs liés aux PPP lorsque le partenaire privé supporte le risque

En transférant ces dettes liées aux contrats de partenariat du poste "investissement" à celui de l'exploitation", en qualifiant cette "dette de long terme" en "loyer", cela diminue "artificiellement" l'endettement tant de l'Etat que des Collectivités qui ont recours à ces contrats. Ainsi, les Collectivités peuvent maintenir, au regard des critères classiques de la comptabilité publique, leur capacité d'endettement et réaliser d'autres projets utiles à la vie de la communauté et ayant notamment fait l'objet d'engagements électoraux.

Cet objectif, au nom d'une optimisation des coûts sur une longue durée justifie, bien souvent, le recours à cette formule du contrat de partenariat.

" L'un des objectifs poursuivis par les réformes en matière de PPP découle de la contrainte budgétaire: il s'agit d'optimiser les coûts sur une longue durée.

Cet objectif ne peut être satisfait que moyennant la réunion de deux leviers d'action:

- *un étalement des coûts budgétaires dans le temps (tant pour parer aux hypothèses de pression fiscale trop brutale qu'à celle d'un endettement excessif),*
- *la dévolution à un unique opérateur des opérations de conception, de construction et d'exploitation/ maintenance (tant pour réaliser des économies d'échelle que pour responsabiliser l'opérateur dans les étapes de conception et de réalisation souvent porteuses de surcoûts d'exploitation lorsque ces différentes phases sont confiées à des opérateurs distincts et non interdépendants)."* ¹⁰⁴²

Tous ces arguments convergents en faveur de ces contrats "de troisième type" dits de partenariat public- privé, ont ainsi conduit à lever ce qui en France était jusqu'alors considéré comme l'orthodoxie du ministère des finances et de la direction de la concurrence et des prix, à savoir **la possibilité de paiement différé**; celle –ci existait cependant dans les contrats de BEA pour la réalisation des gendarmeries et des hôpitaux et avait été "tolérée puis rejetée" pour ce qui fut un temps les Marchés d'Entreprise de Travaux Publics (METP).

" L'expérience METP a été rapidement interrompue suite à une affaire de financement de partis politiques dans le cadre de la construction des lycées franciliens et leur interdiction définitive par le Conseil d'Etat notamment du fait de règlements différés permis par ces contrats." ¹⁰⁴³

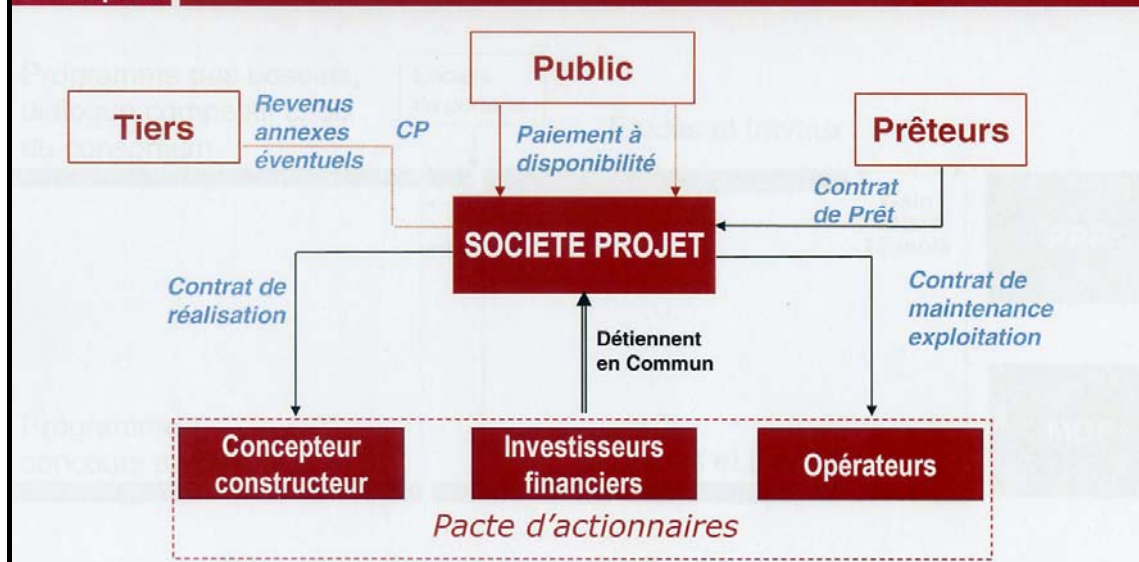
Cette "révolution culturelle" effectuée, il était alors possible de la justifier au nom de la redynamisation des services publics et de la nécessaire implication de la France dans ce qui pouvait alors être considéré comme la "culture européenne", bien que le PPP ne soit pas considéré comme une forme spécifique de contrat par le droit européen.

de la construction, ainsi qu'au moins l'un des deux risques : celui de la disponibilité ou celui lié à la demande.

¹⁰⁴² BAUMSTARK, Luc...groupe Racines. Partenariats public- privé et actions locales. juillet 2005. La Gazette du 31 octobre 2005. p.201.

¹⁰⁴³ BOUGRAIN, Frédéric, CARASSUS, Jean et COLOMBRD, Marc. *Partenariat Public Privé et bâtiment en Europe: quels enseignements pour la France- retours d'expériences du Royaume Uni, d'Italie, du Danemark et de France*. Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2005. p.22.

Le schéma type d'une relation en PPP



(source CDC: le partenariat public privé: une nouvelle forme de l'action publique, 2005. p.8)

L'ordonnance de juin 2004 sur les contrats de partenariat allait alors concrétiser cette "révolution" et pour en assurer la promotion, la Mission d'Appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPP) fut créée en octobre 2004.

"Cet organisme expert, rattaché au ministère de l'Economie et des Finances, a une mission générale d'assistance et de conseil et apporte son concours lors des différents stades de la vie des contrats de partenariat: il peut fournir aux personnes publiques qui le demandent, notamment dans les collectivités territoriales, un appui dans la préparation, la négociation et le suivi des contrats de partenariat.

A ce titre, il peut, en fonction de chacune des demandes, rendre une expertise sur l'économie générale des projets de contrat et assister les personnes publiques dans le cadre de l'élaboration des projets.

Cette assistance peut porter sur la négociation des contrats." ¹⁰⁴⁴

La mise à disposition, même non obligatoire, d'un organisme considéré comme "expert" dans le domaine des contrats de partenariat, relève cependant de la tentation de recentralisation" de la part du ministère des finances qui continue, même 25 ans après la décentralisation, à considérer les Collectivités Locales "immatures" !

Les avis de la MAPPP ne sont d'ailleurs pas garants de non recours des tribunaux administratifs tel que le montre l'exemple du collège engagé par le Conseil Général du Loiret et contesté par le tribunal administratif d'Orléans ce 29 avril 2008.

¹⁰⁴⁴ Ministère des transports, de l'Équipement du Territoire et de la Mer. Le PPP en France. page consultée sur le site www.europe-international.equipement.gouv.fr le 10 décembre 2006.

Pour trouver des exemples de tels contrats de partenariat et de missions d'appui et d'expertise, il suffisait alors de se tourner vers nos voisins européens pour constater que la plupart des pays avaient adopté des formules de PPP avec selon la formule du cabinet Mazars, reprise dans la lettre des PPP¹⁰⁴⁵, **des degrés de maturité** plus ou moins fortes¹⁰⁴⁶:

- groupe 1- maturité forte : Italie, Royaume Uni, Irlande, Danemark, Pays-Bas, Belgique et Grèce,
- groupe 2- maturité moyenne: Espagne, Portugal, Allemagne,
- groupe 3- maturité faible: autres dont la France.

qui site parmi les exemples réalisations d'équipements publics en contrat de partenariat en Europe:

- la Belgique pour les routes et la rénovation urbaine,
- les Pays-Bas pour la santé, les routes, l'éducation,
- la Scandinavie pour les routes et l'éducation,
- l'Allemagne pour les transports avec un projet de péage sur autoroute, et la justice (prisons, tribunal),
- l'Italie pour les transports,
- la Grèce pour les transports,
- l'Espagne pour la santé et les infrastructures routières et portuaires,
- le Portugal pour la Santé,¹⁰⁴⁷
- l'Irlande pour les routes, le métro de Dublin et les hôpitaux et écoles,
- la Grande Bretagne dans les domaines de la défense, de la santé et des transports... (dans un résumé des PPP par pays et secteur d'activité en Europe, la Grande Bretagne utilise la formule des PPP dans tous les domaines d'activité, à l'exception des ports)¹⁰⁴⁸.

Dans les pays, nouveaux membres de l'Union Européenne, les PPP sont susceptibles de se développer surtout dans le domaine des infrastructures routières tel qu'en Pologne, Roumanie, Hongrie et Slovaquie¹⁰⁴⁹.

Dans le camp des pays "à maturité faibles", en quelque sorte des "pays immatures" au regard de ce qui constitue le critère de la "bonne gouvernance, le recours aux PPP, la France se devait donc de rattraper son retard pour retrouver son rang "dans le concert des nations" et à cet effet adopter un modèle qui avait " *fait école partout dans le monde au Japon, en Italie, en Espagne, en Allemagne et dans de nombreux pays en voie de développement* "¹⁰⁵⁰.

¹⁰⁴⁵ La lettre des PPP est publiée par le Dii (Development institute international) auquel participe la MAPP (Mission d'Appui aux PPP du Ministère des Finances)

¹⁰⁴⁶ CHARTON, Xavier (cabinet Mazars). Contrats de partenariat et droit communautaire: promouvoir les services d'intérêt général. La lettre des PPP n° 1 du 27 mars 2006. p.5.

¹⁰⁴⁷ le Portugal utilise également ces contrats pour ses infrastructures routières et ferroviaires

¹⁰⁴⁸ de VERA, Fernando- Guietierrez. L'expérience espagnole en matière de PPP. Colloque de l'Institut des PPP de Montréal, le 10 mai 2006 à Barcelone.

¹⁰⁴⁹ Source Ministère des Transports, de l'Équipement du Territoire et de la Mer. Exemples de PPP en Europe. site www.europe-international.equipement.gouv.fr .page consultée le 1 janvier 2007.

¹⁰⁵⁰ LIGNIERES, Paul. Partenariat public- privé. Litec, 2005. p.45.

Il s'agit du "**modèle britannique**" du PFI (**Private Finance Initiative**) lancé en 1992 et succédant à des contrats sectoriels notamment dans le domaine des hôpitaux dès 1990 et dans celui de la justice en 1991.

" Le PFI est devenu l'un des principaux instruments du gouvernement britannique pour redynamiser les services publics.

Le PFI a ainsi permis aux administrations et aux ministères de passer du stade de propriétaire et d'opérateurs des équipements au stade d'acheteurs de services auprès du secteur privé. Les entreprises privées deviennent des fournisseurs à long terme et non plus seulement des constructeurs d'équipements, ce qui permet de combiner la conception (designing), la construction (building) , le financement (financing), et l'exploitation(operating) dans le but de rendre les services requis par le secteur public." ¹⁰⁵¹

On dénombre cependant plusieurs formes de PFI suivant l'origine de la rémunération, contrairement au contrat de partenariat français dont la rémunération est essentiellement d'origine publique.

Certains font l'objet du versement du prix par l'administration publique, tel qu'en France, d'autres font l'objet du versement du prix en tout ou partie par les usagers.

Le champ de ces contrats est ainsi plus étendu qu'en France s'étendant en partie à celui des "concessions à la française".

Cette pratique extensive des contrats de partenariat, vers le modèle de la concession se retrouve :

- **en Italie avec les contrats de promoteur** créés en 1994 disposant d'une structure tarifaire modulable associant paiement public et financement privé avec **une initiative privée susceptible d'être à l'origine du contrat**. Ces contrats sont généralement qualifiés de concession.
- **en Espagne et au Portugal avec la méthode du "péage virtuel"** (shadow tolls) dans lequel le versement est assuré par la puissance publique mais sur la base du trafic ou de l'usage réel, système développé dans le domaine des infrastructures autoroutières. Ce mode de paiement peut d'ailleurs compléter un paiement perçu sur les usagers (péage réel et péage virtuel) , ce qui permet aux collectivités publiques de moduler le rapport entre les recettes perçues sur l'utilisateur et celles perçues sur le contribuable.

L'éventail des PPP mis en œuvre dans les différents pays européens sur la base des PFI est ainsi plus vaste que celui offert par les contrats de partenariat français.

Ainsi, en Angleterre, même si le PFI avec des recettes provenant de la puissance publique demeure le schéma "classique", des solutions de "**joint-venture**" **associant des partenaires privés et publics** ¹⁰⁵² **dans une même**

¹⁰⁵¹ LIGNIERES, Paul. Ibidem, 2005. p. 45.

¹⁰⁵² MARTY, Frédéric...Les Partenariats public- privé. la Découverte, 2006. figure 16 p.76.

société de projet, formule pouvant s'apparenter à celle d'une société d'économie mixte ou du PPP institutionnel ¹⁰⁵³, dans un contexte plus pragmatique qu'en France, sont utilisées tel que dans le cas de la Ligne à Grande Vitesse reliant Londres à Douvres.

" Après les difficultés d'un PPP signé en 1996, il est apparu fin 1997 que l'opérateur privé avait mal évalué tant les coûts et les délais de réalisation que les recettes prévisionnelles d'exploitation . Il s'en suivit des difficultés pour lever les fonds sur les marchés financiers. Plutôt que d'accéder aux demandes de la compagnie et de lui accorder une nouvelle subvention publique, le gouvernement britannique a décidé de restructurer le projet, en créant une société commune public/ privé.

Cette formule permet d'apporter la garantie publique dans les appels aux marchés des fonds prêtables de la société....

La société commune est rémunérée par les recettes perçues des usagers." ¹⁰⁵⁴

D'autres montages existent pour la rémunération de la société de projet, titulaire du contrat, des revenus commerciaux complémentaires pouvant provenir d'autres utilisateurs que la collectivité publique.

Ainsi nos contrats de partenariat s'inscrivent dans une logique européenne, voire mondiale et les premiers **retours d'expérience** peuvent être rapportés de ces expériences britanniques ou nord- américaines, au regard des principaux atouts, mots clés ¹⁰⁵⁵, définis par l'IGD dans la promotion des contrats de partenariat, le contrat global, la performance, l'adaptabilité, le transfert des risques, le partenariat.

En effet, en France " on manque encore de visibilité sur la question de savoir, si sur une longue période, on obtient une performance satisfaisante.

Un PPP ne revient pas systématiquement plus cher ¹⁰⁵⁶.

Si le coût du financement privé est plus élevé que le financement direct par dette de la personne publique, les gains attendus en matière de coûts et de délais de réalisation, d'exploitation et de transfert de risques doivent compenser , et même au-delà ce surcoût financier ." ¹⁰⁵⁷

Sur ce registre du coût, il convient donc de demeurer nuancé, les gains qui peuvent valablement être obtenus lors de la réalisation de l'ouvrage, tel que

¹⁰⁵³ formule pourtant mise à l'index par les partisans et promoteurs du contrat de partenariat en France: lors d'un colloque organisé avec l'IGD à Bordeaux le 11 mai 2006, Mr Bergère François, secrétaire général de la MAPP, répondant à une de mes questions, rejeta l'éventualité de participation d'une collectivité locale au sein de la société de projet titulaire d'un contrat de partenariat (conflit d'intérêt, risque...)

¹⁰⁵⁴ MARTY, Frédéric. Ibidem. p. 75.

¹⁰⁵⁵ IGD. Les partenariats public privé en France: une solution au service de la qualité et de la performance. IGD, 2006. p.8

¹⁰⁵⁶ Un PPP ne revient pas systématiquement plus cher : formule au combien sibylline alors que toute la littérature officielle tend à démontrer que cela revient à moins cher!

¹⁰⁵⁷ La Gazette du 22 janvier 2007. Dossier partenariat public privé: les leçons des premiers contrats.

Entretien avec François Bergère, secrétaire général de la MAPP (propos recueillis par Jacques Paquier). p.25.

dans les interventions en conception réalisation, et attendus par une meilleure prise en compte du coût global – réalisation et exploitation, maintenance- peuvent être annihilés par le surcoût des financements et surtout lors des avenants qui risquent d'intervenir lors de tels contrats de long terme, ce que signale Frédéric Marty dans l'analyse des PFI britanniques

" La question des surcoûts induits par les renégociations contractuelles liées à l'évolution des besoins de la personne publique est d'autant plus importante que le partenariat est conclu dans un domaine pour lequel les besoins sociaux ou le cadre réglementaire sont appelés à connaître des évolutions aussi significatives que difficiles à anticiper. La situation est particulièrement marquée dans le domaine de la santé." ¹⁰⁵⁸

Cette remarque est reprise, avec moins de nuance, par Marc Lainé à partir d'une étude de la fédération canadienne des municipalités publiée en août 2007:

" L'étude réalisée par le professeur Pierre J. Hamel¹⁰⁵⁹ analyse la construction d'écoles, d'hôpitaux, de routes, de métro ou de réseaux d'aqueduc effectuée au Canada par l'entremise des PPP.

Elle n'y décèle aucune économie, bien au contraire.

Car, lorsque l'on tient compte des dépassements de coûts, des amendements aux contrats de long terme et des modifications des priorités publiques, plusieurs de ces projets ont finalement été plus dispendieux qu'un projet équivalent directement financé par la collectivité publique. ¹⁰⁶⁰

Dans ce registre des coûts, l'étude effectuée par la MICQP (Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques) sur les bâtiments publics en Grande Bretagne réalisés en PPP¹⁰⁶¹ précisait que les études préalables très poussées permettaient un meilleur contrôle des coûts en phase d'exécution de chantier mais que le coût et le temps de préparation des offres liés à ces études et à la préparation du contrat rendent ceux-ci peu adaptés à des "petites opérations" et que seules les plus grosses entreprises peuvent se permettre de participer :

" Du côté des entreprises, la situation oligopolistique des entreprises qui se font un nom sur les marchés PFI risque d'aller de pair, pour la collectivité publique, avec une relative perte de maîtrise des conditions de passation des marchés, tant sur le prix que sur les clauses elles mêmes.

Depuis l'origine, les profits excessifs que réalisent les entreprises dans les contrats de PFI sont stigmatisés. On évoque des rendements de 13 à 15%, ce qui remet en question l'intérêt de la collectivité publique pour ces partenariats." ¹⁰⁶²

¹⁰⁵⁸ MARTY, Frédéric...Ibidem, 2006. p.87.

¹⁰⁵⁹ HAMEL, Pierre J : Professeur- chercheur à l'Institut National de la Recherche Scientifique à Montréal.

¹⁰⁶⁰ LAINE, Marc. *Les partenariats public privé sont nuisibles et minent la démocratie.* Le Monde diplomatique, 8 septembre 2007.

¹⁰⁶¹ BIAU, Véronique, WEIL, Sylvie. *Comprendre les pratiques européennes : évolution de la politique des PFI concernant les bâtiments publics en Grande Bretagne.* Paris : MICQP (Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques). Complément d'enquête 2006, septembre 2006.

¹⁰⁶² BIAU, Véronique, WEIL, Sylvie. Ibidem, 2006. p.27.

Dans son souci de l'analyse qualitative des bâtiments réalisés en PFI, la MIPCQ constate que l'objectif de qualité architecturale n'apparaît pas primordial et que " *figure en bonne place au rang des difficultés rencontrées par les différents acteurs des PFI, la difficulté de maintenir un objectif de qualité dans une procédure complexe, très fortement conduite par des rationalités économiques, juridiques et gestionnaires.*" ¹⁰⁶³

Et ainsi, en premier lieu il est apparu à la MIPCQ que c'est incontestablement la prise en compte des contraintes et des coûts de l'exploitation du bâtiment sur le long terme qui semble l'atout le plus positif du PFI :

" *La prise en compte des contraintes et des coûts engendrés par l'exploitation du bâtiment est indéniablement le premier aspect positif. C'est le contrat lui-même qui apporte la garantie du bon entretien et du bon fonctionnement du service: les fonds ne peuvent être utilisés à autre chose.*" ¹⁰⁶⁴

La garantie d'utilisation des fonds pour l'exploitation et la maintenance, la démarche de réflexion en coût global (investissement et gestion) sont en effet des pratiques positives qui d'ailleurs devraient être adoptées, en France, pour l'ensemble des équipements publics quel que soit le mode de réalisation.

Cette démarche, sans attendre les contrats de partenariat, est déjà engagée par de nombreuses collectivités locales mais semble ignorée de l'Etat qui a laissé se dégrader, faute d'entretien, son parc immobilier tel celui des collèges et des lycées qui furent transférés aux Départements et Régions, ainsi que son domaine universitaire qui devra, à l'avenir, être pris en charge par chaque Université.

Il s'agit là d'un apport de cette démarche de Partenariat Public- Privé allant bien au-delà des possibilités de recours aux financements privés avec comme intérêt second la possibilité de ne pas inscrire ceux-ci au titre de la dette, mais en contrepartie d'obérer le budget de fonctionnement des collectivités locales.

" *Contrats de longue durée, les Contrats de Partenariat risquent d'impacter le budget des collectivités locales et de leurs groupements principalement dans des dépenses de fonctionnement sur plusieurs années. Ces dépenses correspondent à autant de ressources que les collectivités ne pourront pas mettre à disposition d'autres projets de biens collectifs....et de limiter les capacités d'autofinancement.*" ¹⁰⁶⁵

L'argument du financement apparaît donc à examiner avec "vigilance" tel que le rappelait Claude Evin, pour le secteur hospitalier, lors des rencontres nationales des PPP des 24 et 25 octobre 2007:

" *Si en tant que président de la Fédération Hospitalière de France je ne suis pas hostile à ces options nouvelles....il convient néanmoins d'envisager ces*

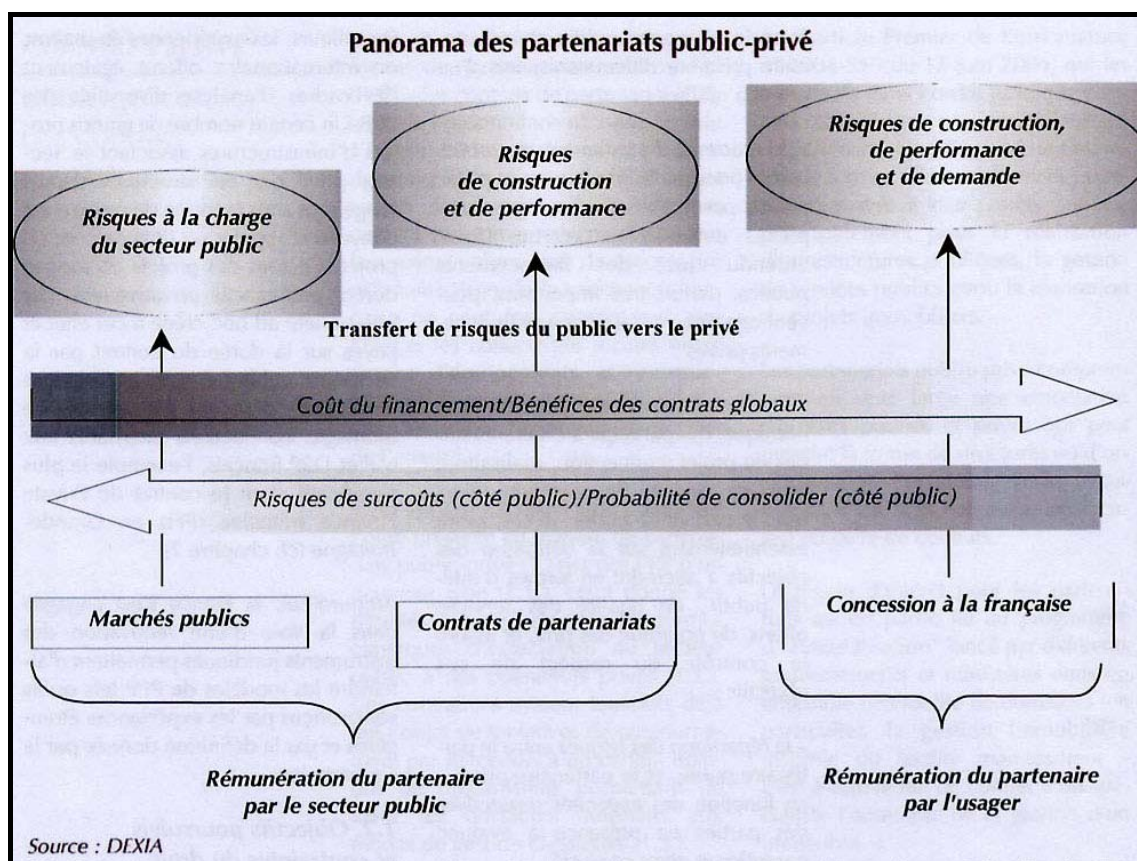
¹⁰⁶³ BIAU, Véronique, WEIL, Sylvie. Ibidem, 2006. p.34.

¹⁰⁶⁴ BIAU, Véronique, WEIL, Sylvie. Ibidem, 2006. p.18.

¹⁰⁶⁵ BAUMSTARK, Luc, HUGE, Catherine, MARCADIER, Catherine, MAUBERT, Catherine. *Partenariats Public- Privé et actions locales.* (avec la participation du commissariat général au plan juillet 2005). Cahier détaché de la Gazette du 31 octobre 2005. p.227.

dossiers avec prudence...La nouvelle organisation libère des contraintes liées à la construction mais impose aux décideurs hospitaliers de renforcer leur vigilance et leurs ressources en terme de programmation, en terme juridique et en terme économique et financier." ¹⁰⁶⁶

Ces nouveaux contrats ne peuvent ainsi être considéré comme le "remède miracle" pour le financement des projets et **ne constituent guère une révolution dans les domaines des partenariats public- privé, le "risque commercial" demeurant assuré par la collectivité publique**, en France.



(source DEXIA In Baumstark, Luc...Partenariats Public- Privé et actions locales, juillet 2005. p.17).

Ils n'en demeurent pas moins au regard de l'objet de cette thèse intéressants par :

- la prise en compte du concept de "coût global"- investissement, exploitation, gestion- qui trouve toute sa raison d'être dans des démarches de développement durable,

¹⁰⁶⁶ EVIN, Claude. Rencontres internationales des PPP des 24 et 25 octobre 2007. site www.lrippp.com

- la souplesse apportée pour la désignation du titulaire du contrat avec la formule du dialogue compétitif qui s'inscrit en rupture avec la pratique du " moins disant" ¹⁰⁶⁷ quasiment imposée dans les marchés publics par les services de la concurrence et des prix ; cette "souplesse" sera utilisée pour les concessions d'aménagement auxquelles les SEML participent.
- la clarification des différents contrats de BEA, BEH...auxquels les SEML participent pour la réalisation d'équipements hospitaliers ou de gendarmeries et l'intégration de ceux- ci dans le champ des Contrats de Partenariat,
- la mise en relief que de nouvelles formes de partenariats public privé institutionnels, type Entreprise Publique Locale, peuvent également être adoptées en France au regard des expériences européennes et notamment britanniques.

L'apprentissage de nouvelles pratiques peut en effet être l'apport essentiel de ces expériences européennes issues du PFI pour tous les acteurs publics et privés, dont les SEML, tel que le signalent Frédéric Bougrain et Jean Carassus:

" Si les contrats de partenariat parviennent à représenter 5 à 10% de l'investissement public, ils peuvent être une occasion d'apprendre de nouvelles pratiques.

Dans le pays le plus favorable au PPP, le Royaume Uni, le PPP représente selon les avis 11 à 14 % de l'investissement public." ¹⁰⁶⁸

Et, tel que le souligne Patrick Vandevoorde (CDC), ces potentialités du Contrat de Partenariat ne se transformeront en réalité que **si celui- ci n'est pas " vécu comme un seul montage juridico- financier mais s'accompagne d'un changement profond des pratiques:**

- pour les clients publics, adopter un nouvel état d'esprit:
 - faire faire plutôt que faire,
 - imposer non des obligations de moyens mais des obligations de résultat,
 - acheter non un ouvrage mais un service,
- pour les entreprises et industriels, raisonner sur le long terme:
 - considérer la durée de vie de l'ouvrage et non sa seule période de réalisation,
 - internaliser les arbitrages entre investissement et fonctionnement,
- pour les acteurs financiers :
 - considérer la fonction d'investisseur s'engageant dans la durée comme une fin en soi et non comme un moyen d'accès à des contrats adjacents,
 - apprécier le risque à sa juste valeur.

¹⁰⁶⁷ même si la formule du "mieux disant" est celle qui prévaut, les difficultés rencontrées et justifications à apporter lorsque le prix n'est pas le critère déterminant du choix conduisent souvent le maître d'ouvrage à retenir le "moins disant".

¹⁰⁶⁸ BOUGRAIN, Frédéric, CARASSUS, Jean et COLOMBRD, Marc. Partenariat Public Privé et bâtiment en Europe: quels enseignements pour la France- retours d'expériences du Royaume Uni, d'Italie, du Danemark et de France. Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2005. p.221.

Le Partenariat public privé ne justifie ni les espoirs inconsidérés que certains ont pu placer en lui, ni les opprobres dont d'autres l'ont couvert. C'est un outil particulièrement efficace, vecteur d'un renouveau de l'action publique, mais réservé aux projets qui le justifient vraiment et nécessitant que les dimensions de l'intérêt général et de long terme priment sur les autres considérations." ¹⁰⁶⁹

Le développement des Contrats de Partenariat issus de l'ordonnance de 2004 n'est certes **pas encore significatif**, alors qu'en Angleterre 15% d'équipements publics sont réalisés en PFI.

Il convient de signaler qu'en France, la nécessité de justifier de l'urgence et de la complexité ¹⁰⁷⁰ pour recourir à ces contrats, en limite l'usage.

Fin août 2008, 25 contrats avaient, selon les sources de la MAPP ¹⁰⁷¹, été concrétisés avec des collectivités locales et sur ces 25 contrats:

- 15 concernaient des réseaux d'éclairage public,
- 2 des traitements de déchets,
- 2 réseau internet haut débit,
- 1 l'informatisation d'un collège,
- 1 pôle multimodal,
- 1 le secteur de l'énergie,
- 1 des travaux de voirie,
- 1 collège et 1 bâtiment (l'extension du musée de la mer de Biarritz).

Au regard de cette liste, il n'apparaît pas que ceux-ci, en dehors du collège entrepris par le Conseil Général du Loiret ¹⁰⁷², soient susceptibles de concerner ou de concurrencer les champs d'intervention des SEML.

Cependant, il ne s'agit là que des premiers engagements recensés par la MAPPP ¹⁰⁷³ et depuis, en février 2008, un équipement important tel que le grand stade de Lille est engagé en contrat de partenariat et la Région Alsace envisage d'avoir recours à cette formule pour la construction de lycées. D'autres projets sont également en cours d'étude tel que des collèges dans l'Yonne, un centre de congrès à Nancy, l'hôtel du Département de Mende, un parc des expositions à Chalon en Champagne, les travaux du Tram à Mulhouse, des maisons de retraite... ¹⁰⁷⁴ et la région Alsace envisage de recourir aux CP pour ses lycées.

¹⁰⁶⁹ VANDEVOORDE, Patrick. Le partage public -privé dans le financement des infrastructures et équipements urbains. Revue d'Economie Financière n° 86 de novembre 2006. p. 185.

¹⁰⁷⁰ ces deux clauses, utilisées pour les marchés de conception- réalisation, ont été maintenues par les services du ministère des finances et ses services de la concurrence et des prix, ce qui montre leur capacité de "résistance au changement", elles sont susceptibles d'être non supprimées (on ne vient pas à bout des blocages du système bureaucratique par décret) mais amendées dans la nouvelle loi sur les contrats de partenariat.

¹⁰⁷¹ MAPPP. Etat des contrats de partenariat attribués au 29 août 2008.

site www.ppp.bercy.gouv.fr

¹⁰⁷² ce contrat a été annulé par jugement du tribunal administratif d'Orléans du 29 avril 2008, considérant le motif d'urgence invoqué non- conforme. (à suivre pour un recours éventuel)

¹⁰⁷³ le passage par la MAPPP, s'il est conseillé, n'est pas obligatoire pour les collectivités locales.

¹⁰⁷⁴ site www.ppp.bercy.gouv.fr (liste des projets publiés dans le BOAMP depuis 2004)

Le risque de concurrence sur le marché des équipements publics est ainsi bien réel pour les SEML d'autant que des mesures d'assouplissement sont envisagées pour "stimuler" les contrats de partenariat.

Le projet de loi présenté au conseil des ministres le 13 février 2008 ¹⁰⁷⁵
envisageait d'en élargir les possibilités de recours:

- lorsque l'intérêt économique et financier est démontré, ce qui rendrait caduc les restrictions liées à l'urgence et à la complexité,
- dans des domaines d'action où les besoins immédiats sont avérés tels que pour les besoins de l'enseignement supérieur et de la recherche et l'accueil de la vie étudiante et pour les besoins de la police, de la gendarmerie, des prisons, de la santé.... A l'issue du **vote de la loi le 28 juillet 2008**, cette possibilité de se référer à des domaines "sectoriels" pour justifier cette procédure a été invalidée par le Conseil Constitutionnel et il faudra recourir au critère de l'intérêt économique pour justifier de telles interventions, au risque de retomber dans "le mal français" des contentieux et de la "république des juges".

Le champ des interventions en contrat de partenariat dans le domaine des équipements publics s'avère ainsi extensible et se situera alors dans celui des interventions des SEML.

Les difficultés rencontrées par certaines SEML notamment suite à la réalisation de collèges en Ile de France et de lycées dans le Nord- Pas de Calais¹⁰⁷⁶ lors de l'usage des METP demeurent dans les mémoires et la concurrence sera réelle pour les SEML d'aménagement qui interviennent pour la réalisation de collèges et de lycées.

D'autre part, ces nouvelles dispositions ouvrent le champ des contrats de partenariat à de nouveaux marchés.

Ce sera particulièrement le cas pour **le marché de la rénovation des domaines universitaires.**

Dans le cadre de "l'autonomie des Universités" l'Etat se désengage en effet sur celles-ci pour la gestion de son patrimoine, comme il le fit il y a 25 ans pour les collèges et les lycées.

L'entretien de celui-ci et son adaptation aux besoins actuels n'ayant pas été suffisamment assuré ¹⁰⁷⁷, les besoins sont importants et la satisfaction de ceux-ci s'avérera d'autant urgente et nécessaire que les décisions seront prises localement ; comme pour les collèges et les lycées, la proximité du "pouvoir

¹⁰⁷⁵ Conseil des ministres : contrats de partenariat: projet de loi du 13 février 2008.

site www.premier-ministre.gouv.fr

¹⁰⁷⁶ la SEML dédiée à la réalisation de ces lycées a été liquidée.

¹⁰⁷⁷ si ce n'est dans le cadre du plan Université 2000 qui a surtout permis la création de nouveaux équipements tels que des écoles d'ingénieur, telle que l'Ecole Nationale Supérieure de Chimie de Bordeaux réalisée en mandat (pour le Conseil Général) par Gironde Développement.

décisionnel" sera source de demandes et d'impatience face aux besoins à satisfaire.

Les SEML peuvent demeurer présentes dans ce marché, que ces équipements se réalisent en Maîtrise d'Ouvrage Déléguée ou en Contrat de Partenariat pour le compte des Universités.

En maîtrise d'ouvrage déléguée, il s'agit d'un champ d'intervention traditionnel des SEM d'aménagement qui ont références et expériences, ayant notamment participé à la mise en œuvre du plan Université 2000 et intervenant déjà pour le compte des Régions en ce domaine.

Dans le cadre de Contrats de Partenariat trois niveaux d'intervention sont possibles pour les SEML :

- le conseil amont et l'assistance au montage du projet, pour au sein d'une équipe avec des juristes et des financiers, évaluer l'opportunité du Contrat de Partenariat, élaborer le dossier de consultation et assister le maître d'ouvrage, en l'occurrence le président de l'Université, dans la conduite du "dialogue compétitif" et la négociation du contrat avec le groupement retenu; il s'agit là d'une mission classique d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage,
- en qualité de "constructeur" au sein de l'équipe de projet. La SEML intervient alors en contrat de promotion immobilière pour la société de projet, mandataire de l'équipe. Cette pratique classique des interventions de SEML en immobilier d'entreprise est celle qui est généralement pratiquée dans leurs participations à de Contrats de Partenariat, type BEA ou BEH pour la réalisation de gendarmeries¹⁰⁷⁸ ou d'hôpitaux¹⁰⁷⁹.
- au sein de la société de projet et en qualité de "constructeur" dans l'équipe; cette forme d'intervention qui permet à la Collectivité actionnaire de la SEML d'être présente et ainsi faciliter la "transparence" de la gestion de cette société nécessite que la SEML dispose de fonds propres suffisants.

Dans ces trois niveaux d'implication de la SEML son apport à l'équipe du projet réside dans sa connaissance du contexte local, son "ancrage local", ce qui favorise notamment l'intervention d'architectes et d'entreprises locales.

Les Contrats de Partenariat présentent ainsi pour les SEML tout à la fois **une menace** si avec l'appui de la MAPPP et de l'IGD le marché est "gelé" au profit des majors du BTP.

Mais ces contrats seront ouverts à la concurrence et les SEML sont aptes à s'impliquer dans des équipes de projet comme elle le font dans le cadre de BEA

¹⁰⁷⁸ cf. les interventions de la SEPA (Société d'Equipement des Pays de l'Adour) à Orthez ou Lourdes avec Dexia- Crédit Local de France ou de la SODEMEL (SEM du Maine et Loire) à Brissac-Quincé, Gennes, Monteuil- Bellay et Montreuil- Juigné.

¹⁰⁷⁹ cf. l'intervention de la SEDD (Société d'Equipement du Département du Doubs) pour le centre de soins des Tillerons à Besançon avec Dexia- Crédit Local de France.

et de BEH. C'est en définitive **une opportunité** car de nouveaux marchés s'ouvrent pour l'ensemble des acteurs.

La **Caisse des Dépôts et Consignations** elle-même s'implique dans les contrats de partenariat notamment sur les domaines stratégiques définis dans son plan Elan 2020 ¹⁰⁸⁰ présenté le 13 décembre 2007.

Parmi celles-ci figurent parmi les quatre priorités, les "universités et l'économie de la connaissance" :

*" L'amélioration de la qualité des infrastructures universitaires constitue une des conditions de la réussite de la réforme des universités. La Caisse des Dépôts se mobilise pour être au rendez- vous. **Elle mettra ses compétences d'ingénierie et de montage ainsi que ses capacités d'investissement et mobilisera ses filiales pour être au service de ce grand enjeu national.**"*

¹⁰⁸¹

Et " début 2008, la Caisse des Dépôts mettra à la disposition des universités une cellule nationale d'appui d'ingénierie financière et immobilière, en recourant en particulier à l'expertise de sa filiale SCET...." ¹⁰⁸²

Dans ce domaine du patrimoine universitaire, comme dans ses interventions en rénovation urbaine et en aménagement, les formules de "partenariat public – privé " sont citées dans le panel des possibilités d'intervention:

*" **la Caisse des Dépôts utilisera, en acceptant des horizons de rentabilité de très long terme, toute la palette d'outils qui lui permet de proposer une offre sur mesure: sociétés d'économie mixte, délégation de service public, partenariats public privé.**"* ¹⁰⁸³

Les contrats de partenariat s'inscrivent ainsi pour la CDC comme un de ses " outils" possibles dans le cadre de sa "**mobilisation sur les urgences du pays**".

Elle se situe alors dans le champ de la concurrence des autres organismes financiers et notamment des autres prêteurs de référence des Collectivités locales tels que DEXIA ou le groupe des Caisses d'Épargne, dont elle fut à l'origine ou la "tutrice".

Cependant la CDC, de par son "caractère propre" et son statut d'établissement financier public au service de l'intérêt général lorsqu'elle intervient dans le marché veille à ne pas "fausser" celui- ci et évite ainsi dans les "tours de table" d'être majoritaire.

Son positionnement se situe plutôt comme "effet de levier" là où le marché est hésitant, pour crédibiliser le projet près d'autres investisseurs : "*la CDC ne se substitue pas au marché mais l'accompagne et rassure les investisseurs.*" ¹⁰⁸⁴

¹⁰⁸⁰ CDC. Elan 2020: plan stratégique de la Caisse des Dépôts, présenté le 13 décembre 2007.

site www.caissedesdepots.fr

¹⁰⁸¹ CDC. Elan 2020: Quatre priorités au service du développement durable du pays. CDC, décembre 2007. site www.caissedesdepots.fr

¹⁰⁸² CDC. Elan 2020: Orientations stratégiques. CDC, décembre 2007. p.5.

¹⁰⁸³ CDC. Elan 2020: Orientations stratégiques. CDC, décembre 2007. p.5.

¹⁰⁸⁴ Entretien avec Patrick Vandevoorde- CDC.

Là où il y a beaucoup d'investisseurs privés intéressés, tel que sur des BEA "classiques", la valeur ajoutée de la CDC est faible; elle n'y va pas. Par contre en zone rurale ou en zone "urbaine difficile" son implication dans un "tour de table" peut être décisif pour la réalisation du projet.

Elle rassure également les Collectivités sur le bien fondé du choix du contrat de partenariat lorsqu'elle participe à un groupement, ce qui ne constitue cependant pas un critère de choix pour celles-ci, concurrence oblige.

Son intervention se situe également dans l'innovation ou l'expérimentation des montages, "montrer la voie", "voir comment se structure le marché".

Ses champs d'intervention demeurent cependant sélectifs et recoupent les priorités nationales dans les domaines :

- des transports (Lignes Grande Vitesse, ferroutage, autoroutes, canaux...),
- les nouvelles technologies,
- le développement durable (énergie renouvelable, traitement des déchets...)
- et les "économies de la connaissance" au rang desquelles figurent les Universités.

II-2-3- PARTENARIATS PUBLIC- PRIVE EN AMENAGEMENT.

Le logement et la ville figurent également parmi les priorités de la CDC, dans son plan stratégique Elan 2020 et là aussi, elle envisage l'implication de ses filiales SNI, SCET, ICADE et des sociétés d'économie mixte.

Ce domaine du logement et de la ville est également le champ de développement de nouvelles formes de Partenariat Public- Privé.

La "banalisation" des concessions d'aménagement depuis la loi du 20 juillet 2005 est parfois présentée comme un renouveau du partenariat public – privé dans l'aménagement en ouvrant celles-ci à la concurrence.

Dans les faits, cela n'a eu, jusqu'à présent, que peu d'impact sur la "redistribution" des parts de marché respectives entre promoteurs privés et acteurs publics ou para- publics tels les SEML ou les Offices Publics de l'Habitat (ex. OPAC et Offices d'HLM) tel que cela a été indiqué au chapitre I de cette thèse.

L'évolution s'est faite par contre au niveau des cultures tant pour les promoteurs privés que pour les SEML:

- culture "d'ensemblier urbain" pour les promoteurs avec une vision au-delà du court terme, telle qu'ils la pratiquent dans leurs actions de promoteur,
- culture du risque et de l'analyse de celui-ci pour les SEML.

L'approche des cultures urbaines dans les autres pays notamment européens permettra de poursuivre cet examen des partenariats public- privé, dans le développement urbain, et ainsi d'aborder leur impact sur les évolutions susceptibles d'affecter le rôle et le positionnement des SEML en France.

Le Partenariat Public – Privé, le PPP, nouveau "sésame- formule magique" pour le développement urbain?.....et pourtant, tel que le remarque Werner Heinz, il n'y a ni secret ni formule magique :

" Les discussions allemandes sur le développement urbain et la modernisation des villes se sont enrichies, depuis la fin des années 80, d'une nouvelle entrée thématique, jusqu'alors peu connue en République fédérale allemande, mais devenue usuelle aujourd'hui: "public private partnership"- " öffentlich- private Partner- schaft"- partenariat public- privé". Ce thème est utilisé comme une "formule secrète" par de nombreux praticiens locaux qui souhaitent mettre en œuvre des projets complexes de développement et de modernisation de l'espace urbain.

*Une analyse approfondie des pratiques liées à ce terme générique fait cependant apparaître qu'il n'y a **ni secret ni formule magique.**"* ¹⁰⁸⁵

¹⁰⁸⁵ HEINZ, Werner. Partenariats Public- Privé dans l'aménagement urbain. l'Harmattan, 1994. p.9.

Le terme PPP (Public Private Patnership) couvre d'ailleurs un spectre thématique très diversifié, l'intensité des coopérations public- privé étant variable, celle-ci s'étendant des échanges permanents d'informations jusqu'aux contractualisation de projets communs avec deux objectifs stratégiques qui sont à la fois indépendants et complémentaires:

" Le premier est celui de l'amélioration interne des administrations publiques, le second concerne la modification structurelle du service public par l'externalisation de certaines fonctions qu'il assurait jusqu'alors.

Les réflexions concernant la modernisation des structures administratives locales et l'amélioration du service public s'inspirent de la terminologie des entreprises bien que les finalités du service public diffèrent de celles de l'économie privée (recherche du bien public et non maximisation du profit)." ¹⁰⁸⁶

L'association avec des acteurs privés s'organise alors selon trois formes principales synthétisées par Werner Heinz:

- privatisation fictive ou formelle par transfert de missions de service public assurés par une collectivité publique vers une société de droit privé dont le capital est détenu à 100% par la collectivité publique. il s'agit là d'une formule d'Entreprise Publique Locale s'apparentant aux Sociétés Publiques Locales françaises.
- privatisation effective ou totale par transfert complet vers des acteurs privés.
- privation partielle par " public private partnerships" , notion très large comprenant toutes les formes possibles de travail partagé entre organismes juridiquement indépendants (leasing, conventions, concessions...) et comprend tout autant la mise en place de structures opérationnelles publiques- privées , du type des SEML françaises.

Ainsi, à **Cologne**, la SARL MPK (Media Park- Köln), fondée en 1988 pour restructurer et valoriser les terrains d'une ancienne gare de marchandise en centre- ville a un capital réparti entre la ville de Cologne, le Land de Rhénanie-Nord – Westphalie (pour 25, 05% chacun), un acteur privé professionnel du secteur des médias, également 25, 05% et les parts restantes à un mandataire de gestion.

Les projets de restructuration et de réaménagement des zones portuaires centrales de la ville de Francfort (Westhafen et Osthafen) sont conçus de façon similaire, la ville de Francfort, tout comme celle de Cologne s'étant donné pour objectifs " *d'une part , s'assurer qu'elle puisse préserver son influence sur les modalités et orientations de réutilisation de la société (créée pour ces projets) et être associée aux résultats économiques, d'autre part, de préserver l'efficience et la flexibilité du processus global.*" ¹⁰⁸⁷

Préserver son influence, association aux résultats économiques, préserver l'efficience et la flexibilité du processus global...autant de facteurs de légitimité de la formule du Partenariat Public Privé

¹⁰⁸⁶ HEINZ, Werner. Ibidem, 1994. p.13.

¹⁰⁸⁷ HEINZ, Werner. (projet de délibération du bureau municipal du 17-1- 1992 relatif au projet concurrentiel du Westhafen) Ibidem, 1994. p. 20

Institutionnalisé, en Allemagne, comme en France avec les SEML ou les SPLA, avec une organisation "souple" et l'efficacité d'une entreprise.

Un autre exemple de PPP intercommunal et interurbain, en Allemagne, est fourni par l'Agence Emscher- Lippe, société de développement régional fondée en mai 1990 avec un panel d'actionnaires très large: douze villes, deux chambres consulaires, la Westdeutsche Landesbank avec les sept caisses d'épargne du Land, trois organisations de métiers et 18 entreprises. Cette Agence a pour objectif l'appui au développement la mise en œuvre opérationnelle étant assurée par des promoteurs privés sur des terrains mis à disposition par les collectivités locales. *" Les avantages de cette procédure tiennent au fait que les plus-values du sol- y compris les plus-values à terme- sont "écrémées" par la commune en même temps que celle- ci continue à surveiller de bout en bout la mise en œuvre des procédures."* ¹⁰⁸⁸

A Fribourg, sur le quartier Vauban, quartier emblématique pour ses innovations dans les domaines du développement durable et figurant parmi les "laboratoires écologiques du futur" ¹⁰⁸⁹, la requalification du site est conduite par une société de forme commerciale par actions créée par le Land de Bade-Wurtemberg, la société KE. Ses autres actionnaires sont publics telles que les associations de villes, les associations de Kreis (circonscription administrative équivalente à nos départements)...

" La société KE agit uniquement en maîtrise d'ouvrage déléguée ou prestation de service. Elle n'assume pas les risques financiers de l'aménagement. Elle a pour objet de fournir aux communes le personnel qualifié et l'expertise qui ne se trouvent pas forcément en permanence dans les services municipaux. Elle peut intervenir dans le Bade- Wurtemberg mais aussi dans le reste de l'Allemagne. Elle n'est pas imposée aux communes du Land mais mise en concurrence avec d'autres structures. Ces autres structures sont surtout publiques telles les "Sanerungsträger" créées pour mettre en œuvre la politique de Sanierung. Elles incluent le "Stadtbau" (société de construction et d'aménagement de la ville) mais aussi progressivement des sociétés privées. " ¹⁰⁹⁰

Ces exemples de Partenariat Public Privé, voire de Partenariat Public - Public dans le cas du quartier Vauban de Fribourg, pouvant s'apparenter à des Entreprises Publiques Locales voire des SEML mettent en relief tout à la fois la capacité d'innovation de ces formes nouvelles de partenariats et la difficulté d'en préciser les contours ce qui conduit parfois à les opposer artificiellement aux formes classiques connues en France telle que celle de l'économie mixte.

A Berlin, différentes formes de Partenariat entre l'intervention du secteur privé et le secteur public se retrouvent selon le niveau de "marché" et de ce fait la

¹⁰⁸⁸ HEINZ, Werner. Ibidem. p.21.

¹⁰⁸⁹ SELLIER, Dominique. Les grands projets de quartiers durables, laboratoires écologiques du futur? In Grands projets urbains en Europe. les cahiers de l'IAURIF, mars 2007. p.180.

¹⁰⁹⁰ RENARD, Vincent, VILMIN, Thierry. Analyse comparative des structures d'aménagement en Europe. Logiville, octobre 2002. p.31.

nécessité d'une implication financière de la collectivité pour servir "d'effet de levier" et permettre l'implication des investisseurs privés.

Au préalable, un travail important de planification a été effectué par la Ville pour lui permettre de "maîtriser" son développement, surtout depuis la réunification des deux Allemagnes. Au-delà des instruments de planification prévus par le législateur (plan directeur d'urbanisme, plans d'aménagement locaux), la Ville s'est dotée d'outils juridiques spécifiques pour faciliter la réalisation de ses objectifs stratégiques.

" Les contrats public- privé ont été introduits dans la législation de l'urbanisme berlinois dans le sillage de la réunification, afin de faire porter une partie du poids du développement sur le secteur privé. Selon la section 11 du Code fédéral de l'urbanisme , les municipalités peuvent établir des partenariats public- privé pour la planification, la réalisation de mesures relevant du secteur et la couverture des coûts induits d'aménagements privés. Ces contrats ne doivent donc jamais servir de moyen de pression sur les investisseurs privés, mais viser plutôt une distribution soigneusement équilibrée des coûts d'aménagement. Ils permettent aux municipalités de lancer des projets en accord avec le secteur privé même si elles ne disposent que de fonds publics limités. " ¹⁰⁹¹

Différentes approches du plan et de sa mise en œuvre au travers des interventions du secteur privé peuvent alors être déclinées selon l'implication de celui-ci dans la mise au point du projet lui-même.

Hilmar von Lojewski¹⁰⁹² distingue trois démarches:

- la démarche de projet "réactive" lorsque l'initiative est privée et le projet ajusté et négocié. Dans ce cas, les autorités couvrent les frais de planification et de réalisation par des contrats public- privé, voire délèguent les travaux d'aménagement aux investisseurs privés qui agissent alors au nom de la Ville.
- la démarche de "projet pro- active", surtout sur des zones hors marché, où la collectivité est amenée à intervenir en effectuant les aménagements préalables et la requalification des espaces pour "ouvrir" ces zones aux investisseurs. Ces investissements doivent alors être compensés par la revente des terrains. " *Du point de vue politique, la question de la rentabilité est une condition préalable importante à cette approche pour Berlin: la vente des terrains publics doit permettre de récupérer intégralement les investissements publics.*" ¹⁰⁹³
- la démarche de projet "mixte" avec un équilibre entre l'initiative du public et celle du privé et d'après négociations entre les deux parties sur le contenu et l'organisation de la zone concernée ainsi que sur la répartition des prises en compte des aménagements à réaliser.

La démarche mixte avec la mise en place de partenariats public- privés avec des investisseurs- développeurs a été adoptée pour les projets emblématiques

¹⁰⁹¹ VON LOJEWSKI, Hilmar. La stratégie d'aménagement de Berlin: planification et projets. In Grands projets en Europe. Les cahiers de l'IAURIF, mars 2007. p.54.

¹⁰⁹² directeur du département de développement urbain du Sénat de Berlin.

¹⁰⁹³ VON LOJEWSKI, Hilmar. Ibidem, 2007. p.53.

de Potsdamer Platz et d' Alexanderplatz. L'engagement des investisseurs privés s'est doublé d'un engagement tout aussi fort de la collectivité notamment pour la négociation des orientations urbanistiques. L'aménagement initial des deux zones a fait l'objet de concours d'urbanisme, à l'initiative des pouvoirs publics pour la Potsdamer Platz et dans le cadre d'un partenariat public- privé pour l'Alexanderplatz.

Pour l'implantation d'un centre commercial proche de l'Alexanderplatz, c'est une approche plutôt "réactive" qui fut adoptée, avec un schéma d'organisation proposé par les investisseurs, schéma cependant adapté en fonction des attentes urbaines de la Ville.

De même le quartier Mediaspree, sur les rives de la Spree, est initié par des investisseurs privés sur une thématique des activités liées aux médias.

Des démarches "pro- actives" ont été initiées dans le centre- ville sur des secteurs nécessitant une "requalification urbaine" sur les axes routiers urbains majeurs de la Ville ou dans la valorisation de friches industrielles à Berlin Ouest, avec le projet de Spreestadt.

Cet éventail de possibilités et de formes diverses de partenariats public- privé est accompagné par une volonté publique forte qui se traduit par l'élaboration de "plans guide" et la négociation des équilibres entre les exigences des promoteurs – investisseurs et la qualité urbaine dans le souci constant de la Ville d'alléger sa charge financière.

" La Ville (de Berlin) se distingue par la multiplicité des approches urbanistiques, par de nouveaux modes de négociation dans la "fabrication de la ville" et par le recours aux partenariat public- privé pour alléger la charge financière publique dans les nombreux investissements rendus nécessaires par la réunification. " ¹⁰⁹⁴

Ces types de Partenariats Public- Privé, en Allemagne et spécifiquement à Berlin, n'en demeurent pas moins significatifs tout à la fois :

- **du maintien de la maîtrise par la Collectivité sur la planification urbaine, concept "ancré historiquement" dans la culture des deux Allemagne.**
- **de la difficulté de définir clairement ce que recouvre le vocable de "partenariat public- privé", diverses approches de partenariat pouvant être mises en œuvre par une même collectivité.**

L'une des principales difficultés, dans l'analyse des PPP est en effet la définition même du PPP. Le "partenaire" à l'origine du partenariat est lui-même susceptible de varier selon les pays et selon les contextes locaux.

¹⁰⁹⁴ VON LOJEWSKI, Hilmar. Ibidem, 2007. p.59.

Ainsi, **aux Etats-Unis d'Amérique**, dans un système fédéral qui a toujours laissé aux Etats et gouvernements locaux de grandes marges de liberté sur l'organisation de leurs projets de développement, l'initiative peut venir tout autant du secteur public que du secteur privé.

A l'initiative du secteur public, avant 1974, les principales autorités dans les actions de "re-développement", **les agences de rénovation urbaine des villes**, dépendaient d'avantage du gouvernement fédéral notamment par les fonds qu'elles recevaient sans réel contrôle des élus locaux.

Depuis, suite au désengagement financier de l'Etat fédéral, les fonds doivent être obtenus localement; les gouvernements des Etats jouent alors un rôle actif notamment dans la création de "zones d'entreprises", espaces dans lesquels les entreprises qui choisissent de s'y installer bénéficient d'avantages fiscaux, de facilités réglementaires, de services et d'accès à des financements.

Cette formule, que nous avons reprise en France dans le cadre des "zones franches", facilite l'implantation d'entreprises et permet l'obtention de financements notamment sous forme de fonds de capital- risque lorsque les projets sont considérés comme trop risqués par les investisseurs privés agissant seuls. De même, des pépinières d'entreprises, de propriété publique ou privée, permettent l'accueil d'entreprises nouvellement créées et bénéficiant de subventions pour baisser leur loyer.

Mais les gouvernements des Etats, même s'ils financent ces actions, se préoccupent peu de "planification stratégique" et " *de manière générale, les gouvernements des Etats se sont comportés en partenaires passifs qui ont laissé à des organismes liés aux gouvernements locaux ou au secteur privé la tâche de définir des stratégies spécifiques de développement. Les budgets ne sont pas orientés principalement vers les régions qui en ont le plus besoin mais plutôt distribués aux entreprises ou organismes qui répondent aux critères d'un programme particulier.*" ¹⁰⁹⁵

Le second modèle qualifié de Partenariat Public Privé est celui où **les acteurs privés ont l'initiative**, fonction qualifiée de "**développeur**".

Dans ce cas, des "groupes"¹⁰⁹⁶ sont créés, à l'initiative du secteur privé, pour "proposer" aux autorités municipales "des plans pour la ville". " *Ceux- ci n'ont aucun pouvoir, ils établissent des relations contractuelles avec les municipalités, recherchent les financements, soutiennent directement des projets individuels et utilisent leur influence politique considérable et de petits apports économiques pour faire adopter leurs stratégies d'aménagement. Un tel mode d'action introduit un biais dans l'aménagement. Ils ont toujours tendu à favoriser un aménagement situé dans les centres- villes et assorti de peu de contraintes.*

En plus de ces consortiums qui agissent sur toute une ville ou sur un centre, des groupes privés à but lucratif participent à des projets particuliers. Dans de nombreuses villes, des promoteurs qui ont reçu des subventions ont accepté de

¹⁰⁹⁵ FAINSTEIN, Norman et Susan. Le partenariat public privé dans le développement économique aux Etats-Unis In Partenariats Public Privé dans l'aménagement urbain. L'Harmattan, 1994. p.46.

¹⁰⁹⁶ tel qu'à Pittsburgh avec la Pittsburgh's Allegheny Conference.

fournir des contreparties. Dans certains cas, ceci se limite à de simples contributions au financement de logements ou d'actions environnementales mais dans d'autres cas, cela se traduit par une participation active à des actions d'amélioration du site dans lequel ils sont engagés, comme la construction directe de logements pour faibles revenus ou la participation à des équipements de transport public....

Les entreprises privées qui jouent un rôle majeur dans le re-développement sont en général constituées de promoteurs spéculant sur le foncier. " 1097

Ces "partenariats" peuvent même conduire à l'institutionnalisation de "districts" au sein desquels des services privés comme la sécurité, l'hygiène publique....sont assurées pour les habitants et commerçants de ces quartiers, avec l'accord de la municipalité dont le rôle se réduit à la promulgation des règlements permettant la constitution de ces districts et leur fonctionnement (gestion des fonds affectés au District...).

Ce détour par les Etats-Unis d'Amérique est utile pour comprendre ce concept de Partenariat Public Privé qui conçoit une plus grande "privatisation de la prise de décision" que dans notre conception française qui laisse au secteur public le rôle principal dans la prise de décision.

Ceci est d'autant plus d'actualité, au regard de cette thèse, que certaines convergences au niveau européen, s'effectuent sous l'influence de la Grande Bretagne, elle-même imprégnée du modèle américain.

Il convient cependant de signaler, que contrairement à certains "à priori", **la Grande Bretagne a toujours été un pays relativement centralisé.** Bien que le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et surtout l'Ecosse, jouissent d'une certaine autonomie régionale, c'est plutôt un modèle unitaire que fédéral qui domine l'administration publique.

En effet un des paradoxes des PPP en Grande Bretagne est que celui-ci a été développé par un gouvernement d'inspiration néo-libérale qui misait l'efficacité économique, financière et technique sur le secteur privé et réduisait la puissance publique à sa plus simple expression.

" Mais pour réduire le rôle de la puissance publique au profit de l'initiative individuelle, le gouvernement a dû accroître la capacité d'intervention du pouvoir central dans la politique locale, en clair centraliser." 1098

Ainsi, les **UDC (Urban Development Corporation)**, type d'Etablissements Publics d'Aménagement nationaux, voire SEM nationale, présidés par une personnalité du secteur privé, sont créées en 1980 par le gouvernement central pour surveiller le développement de certaines zones et quartiers en "difficulté" prédéfinies au sein des plus grandes agglomérations.

Les UDC avaient pour objectifs principaux:

- offrir des terrains et des bâtiments pour un usage défini,

¹⁰⁹⁷ FAINSTEN, Norman et Susan. Ibidem, 1994. p.48- 49.

¹⁰⁹⁸ BREUILLARD, Michèle. Le partenariat public privé au Royaume Uni: "une autre conception de l'économie mixte" In Regards croisés sur l'économie mixte. L'Harmattan, 2006. p. 206.

- encourager le développement de commerces et industries existants et nouveaux,
- assurer qu'il y ait des logements et des équipements dans la zone pour permettre d'y vivre et d'y travailler.

Il s'agissait, à l'origine, de mobiliser les ressources du secteur public, fournies par le gouvernement central, pour susciter l'investissement de ressources complémentaires issues du secteur privé.

Elles sont intervenues sur des opérations emblématiques telles que la requalification des **Docks de Londres** ou le secteur central de **Manchester**.

" Ces UDC s'inscrivaient dans un contexte de défiance vis-à-vis des autorités locales que le gouvernement conservateur estimait peu capables de mener à bien la régénération urbaine. Ainsi, étaient-elles responsables uniquement devant le gouvernement central et échappaient-elles en principe à l'emprise des collectivités locales. Elles étaient mises en place pour une durée déterminée, le temps d'un projet de renouvellement urbain sur un périmètre bien délimité." ¹⁰⁹⁹

Ce système sera quasiment abandonné en 1992 ¹¹⁰⁰, et remplacé par des structures plus locales, les **URC (Urban Regeneration Compagny)**. Structures plus légères et temporaires, mais correspondant à un modèle plus partenarial et local, les URC sont destinées à la maîtrise d'ouvrage déléguée et non à la maîtrise d'ouvrage directe.

Et , *" comme pour les UDC, la présidence des URC est confiée à une personnalité du secteur privé, et l'intention est clairement exprimée du gouvernement est que ces organismes puissent favoriser les affaires " to be business friendly". ¹¹⁰¹*

C'était également l'objectif de l'implication financière de l'Etat par l'intermédiaire de son agence English Partnership qui subventionnait des "développeurs-promoteurs" pour leur permettre d'intervenir dans des "secteurs en déclin". Il s'agissait d'interventions exceptionnelles dans un pays où la politique d'aménagement est essentiellement axée sur le marché.

Cette politique qualifiée de "gap funding", actuellement interdite par la Commission Européenne¹¹⁰², permettait de remettre "dans le marché" des investissements qui ne seraient pas rentables sans cet apport de subventions permettant de franchir le "gap", c'est-à-dire d'assurer le basculement de l'investissement dans la rentabilité.

¹⁰⁹⁹ RENARD, Vincent, VILMIN, Thierry. Analyse comparative des structures d'aménagement en Europe. Logiville, octobre 2002. p.4.

¹¹⁰⁰ Le gouvernement conservateur met un terme à la création d'UDC en 1992; cependant en 2003, le gouvernement travailliste a annoncé la création de 3 nouvelles UDC.

¹¹⁰¹ BOOTH, Philip...Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne. L'Harmattan, 2007. p.134.

¹¹⁰² HALLEUX, Jean- Marie. Le recyclage urbain en partenariat public- privé: le gap funding anglais et la revitalisation urbaine wallonne. Bulletin de la société géographique de Liège. p.57. " Le 22 décembre 1999, la Commission européenne interdit la poursuite du " Partership Investement Programme- PIP ", le fonds créé en 1995 afin d'assurer les besoins financiers en gap funding. La commission a interdit le PIP au motif qu'il favorisait les sociétés britanniques au détriment de leurs concurrents européens".

Ainsi à **Manchester** pour la requalification des quartiers "**Est**" mêlant habitat dégradé et friches industrielles, une URC a été mise en place sous l'appellation de NEM (New East Manchester limited) avec comme actionnaires principaux le " City Council", " English Partnerships", agence gouvernementale et "Nord West Development Agency", l'agence régionale. NEM associe ainsi pour la coordination des interventions les trois niveaux territoriaux du secteur public ainsi que des acteurs privés mais dans la phase opérationnelle:

- le foncier est acquis par les trois partenaires publics de NEM, chacun en son nom propre,
- les terrains sont cédés par tranches au "développeur " retenu après des consultations organisées par NEM et choisis par ses trois partenaires publics.

Les terrains sont cédés par tranche au développeur sous forme de droit au bail pour une durée de 250 ans. Le développeur peut être aussi bien aménageur que promoteur ou investisseur....

Le choix a été fait sur la base de la " best value": le projet qui satisfait au mieux les conditions du cahier des charges, y compris les objectifs économiques, environnementaux et sociaux, pour un prix (en fait un loyer) avantageux. Une fois choisi, le développeur élabore un plan encore plus détaillé pour chaque phase et chaque partie de l'aménagement pour obtenir les "planning consents"
¹¹⁰³

*Le droit au bail n'est pas accordé immédiatement au développeur. La réalisation de la première tranche est faite sur une licence (bail provisoire, en fait) avant que ne soit accordé le droit au bail définitif. Celui-ci n'est signé qu'une fois les constructions réalisées et occupées conformément au cahier des charges. "*¹¹⁰⁴

Cet exemple de Manchester, tant dans la rénovation du centre avec l'UDC sous contrôle de l'Etat que pour la requalification des quartiers Est avec l'URC plus local, permet d'appréhender quelques spécificités du système britannique, au-delà des comparaisons manichéennes des Partenariats Publics Privés développés de part et d'autre du " Channel".

Deux éléments fondamentaux concourent à des cultures urbaines spécifiques et ainsi à des pratiques différentes des "modèles français":

- **le droit des sols et de la propriété foncière,**
- **les concepts de planification urbaine.**

Il y a en effet corrélation entre ces deux éléments.

" Les différences que l'on peut discerner en matière d'urbanisme dans les deux pays peuvent être, au moins en partie, expliquées au regard des différences affectant la manière dont la propriété est juridiquement conçue et formalisée. Ces différences ne sont pas simplement le fait de la machine juridique. Elles

¹¹⁰³ pouvant être assimilé à notre permis de construire, mais sans transposition réelle le cadre des documents juridiques britanniques étant très différent de celui appliqué en France.

¹¹⁰⁴ RENARD, Vincent, VILMIN, Thierry. Analyse comparative des structures d'aménagement en Europe. Logiville, octobre 2002. p.56- 57.

reposent sur de profondes différences conceptuelles qui créent, aujourd'hui encore, de réelles difficultés de compréhension mutuelle. Ces différences ont un impact non seulement sur les procédures d'urbanisme mais également sur le contenu de la planification. Les objectifs de la planification de l'usage des sols et le contenu des politiques publiques en matière foncière peuvent également être, en partie, attribués aux différences de valeur et de concept informant les régimes de propriété. " ¹¹⁰⁵

Le droit foncier britannique est encore sous l'influence du système féodal et fondé sur le principe de **l'octroi de la jouissance et de l'occupation du sol en échange d'obligations de service**. Ceci explique la pratique des baux à long terme, dérivés du système des "tenures baillées" introduit à la fin du Moyen Age.

Ce système basé plus sur l'usage du sol que sur la propriété elle-même contraste avec les systèmes de propriété hérités du droit romain, qui fut remis en vigueur en France après la révolution de 1789.

Le système de droit romain de propriété, tel qu'appliqué **en France**, se définit comme un système allodial et collatéral et se caractérise par **la détention de droits absolus du sol**.

" Cette forme de propriété renvoie à l'idée de "dominium", c'est dire de maîtrise intégrale de la chose dans sa matérialité, hors de toute obligation personnelle à l'égard d'autrui. Cependant ce droit absolu de propriété n'impliquait pas pour autant la souveraineté....Exprimé en termes juridiques tirés du droit romain, le pouvoir de "dominium" était donc concurrencé par "l'imperium", le pouvoir de l'Etat de commander à ses citoyens. Si le "dominium" impliquait que l'Etat ne disposait pas sur le sol de droits antérieurs à celui de la propriété individuelle, "l'imperium" exigeait cependant le respect par les citoyens des restrictions que l'Etat pouvait imposer dans la manière dont le sol était utilisé , au nom du bien commun." ¹¹⁰⁶

Cette différence fondamentale de conceptualisation de la propriété entre la France et la Grande Bretagne a des conséquences sur le droit des sols et un impact sur le rôle et le positionnement des acteurs de l'aménagement.

Les systèmes urbanistiques français et britanniques plongeant leurs racines dans des histoires et des cultures différentes en ce qui en constitue le substrat, à savoir la propriété foncière et le droit des sols, sont ainsi profondément différents, dans leur traduction juridique mais surtout dans leur approche culturelle, voire la formation des professionnels eux-mêmes.

En ce qui concerne les professionnels des débats récurrents continuent de questionner la profession d'urbaniste et ses modalités de relation entre planification et aménagement opérationnel de part et d'autre du "Channel".

La distinction entre planification et aménagement, le "concept" et le "dessin", demeure cependant présente en Grande Bretagne alors qu'en France, tel que

¹¹⁰⁵ BOOTH, Philip, GALEY, Philip. Droit immobilier, marché foncier et urbanisme In Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne: Etude comparative. L'Harmattan, 2007. p. 87.

¹¹⁰⁶ BOOTH, Philip....Ibidem, 2007. p.74- 75.

le rappelle Jean Frebault, " *on voit bien apparaître un continuum entre aménagement et urbanisme. Si aux yeux de certains, mélanger urbanisme et aménagement peut créer des confusions, il y aurait encore plus de risque de les séparer. L'urbanisme et l'aménagement des territoires doivent, au regard du champ professionnel s'apprécier dans leur complémentarité, voire dans une sorte de syncrétisme, ne serait-ce qu'en raison de l'importance que revêt aujourd'hui pour les professionnels, l'obligation de travailler à une diversité d'échelles.*" ¹¹⁰⁷

Ainsi la notion de droit des sols opposable aux tiers, chère à notre droit français, à partir de l'application de documents d'urbanisme, POS puis PLU..., comme corollaire du "droit absolu" de propriété est absente du système britannique.

En Grande Bretagne, les documents de planification indiquent des intentions, "le dessein", et les droits des sols ne sont "formalisés" qu'au moment où est accordé l'autorisation d'occuper le sol, la "planning permission".

" *Le droit anglais a mis en place un système d'urbanisme qui est à la fois discrétionnaire et procédural, où les plans n'ont qu'une dimension indicative. Les contraintes pesant sur le développement sont définies au cas par cas, au moment de l'instruction de la demande de "planning permission". Ainsi lorsqu'elle est accordée, une planning permission peut être assujettie à conditions. De plus, l'obligation de solliciter une planning permission est beaucoup plus étendue que le permis de construire, puisqu'elle couvre non seulement les opérations matérielles de construction et d'aménagement, mais également les modifications substantielles d'usage.*" ¹¹⁰⁸

Le "planning permission" s'apparente ainsi à un contrat et sur chaque cas particulier s'engage entre la Collectivité Locale et le "demandeur" une négociation. La Collectivité Locale se réserve une marge d'interprétation, sans application de règle pré-établie, et laissant ainsi place à des propositions privées dont le sérieux et la durabilité sont garanties par l'importance des investissements sur le long terme.

Cette forme de partenariat, où l'initiative peut provenir tant du secteur public que du secteur privé, relève de " **l'urbanisme négocié**", concept correspondant assez peu actuellement à la culture française ¹¹⁰⁹.

" *Ainsi l'aménageur privé n'est en rien fournisseur ou prestataire de la collectivité.*" ¹¹¹⁰

Ces différences fondamentales ont eu un impact sur le rôle et le positionnement des acteurs de l'aménagement, le système des baux à long terme

¹¹⁰⁷ FREBAULT, Jean, POUYET, Bernard. Renforcer la formation à l'urbanisme et à l'aménagement. Rapport au ministère de l'éducation et de la recherche et au ministère de l'équipement, du logement et des transports, janvier 2006.p.24.

¹¹⁰⁸ BOOTH, Philip, GALEY, Matthieu. Ibidem, 2007. p.79.

¹¹⁰⁹ l'urbanisme négocié est cependant susceptible d'être approprié par les élus locaux, sous réserve qu'ils le maîtrisent.

¹¹¹⁰ OUSSET, Bernard, POIDEVIN, Jean- Luc (atelier animé par) *La coopération public privé en aménagement*. Club ville aménagement: 5^{ème} entretiens de l'aménagement de Marseille, février 2007.p.13.

encourageant l'activité des constructeurs qui, ainsi, n'avaient pas à immobiliser les capitaux nécessaires aux acquisitions foncières.

Cela permet à la profession de promoteur- constructeur d'évoluer vers celle de **développeur** (developer) comme aux Etats-Unis, d'autant que " *le gouvernement central a activement encouragé les promoteurs à discuter avec les autorités locales en charge de la planification en amont de l'attribution des autorisations d'urbanisme, cela afin d'assurer un processus plus rapide et générant moins d'incertitudes.*" ¹¹¹¹

Cette profession de "développeur", bien connue également aux Etats-Unis, intègre les différentes étapes de la chaîne de production urbaine avec notamment des fonds d'investissement privés et des établissements financiers avec tel que le constatait le groupe en charge de la préparation des "entretiens de l'aménagement" en 2007, "*des risques de privatisation de la villemais trouve néanmoins dans cette fonction un gage de durabilité et d'adaptation au marché des réalisations.*" ¹¹¹²

Ce concept du "développeur" négociant avec la collectivité, sur la base du projet de ce même développeur, sans les contraintes de documents d'urbanisme fixant les règles d'occupation des sols jusque dans les moindres détails, est spécifique de la culture anglo-saxonne et ne saurait être transposé, tel quel, dans notre mode de pensée l'urbanisme en France.

Une telle différence d'approche peut être mise en exergue dans la comparaison des modes d'intervention des acteurs pour **la construction du Stade de France à Saint- Denis- Paris et du stade de Wembley à Londres.**

Ces deux stades, emblématiques dans " l'univers sportif " des ces deux pays sont plus que de simples terrains de sport. Ils sont partie intégrante d'opérations de "régénération urbaine" de la partie des villes qui les accueillent. Dans le cas du stade de Wembley- Londres, le nouveau stade fait partie des équipements devant accueillir les Jeux olympiques de 2012 et à Saint Denis, il se situe dans un vaste processus de rénovation des quartiers de la Plaine Saint- Denis.

Dans les deux cas, le projet a été confié à un groupe privé :

- la société Wembley National Stadium Limited (WNSLD) pour le stade de Wembley,
- le consortium " Bouygues, Dumez, SGE " pour le stade de France.

Les différences ne sont donc pas à rechercher dans le montage juridique de ce qui, dans les deux cas, constitue un "partenariat public- privé" mais dans l'approche culturelle de ces deux projets.

¹¹¹¹ BOOTH, Philip, NELSON, Suzy, Paris, Didier. Acteurs et outils In Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne. L'Harmattan, 2007. p.135.

¹¹¹² OUSSET, Bernard, POIDEVIN, Jean- Luc. Ibidem, 2007. p. 13.

Pour le **stade de Wembley**, après la phase de négociation, l'engagement de l'opération a été effectué sans l'assurance des financements, ce qui au regard des pratiques françaises paraîtrait incongru.

Le constructeur, la société Multiplex, une entreprise australienne, a recherché des financements privés en grande partie allemands, sans garantie de participations ou d'aides de l'Etat ¹¹¹³ ou de la Ville de Londres et " finalement le projet fut remodelé de fond en comble, grâce à une variété d'apports qui arrivèrent juste à temps pour rendre le projet (apparemment) viable. Le sauveur du projet était la West Deutsches Landesbank (une banque allemande d'Etat). " ¹¹¹⁴

En ce qui concerne le "projet urbain", les emplacements adjacents au stade sont en cours d'aménagement par une entreprise totalement extérieure au projet du Stade.

L'enjeu public, tel que nous le concevons en France, est ainsi quasi nul:

"Wembley...a été construit par des australiens et occupe une place significative dans le portefeuille d'investissements d'une banque d'Etat allemande. Même s'il peut être politiquement utile de préciser que le contribuable a participé pour moins de 20% au coût de sa construction, il est également vrai que "l'enjeu public" dans le projet est nul, puisqu'il est la propriété d'une entreprise privée anonyme qui va s'octroyer tous les bénéfices. C'est une faible consolation de noter que le projet est actuellement en retard et en manque d'argent, et risque fort de ne pas être inauguré à temps." ¹¹¹⁵

La construction du **Stade de France** présente, au contraire, une histoire très différente, fruit de cultures et de pratiques urbaines également très différentes. Paris avait besoin de remplacer le Stade de France "vieillissant" pour accueillir la coupe du Monde de 1998 et le projet fut suivi au niveau de l'Etat, ce qui explique l'implication de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et de la SCET dès l'abandon du site de Melun- Sénart et le choix de Saint Denis. L'Etat confie au groupe de la CDC le montage de l'opération devant aboutir au choix du concessionnaire.

"La Caisse des Dépôts crée alors une "mission Grand Stade" dirigée par le directeur régional de la SCET.....La mission en moins d'un an va:

- *établir la programmation détaillée,*
- *lancer la consultation technique d'analyse des offres,*
- *arrêter les principes d'aménagement du quartier d'implantation...*

Ce travail permettra de choisir le concessionnaire (consortium Bouygues, Dumez, SGE).

Se pose alors le problème de la structure qui assistera l'Etat dans le contrôle de la construction puis de l'exploitation du stade et qui mènera l'opération d'aménagement du quartier." ¹¹¹⁶

¹¹¹³ⁿ Le football, moteur principal du projet, était perçu comme appartenant à l'industrie du spectacle, secteur où les entreprises sont de propriété et de gestion purement privée." : FRASER, Charles. Le financement de l'aménagement In Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne. L'Harmattan, 2007. p. 248.

¹¹¹⁴ FRASER, Charles. Ibidem, 2007. p. 248.

¹¹¹⁵ FRASER, Charles. Ibidem, 2007. p. 249.

¹¹¹⁶ SCET: La force d'un réseau, 2006. p.71.

Les deux aspects de la construction du stade et de la requalification du quartier sont donc, à la différence de l'exemple anglais, abordés ensemble, dans un projet global. D'autre part, même si à Saint Denis comme à Wembley, la construction et l'exploitation de l'ouvrage lui-même font l'objet d'un "partenariat public- privé, confié à un consortium privé, en France l'Etat conserve "un droit de regard" sur le suivi de l'exploitation.

Pour ces raisons, projet politique stratégique pour l'Etat, souhait d'en conserver la maîtrise, et "intuitu- personae" entre les représentants de la CDC et de l'Etat, une SEM nationale sera créée, la SANEM Grand Stade (ensuite dénommé SANEM Stade de France), pour :

- veiller au respect du traité de concession,
- aménager la ZAC du quartier du Stade aux abords de celui- ci.

Et la France devenait en 1998, champion du monde de foot-ball.

Après la construction du Stade et l'achèvement de la ZAC, la SANEM sera dissoute et la mission de suivi du contrat d'exploitation avec le consortium sera reprise par la SEM Plaine Développement, SEM locale, chargée de la poursuite de l'aménagement de la Plaine Saint Denis, accompagnant cette requalification, "boostée" par l'implantation du Stade France, sous maîtrise des élus locaux.

Au-delà de ces quartiers du Stade, la SEM dénommée maintenant Plaine Commune Développement, est l'opérateur prioritaire de la Communauté de Commune Plaine Développement, constituée en 2000. Son directeur, Jean-Claude Bordigoni, avait auparavant assuré la direction de la SANEM du Stade de France ce qui assure un "continuum" dans le suivi de ce projet engagé par l'Etat puis repris en main par les Collectivités Locales.

Cet exemple illustre ainsi, avec un cas pouvant sembler identique de "partenariat public- privé" pour la construction et la gestion d'un équipement deux approches différentes tant dans le montage du dossier que son suivi et son évolution, comme projet d'urbanisme avec des implications radicalement différentes tant de l'Etat que des Collectivités Locales.

Ceci montre, s'il en était nécessaire, que le Partenariat Public Privé, peut se développer sous des formes différentes selon les "cultures locales" tant dans le domaine de l'urbanisme et de la pratique de l'aménagement que des rapports même entre partenaires publics et privés, au-delà de la forme contractuelle.

Aux Pays Bas, la collaboration des secteurs publics et privés en matière de planification et d'aménagement du territoire repose sur une vieille tradition, liée au combat permanent mené face à la mer, depuis les digues élevées à partir du Moyen Age jusqu'aux vastes surfaces asséchées au cours de notre siècle.

" Cette forme de coopération ne saurait toutefois être assimilée à la notion de partenariat dans la planification, notamment tel qu'on l'entend dans le monde

anglo- saxon. La tradition néerlandaise est en effet lus imprégnée du sentiment d'une obligation sociale impliquée par la propriété de la terre, et d'une nécessaire primauté de la planification publique à laquelle les initiatives privées doivent dans une large mesure se prêter, voire se soumettre.

Les libertés et possibilités d'actions individuelles, selon la conception néerlandaise, ne sont justement garanties que dans la mesure où les institutions publiques, de l'Etat aux municipalités, interviennent dans leur coordination et leur régulation, pour équilibrer les divers intérêts sinon parvenir à un consensus. " ¹¹¹⁷

Le fait que les Pays Bas soit un pays densément peuplé joue également un rôle dans la compréhension et l'acceptation de la nécessité d'une action de l'Etat à la fois ordonnatrice et régulatrice dans l'aménagement territorial.

Le rapport à la propriété foncière est une incidence de ces différents facteurs tant culturels que physiques et géographiques. Les municipalités peuvent ainsi exercer une action réelle sur le marché foncier urbain " tant sur la formation des prix que sur l'utilisation des sols dans le tissu urbain. La politique foncière des municipalités ne se borne pas à des mesures de planification et de réglementation, elle consiste à aussi à intervenir directement sur le marché du logement en tant que propriétaire et en tant qu'exploitant. La viabilisation des terrains est un des principaux modes d'intervention. En règle générale, le processus se déroule de la façon suivante: la municipalité établit un plan d'aménagement, achète le sol (ou l'exproprie), crée l'infrastructure indispensable , puis cède les parcelles à des particuliers par vente pure et simple ou baux emphytéotiques, l'objectif majeur de la politique foncière étant de maintenir le prix du sol à un niveau acceptable pour le pays, c'est-à-dire correspondant aux possibilités de subventions existantes." ¹¹¹⁸

De ce fait et par l'usage des baux emphytéotiques la part de la propriété foncière maîtrisée, et détenue sur le long terme, par les municipalités est supérieure à celle des autres villes d'Europe. La municipalité d'Amsterdam se distingue d'ailleurs à cet égard par l'activisme de sa politique foncière, mais ce n'est pas la seule ville du pays qui accorde un rôle essentiel à la propriété municipale du sol et pratique l'adjudication emphytéotique, dans la tradition de ce pays.

Ce "monopole municipal" fut cependant remis en cause dans les années 1990. Deux rapports en 1989 et 1991 du ministère du logement et de la planification ont provoqué des changements importants dans ce processus de l'aménagement urbain aux Pays Bas:

- le premier rapport sur le logement social accorde une part plus grande aux mécanismes du marché,
- le second, appelé le "Vinex", localise des secteurs susceptibles d'être urbanisés dans un avenir proche...dans des documents d'urbanisme avec l'équivalent de nos zones NA.

¹¹¹⁷ KROES, H., ROSEMANN, J. Le partenariat dans la planification néerlandaise In Partenariats Public Privé dans l'aménagement urbain. l' Harmattan, 1994. p.165.

¹¹¹⁸ KROES, H. ROSEMANN, J. Ibidem, 1994. p. 167.

Le résultat de cet "volonté de planification" eut comme "effet pervers" de "déréguler" les pratiques antérieures par l'entrée en force des promoteurs et investisseurs privés.

" Les conditions du marché, combinées à une plus grande proportion de logements "de marché", en ont augmenté les revenus potentiels. Cela n'a pas échappé aux promoteurs qui ont commencé à acheter du foncier et à créer des réserves foncières stratégiques.

Ce n'est qu'au moment où les municipalités veulent acquérir le foncier dans les secteurs "Vinex" qu'elles ont découvert que celui-ci avait été (du moins en partie) été acheté par des opérateurs privés qui souhaitaient eux- mêmes les aménager et les développer.

Le monopole des municipalités sur le marché du foncier a été contesté et, puisque la politique foncière n'était qu'une pratique, sans règlement ou loi l'encadrant ou la protégeant, les municipalités n'y pouvaient pas grand-chose. "

¹¹¹⁹

Ces changements sensibles depuis les années 1990 ne résultent ainsi nullement de "contraintes européennes", prétexte souvent avancé en France pour justifier des évolutions vers plus de "libéralisme" mais de l'usage de nouvelles règles liées à un désengagement de l'Etat dans le logement et d'une planification urbaine en rupture avec les pratiques antérieures, ce qui permet l'implication des promoteurs privés dans l'action foncière.

" Les investisseurs privés ainsi que les promoteurs ne s'attendent plus à ce que les municipalités mettent à leur disposition des terrains urbanisés. Ils acquièrent de plus en plus de terrains non urbanisés qu'ils viabilisent et lotissent eux-mêmes, en tenant compte des règles d'urbanisme imposées par les plans d'occupation des sols (betemmingsplan). Ensuite, ils construisent sur les terrains lotis ou les revendent.

Ce processus a non seulement entraîné une augmentation des prix du foncier et de la propriété immobilière, mais aussi un déficit dans les revenus des municipalités.

Ce cadre compétitif a mis en évidence l'importance du partenariat public- privé lors de la mise en place de programmes de renouvellement urbain." ¹¹²⁰

La notion de "partenariat public- privé" dans le sens "anglo- saxon" d'association de groupes privés au processus de planification et de décision est ainsi devenue présente dans les modes d'intervention aux Pays Bas.

D'autre part, dans les années 1990, suite à la récession économique, afin de limiter la participation de l'Etat dans le domaine du logement , la part du secteur privé fut stimulée et une politique de grands programmes , les projets- clés, fut engagée en faisant appel au partenariat public- privé.

¹¹¹⁹ VERHAGE, Roelof. Pays Bas: Un nouvel outil de politique foncière. Etudes foncières de juillet- août 2007. p.23.

¹¹²⁰ CDC. Partenariat Public Privé. Les cahiers du renouvellement urbain, 2002. p.25.

Ces projets concernent surtout des requalifications urbaines liés à la restructuration de friches industrielles, portuaires ou ferroviaires tel que le secteur du port de **Rotterdam, "Kop van Zuid", face au centre ville.**

Les investisseurs privés ont été associés à l'élaboration du projet, des consortiums s'étant constitués pour la réalisation de divers programmes de logements et de bureaux. La municipalité se charge pour l'essentiel de la coordination d'ensemble notamment avec la compagnie des chemins de fer, possédant une partie des terrains et l'Etat participant aux financements du projet et à l'affectation de bureaux sur le site.

Elle garde ainsi un important pouvoir de contrôle sur tout le déroulement du projet intégrant ainsi celui-ci dans le cadre d'une planification qu'elle maîtrise.

Cette volonté d'un "**urbanisme maîtrisé**" a été confortée par les nouvelles lois de mai 2007 sur "l'exploitation du foncier" qui tout en maintenant une division entre "volet public" et "volet privé", un retour en arrière semblant difficile. Les nouvelles lois visent à maintenir le rôle central des municipalités dans l'aménagement, rôle de "chef d'orchestre" qu'elles jouaient en maîtrisant la politique foncière.

" La loi vise à actionner le levier qui permet, en annonçant à l'avance les participations requises, de les récupérer sur l'augmentation de valeur du foncier brut destiné à être urbanisé. Ainsi, on tente de créer pour les municipalités la situation la plus proche possible de la politique active d'acquisition foncière, mais sans la propriété intermédiaire du foncier.

C'est un programme ambitieux et la question est de savoir s'il n'est pas illusoire de penser qu'une loi peut remplacer le rôle actif que les municipalités jouaient dans l'aménagement pendant la période de la politique d'acquisition foncière. "

1121

La question de la maîtrise foncière, par les municipalités, apparaît ainsi clairement au cœur du débat des politiques d'aménagement aux Pays Bas.

D'une politique foncière sous l'égide des municipalités, la "dérive des années 1990" a conduit à un "urbanisme négocié", dans des formes de "partenariat public- privé" dans lesquelles la collectivité souhaite cependant conserver la maîtrise.

C'est le cas pour **le projet d'Ijburg, un nouveau quartier d'Amsterdam** d'expansion urbaine sur des îles artificielles de la rivière Ij.

Ces nouveaux quartiers s'inscrivent dans la politique d'urbanisation Vinex définie en 1994 par le gouvernement central et devaient, selon les prescriptions de l'Etat, être aménagées dans le cadre d'un partenariat public- privé avec la municipalité d'Amsterdam.

" Le secteur sera aménagé dans le cadre d'un partenariat entre la municipalité et des développeurs privés, une nouveauté par rapport à une longue tradition de production urbaine en régie directe.

¹¹²¹ VERHAGE, Roelof. Ibidem, 2007. p.25.

Les deux premières îles, Haveneiland et Rieteiland, seront réalisées grâce à un partenariat public- privé entre la municipalité, dont la maîtrise d'ouvrage est déléguée à une régie ad hoc, le Projectbureau Ijburg, et six consortiums privés de construction, composés de promoteurs immobiliers, d'entreprises du bâtiment et d'agences immobilières, constitués en une société privée.

L'île de Steigerei-land en revanche, qui faisait aussi partie de la première phase d'Ijburg, a été découpée en îlots qui seront aménagés par des promoteurs privés propres en partenariat avec la municipalité...

Afin d'assurer une plus grande qualité urbaine, les consortiums ont été désignés responsables de l'ensemble du processus de construction et d'aménagement: bâtiments, voirie, équipements. La municipalité a élaboré des cahiers des charges très stricts que les consortiums doivent respecter. Les prescriptions fixées, comme la mixité des types de logement, sont fondés sur des choix politiques."¹¹²²

Les projets d'aménagement d'Ijburg ont connu des aléas liés à des oppositions locales de type "écologistes" mais également dans la mise en œuvre du partenariat public- privé lui-même.

" Dès la création des six consortiums et le lancement officiel du montage public-privé pour l'aménagement d'Haveneiland et de Rieteiland, les premières difficultés sont apparues. Elles ont tout d'abord porté sur la réalisation des espaces publics, notamment des réseaux techniques: eau, électricité... Les différentes parties au sein des consortiums privés n'ont pas réussi à s'entendre..... Finalement, la réalisation des infrastructures notamment la voirie et les espaces publics, ainsi que des équipements publics ont été repris en régie par la municipalité."¹¹²³

D'autres difficultés sont apparues notamment lors de l'installation des premiers habitants; il est ainsi apparu que les consortiums étaient réticents et peu efficaces pour intervenir au-delà des missions classiques de promotion-construction ce qui a amené la municipalité à s'impliquer directement dans la réalisation des équipements de ces nouveaux quartiers et dans leur "animation sociale", avec parfois des conflits avec les consortiums auxquels les terrains avaient été concédés.

L'absence de maîtrise foncière, dans un pays où traditionnellement celle-ci était assurée par les municipalités, s'avère un handicap qui a pu être surmonté par la "mobilisation" des habitants et grâce à l'attrait de ces nouveaux quartiers résidentiels, attrait propice à une négociation avec les promoteurs souhaitant préserver la "paix sociale" pour maintenir leur niveau de commercialisation.

Ces différentes étapes du partenariat public- privé montrent les limites de celui-ci et la nécessité d'un bon équilibre des rôles entre les différents partenaires, le public ne pouvant abandonner la maîtrise du "projet politique" et le suivi de l'évolution sociale provoqués par ces aménagements.

¹¹²² LUPI, Tineke. Ijburg, les hauts et les bas d'un nouveau quartier (sub) urbain d'Amsterdam In Grands projets urbains en Europe. Les cahiers de l'IAURIF, mars 2007. p.129.

¹¹²³ LUPI, Tineke. Ibidem, 2007. p.132.

En Suède, le processus de planification urbaine n'est pas un acte isolé; il s'accompagne de spécifications opérationnelles, l'objectif étant que le plan puisse être mis en œuvre "assez rapidement" en ayant pris en compte les effets financiers de elle- ci. Ceci conduit à une interaction entre l'élaboration du plan et ses conséquences opérationnelles, en menant de front la conception et la négociation avec les futurs constructeurs.

La coopération public- privé, dans l'aménagement, prend ainsi la forme d'un "**aménagement négocié**", les autorités locales conservant cependant le pouvoir de la planification et de sa maîtrise.

Les groupes privés peuvent prendre l'initiative de proposer un projet, initiative pouvant être retenue si elle présente un intérêt pour la collectivité locale.

*" L'initiative peut prendre des formes diverses comme par exemple, le contact personnel avec des représentants politiques influents ou avec des urbanistes des services municipaux. Une "esquisse d'idée", suggérant des bénéfices mutuels peut être présentée. Cette proposition est prise en considération par les décideurs municipaux. Si l'on juge que ce projet est de l'intérêt de la municipalité, il sera un sujet de négociation entre les acteurs publics et privés. S'il y a possibilité que plus d'un groupe privé soit intéressé dans une même zone, une compétition sur la manière dont cette zone pourrait être aménagée peut être lancée avant que les négociations ne soient engagées."*¹¹²⁴

Ainsi, dans cette forme de partenariat- aménagement négocié, la mise en compétition des investisseurs, les négociations et l'élaboration du plan ainsi que les phases de concertation de la population, importantes et essentielles dans l'esprit suédois, sont réalisées dans des délais qui se chevauchent. Cela permet de trouver des solutions réalistes et économes en temps, tout en permettant aux pouvoirs locaux communaux de maîtriser ces projets et à la population d'être consultée, alliance de démocratie locale et d'efficacité de la coopération avec le secteur privé.

Au Danemark, cette " culture scandinave" de l'aménagement négocié peut parfaitement s'appuyer sur une formule d'Entreprise Publique Locale pour permettre aux collectivités d'assurer la maîtrise de l'aménagement.

C'est le cas à **Copenhague du projet de l'Orestad**, projet urbain conçu conjointement par l'Etat danois et la ville comme un nouveau quartier où affaires, sciences, université et logements. Le "projet politique " tant de la municipalité de Copenhague que de l'Etat Danois est d'assurer la cohabitation de ces différentes activités afin d'en faire un quartier animé et d'éviter que ce ne devienne un ghetto ni de riches ni de pauvres.

Implanté entre la ville et l'aéroport, il répond à un concept de ville linéaire, organisé le long d'une étroite bande de terrain desservi par une nouvelle ligne de métro, épine dorsale de ce nouveau quartier.¹¹²⁵

¹¹²⁴ AKERLUND, Pär-Ola....La coopération public- privé dans l'aménagement urbain en Suède. l'Harmattan, 1994. p.142.

¹¹²⁵ j'ai visité ce quartier avec les responsables du projet de la ville de Copenhague et des élus de Montpellier, en 2002; la ligne de métro était alors réalisée, prête à l'accueil des premiers habitants.

Pour sa réalisation, il s'appuie sur une société d'aménagement, 100% publique (55% municipalité de Copenhague et 45% Etat danois) qui assure la réalisation de l'infrastructure et l'aménagement des terrains valorisés par l'accessibilité offerte par le métro, tout en associant dès l'amont du projet des promoteurs et des investisseurs.

" Le mode de financement du métro a été inspiré par celui des villes nouvelles anglaises, une nouveauté pour le Danemark. L'idée était que lorsque la valeur des bâtiments grimperait en raison de la réalisation de l'infrastructure et de la qualité de la desserte du quartier, les bénéficiaires rembourseraient le prêt contracté pour le financement du métro.

La société d'aménagement d'Orestad a alors été créée en partenariat avec l'Etat et la municipalité de Copenhague. Elle est responsable de la vente des terrains après aménagement de la zone, des appels d'offre, de la construction du métro et de son exploitation sur Copenhague.....

La première mission de la société a été d'élaborer le plan d'urbanisme du secteur...Le plan d'urbanisme (Master plan) de 1995 définit le cadre de réalisation des infrastructures d'Orestad et l'ensemble des règles d'urbanisme. Les entreprises et les investisseurs mobilisés dans le projet d'Orestad ont participé à l'élaboration du plan. " ¹¹²⁶

Cette société est clairement identifiable à une Société Publique Locale d'Aménagement française, sans d'ailleurs qu'il n'y ait l'obligation tel qu'en France d'un nombre minimum d'actionnaires.

Elle organise un " partenariat équilibré" entre les élus locaux de la Ville de Copenhague et l'Etat et pourrait servir d'exemple à des interventions en France pour des Opérations d'Intérêt National plutôt que de recourir à un Etablissement Public sous contrôle de l'Etat, modèle caractéristique de l'administration française qui ne conçoit, bien souvent, de partenariat avec les collectivités que lorsqu'il demeure en position dominante.

Elle organise les partenariats public- privé avec les promoteurs et investisseurs qui ont participé à l'élaboration du " Master plan" et participent, en négociation, à la mise au point des projets, au fil des ans.

Ainsi, dans ces pays du Nord de l'Europe, dans des pays si proches et pourtant différents, des pratiques des relations entre le secteur public et le secteur privé, pour la "fabrication de la Ville" apparaissent également fort différentes .

Ces partenariats sont, suivant les pays mis en œuvre de différentes manières selon:

- des critères qui conditionnent l'engagement du secteur privé en fonction de la situation économique du site à aménager au regard de sa situation économique – dans le marché, difficilement intégrable au marché- hors marché¹¹²⁷, ce qui bien souvent conditionnera celui qui sera à l'origine du

¹¹²⁶ ARLUND, Carsten. Orestad, moteur de la nouvelle région de l'Oresund ? In Grands projets urbains en Europe. Les cahiers de l'IAURIF, mars 2007. p.80- 81.

¹¹²⁷ en référence à l'analyse effectuée par l'Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole : BALLENGHIEN, Mathilde, Tchiemesson. (rédaction) *L'organisation des partenariats public privé dans les opérations de régénération urbaine*, juillet 2001, p.29.

- processus. Le secteur privé sous des formes diverses du développeur – investisseur au promoteur- constructeur, voire au lotisseur pourra être à l'origine dans des secteurs dans le marché, par contre pour les autres, le secteur public devra intervenir au préalable pour soutenir l'effort de développement et favoriser l'émergence de l'implication du secteur privé,
- des organisations institutionnelles du "droit de l'urbanisme" entre "centralisme" tel qu'en Angleterre ou pouvoir réel, y compris juridique, aux institutions locales tels les Land en Allemagne,
 - de la relation par rapport à la propriété foncière, favorisant une forme de "municipalisation des sols" tel qu' aux Pays Bas avant les années 1990 ou générant des "droits d'usage" tel qu'en Grande Bretagne plutôt que la détention "de droits absolus" tel qu'en France,
 - de la "culture urbaine" au regard des pratiques de planification qui peuvent même dans des cas appelés par le même vocable "d'urbanisme négocié" s'avérer très différents selon la volonté, et la capacité, de la puissance publique de maîtriser son urbanisation.

" Les partenariats sont, suivant les pays, mis en œuvre de différentes manières. Pour les uns les processus sont d'initiative publique : le privé est sollicité pour une mission technique spécifique. La chaîne de décision reste, dans ce cas sous le contrôle de l'autorité publique....

Dans d'autres cas, les processus sont à l'initiative d'acteurs privés alliés aux pouvoirs locaux pour partager les bénéfices d'opérations urbaines. Les personnes publiques contrôlent alors le projet mais de manière essentiellement externe. " ¹¹²⁸

Les pays de l'Europe méditerranéenne, Italie et Espagne, ont pour points communs:

- un droit des sols, favorable à la garantie de la propriété foncière et un attachement à la propriété individuelle ce qui génère une propriété foncière très morcelée de même pour la propriété immobilière. Dans ces deux pays, 70 à 80 % des ménages sont propriétaires.
- un pouvoir des régions très important dans le domaine de la planification urbaine et territoriale et en Espagne de la législation elle-même.

Dans ces contextes, les acteurs privés et les propriétaires occupent une place importante dans les processus d'aménagement.

En Italie, la place des promoteurs est prépondérante.

" En Italie, la profession d'aménageur n'est pas distinguée de celle de promoteur ou de développeur. Les constructeurs aménagent donc surtout pour eux-mêmes et ne procèdent pas systématiquement à la commercialisation de charges foncières en direction d'autres professionnels. En revanche un grand nombre de lots à bâtir sont vendus à des particuliers. Dans les secteurs

¹¹²⁸ BALLENGHIEN, Mathilde, Tchiemesson. Ibidem, 2001. p. 29.

d'urbanisation nouvelle, 43% des permis de construire sont accordés à des particuliers..." ¹¹²⁹

En Italie, l'aménagement public par les collectivités locales, sauf des grands projets est souvent limité à des zones d'activité ou à des opérations de logement social.

Cependant, depuis juillet 2000, un texte législatif prévoit la possibilité de création de "**Società di trasformazione urbana (STU)**, sociétés d'économie mixte pour mener à bien le renouvellement urbain, mesure sans impact significatif à ce jour ; " *les STU sont vues par certains comme une tentative par l'Etat de reprendre la main sur l'aménagement urbain....*" ¹¹³⁰

La Société d'Aménagement et de gestion de Porto Antico de Gênes avait été constituée en 1995 par la Ville de Gênes avec la Chambre de Commerce et d'Industrie et le Port de Gênes, sur une base de société anonyme avec un conseil d'administration restreint à 5 membres, pour en favoriser l'efficacité. Projet emblématique, Porto Antico s'appuyant sur la reconversion de la zone portuaire, s'inscrit dans une stratégie de reconversion économique et urbaine de la Ville de Gênes dans un site urbain très contraint par sa situation géographique.

Le projet de Renzo Piano, élaboré pour l'exposition internationale de 1992, met en relation les différentes composantes de ses pôles ludiques (aquarium), culturels (Musée de la mer..) en redonnant à ce site une vocation économique en lien avec les universités et le port avec sa gare maritime accueillant les paquebots de croisières. Le réaménagement du port a d'autre part accéléré la mise en valeur du centre ancien et de son axe principal accédant au port.

A cet effet, pour assurer une cohérence d'ensemble et redynamiser l'urbanisation qui s'essouffait après l'exposition internationale, " *la Ville a impulsé, en 1995, la création d'une société à capital mixte public- privé (ville 51%, chambre de commerce 39%, port 10%): Porto Antico Spa reçoit treize hectares de domaine public en concession jusqu'à 2090 avec la mission de donner vie au front de mer. La société devient également gestionnaire des équipements présents sur le site: le succès des uns permet d'impulser une dynamique dans les parties en difficulté.*" ¹¹³¹

Les modalités de partenariat public- privé mis en œuvre par Porto Antico Spa pour la réalisation de cette opération sont considérées au cas par cas, avec pragmatisme.

" *Dans le secteur urbano- portuaire de la Darsena, le développement du nouveau pôle associant musée et universités relève entièrement de l'initiative et de l'investissement public.*

Inversement, la société, en charge de la gestion du site et de la poursuite de la reconversion de l'axe portuaire historique, s'en remet entièrement aux

¹¹²⁹ RENARD, Vincent, VILMIN, Thierry. Analyse comparative des structures d'aménagement en Europe. Logiville: pour le club ville aménagement, octobre 2002. p. 67.

¹¹³⁰ RENARD, Vincent, VILMIN, Thierry. Ibidem, 2002. p.76.

¹¹³¹ BASILE, Maria. Porto Antico à Gênes: un projet en accélération In Grands projets urbains en Europe. Les cahiers de l'IAURIF, mars 2007. p.86.

compétences du secteur privé lorsqu'il s'agit de produire un événement destiné à mobiliser l'attention de la communauté internationale. Dans un premier temps, ce sont les architectes qui seront consultés avec, en mai 2000, l'ouverture d'un concours international d'architecture et de programmation de destination d'usage"....

Dans un deuxième temps, ce sont les promoteurs privés qui sont mis en concurrence, avec la sélection du promoteur français Altarea...

La méthode de "financing project" adoptée ici permet de laisser libre cours à la créativité de l'investisseur tandis que le choix de la production architecturale et urbaine relève du choix exclusif de la sphère publique." ¹¹³²

Cette pratique de la Société d'aménagement, en partenariat public-privé institutionnalisé, demeure cependant un cas isolé en Italie, la conduite des opérations étant plus généralement laissée aux soins des "**développeurs privés**" en lien avec les propriétaires fonciers, tel qu'à **Turin** sur les terrains des anciennes usines Fiat et Michelin.

En Espagne, la mise en œuvre des plans d'urbanisme élaborés par les municipalités peut s'effectuer par quatre moyens:

- **l'expropriation**, avec des conditions très favorables aux propriétaires, s'applique rarement à l'urbanisation, son usage étant limité aux équipements publics et infrastructures, parfois aux zones industrielles,
- **la coopération**, système dans lequel l'initiative est publique, mais où les propriétaires privés sont contraints de participer à un aménagement décidé et organisé par la municipalité. Les propriétaires qui ne souhaitent pas participer à cette sorte d'AFU¹¹³³ forcée sont indemnisés "confortablement", ce qui explique la bonne acceptation de ce système permettant de débloquer des situations foncières difficiles.
- **la compensation**, forme particulière de partenariat public-privé, où l'initiative revient aux propriétaires fonciers, dès lors qu'ils détiennent plus de 50% de la superficie de la zone à développer. La majorité des propriétaires peut alors contraindre une minorité récalcitrante au besoin par l'expropriation, en ayant obtenu la prérogative de puissance publique. Une association est créée pour la réalisation de l'aménagement, la "junta de compensacion", sorte d'AFU autorisée française, à laquelle participe la commune, même non propriétaire. La commune au terme de l'aménagement récupérera 10% des terrains viabilisés.

¹¹³² RODRIGUES- MALTA, Rachel. *Villes portuaires au sud de l'Europe.*

Renouvellements Urbains- les annales de la recherche urbaine- PUCA, n° 97 de décembre 2004. p.97

¹¹³³ AFU: Association Foncière Urbaine.

" C'est aujourd'hui en Espagne la formule la répandue, on estime qu'entre 30 à 40 % de l'urbanisation se fait de cette façon. Concrètement, d'importants aménageurs –constructeurs acquièrent les terrains et/ou passent des accords privés préalables avec des propriétaires sur le site et, une fois acquises les majorités nécessaires peuvent alors constituer la junta. " ¹¹³⁴

- **la mise en concurrence de promoteurs**, sous l'égide de la commune, utilisée dans certaines régions, selon les lois régionales, formule utilisée dans la région de Valence depuis 1994. La commune n'est pas propriétaire et "délègue " l'aménagement, voire les droits d'expropriation, à l'aménageur privé retenu.

" Ce mode d'urbanisation connaît un développement rapide. Dans la région de Valencia, pionnière en la matière, les trois quarts des opérations nouvelles se font actuellement sous ce régime et il en est de même dans la région de Castille, la Mancha. Se développe ainsi la profession d'aménageurs qui ne sont pas propriétaires des terrains mais agissent pour le compte des propriétaires de la zone." ¹¹³⁵

Il apparaît ainsi qu'en Espagne, le rapport de l'aménagement à la propriété foncière revêt des spécificités qui tiennent tout autant au morcellement de la propriété foncière et immobilière qu'aux pratiques liées à l'expropriation qui "favorise" le propriétaire ce qui en facilite la mise en œuvre, lorsqu'elle s'avère nécessaire.

Les Villes assurent le plus souvent la maîtrise de ces "aménagements" et l'organisation des partenariats avec les promoteurs et les propriétaires de terrains directement par leurs services ou dans le cadre des associations "les junta" auxquelles elles participent de droit.

A Lleida, en Catalogne, une agence foncière a été créée en 1994 pour gérer les opérations d'urbanisme dans lesquelles la ville est partie prenante. Cette société, la EMU (Empressa Municipal de Urbanzacion) est une société de droit privé dont l'actionnaire unique est la Ville ¹¹³⁶.

La EMU intervient est bénéficiaire des droits d'expropriation dans le cadre des plans d'urbanisme établis pour le centre ville de Lleida.

Elle intervient aussi bien dans le cadre du système de coopération que de celui de compensation.

Sur l'opération de Balafia, dans le centre historique de Lleida, où la Ville était déjà propriétaire d'une partie des terrains, le régime de la coopération a été adopté, les propriétaires de la zone ayant "apporté" leurs terrains à la municipalité pour participer à la réalisation de l'opération. La réalisation des travaux, les liens avec les promoteurs et le suivi de l'opération avec notamment

¹¹³⁴ RENARD, Vincent, VILMIN, Thierry. Ibidem, 2002. p.87.

¹¹³⁵ RENARD, Vincent, VILMIN, Thierry. Ibidem, 2002. p.88.

¹¹³⁶ source: Analyse comparative des structures d'aménagement en Europe. Logiville: pour le club ville aménagement, octobre 2002.

une partie importante (près de la moitié) de logements sociaux (la plupart en accession à la propriété) ont été assurés par la société EMU.

Sur l'opération Cappont, opération de densification urbaine et de mise en continuité de différents quartiers avec création d'un campus universitaire et des programmes de logements, commerces, cinémas avec un important "multiplexe":

- le régime de coopération fut adopté pour les secteurs concernant l'Université, la municipalité disposant d'une part importante des terrains,
- pour les autres secteurs, où la municipalité ne disposait pas de terrains, le régime de compensation servit pour assurer les partenariats avec les promoteurs- aménageurs regroupés au sein de la "junta de compensacion", la société EMU exerçant alors sa mission dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte de la "junta".

A Barcelone, les sociétés d'aménagement créées par la Ville pour les projets spécifiques tels "Forum- Besos" , Infraestructures del Llevant SA, et pour le projet 22@, 22@ Barcelona SA, ont comme dans le cas de Lleida, un capital entièrement municipal. " *22@ Barcelone SA élabore, en collaboration avec des partenaires privés ou publics, les plans de transformation urbaine du quartier Poblenou. Six secteurs (47% du territoire en transformation) sont ainsi initiés par le public (parc central, gare intermodale, campus audiovisuel...) pour agir comme levier auprès du privé pour la transformation du quartier et le connecter aux quartiers alentours. Pour les opérations que la mairie ne réalise pas directement, une Association administrative de coopération (l'équivalent d'une AFU française) est mise en place pour la réalisation des projets.*" ¹¹³⁷

A Bilbao, au Pays Basque, la société d'aménagement Bilbao Ria 2000 SA, se différencie par un partenariat, à part égale, entre l'Etat (et des établissements liés à l'Etat) et des acteurs locaux puisque ses actionnaires sont :

- pour les administrations centrales, la Société nationale d'aménagement et d'équipement (25%), l'autorité portuaire de Bilbao (10%), RENFE- la société de chemin de fer espagnole (10%) et la société de chemin de fer régional (5%),
- pour les administrations basques, la ville de Bilbao (15%), la ville de Barakaldo (5%), le gouvernement basque (15%) et la députation ¹¹³⁸ de Biscaye (15%).

Son président est le maire de Bilbao et son vice- président le secrétaire d'Etat chargé des Infrastructures et du Transport au ministère des Travaux Publics espagnol.

Cette opération emblématique s'inscrit dans le cadre de la requalification de friches liées au démantèlement de l'industrie sidérurgique et du chantier naval sur les rives de la "Ria", la libération de celles- ci permettant de nouveaux usages tertiaires, commerciaux, résidentiels et culturels, les équipements culturels dont le musée Guggenheim servant de vecteur de "communication " pour une nouvelle image, voire une nouvelle identité de la ville de Bilbao.

¹¹³⁷ AGDVM (Agence de Développement du Val de Marne). Régénération Economique et Urbain en Europe. Séminaire du 15 avril 2005.p.8- 9.

¹¹³⁸ pouvant correspondre à nos départements français.

" *Le Guggenheim devient l'icône de Bilbao face au monde. Le Guggenheim qui ne représente qu'un investissement urbain et économique relatif face à l'investissement très important de l'extension du Grand Port, véritable enjeu du développement de Bilbao, devient la pointe de lance, la pointe de l'iceberg des grandes opérations, moins visibles entreprises par la ville pour faire connaître Bilbao de par le monde entier et attirer ainsi les capitaux et investissements étrangers.* ¹¹³⁹

Dans ce processus de requalification urbaine, allant bien au delà de l'aménagement d'un site, en participant tel qu'à Bilbao à la requalification de l'identité de la ville elle-même, la maîtrise de la Ville au travers sa société d'aménagement était une source de garantie sur les investissements réalisés par le secteur privé.

" *A Bilbao, la société Ria 2000, société de droit privé créée à l'initiative du ministère des Travaux publics, est à ce titre exemplaire. Sa fonction essentielle est celle de coordonner le processus de revitalisation à l'échelle de la métropole, de planifier et d'aménager les terrains qui sont ensuite revendus. Mais son rôle est également celui d'assurer la médiation entre les nombreux acteurs politiques et administratifs impliqués dans l'entreprise et de parvenir ainsi, à dépasser les éventuels blocages juridiques et techniques.....Il est clair que la coopération qu'institue Ria 2000 repose davantage sur des règles du jeu communément élaborées que sur de réelles obligations financières et juridiques. L'efficacité de la formule décisionnelle et opérationnelle est certaine si l'on considère l'envergure des transformations opérées en moins d'une dizaine d'année.* " ¹¹⁴⁰

La Société Bilbao Ria 2000 s'avère ainsi une structure tout à la fois innovante et efficace de partenariat public- public, pour la mise en œuvre de partenariats avec le secteur privé sous la maîtrise conjointe des partenaires locaux et gouvernementaux. Elle a servi d'effet de levier pour "attirer" des investisseurs et crédibiliser le marché.

" *Depuis 1993, les retombées de la politique conduite par "Bilbao Ria 2000" ont été crescendo. Disposant à l'origine de peu de ressources financières, elle a du faire face initialement à la frilosité des investisseurs privés. Elle obtient toutefois du Port et de la Société des chemins de fer la cession de certains terrains en contrepartie de la réalisation de nouvelles infrastructures....l'acquisition des terrains libérés va lui permettre de mener à une première opération...dans le secteur d'Ametzola. Pour ria Bilbao 2000, cette opération est celle des premières recettes qui immédiatement vont être réinvestis dans les opérations suivantes, en particulier sur le secteur de Abanoibarra. Par la suite, l'évolution du marché immobilier, notamment l'effet Guggenheim et les hausses du foncier surprenantes qu'il a généré, puis l'apport de financements institutionnels et de co- financements européens pour certains grands travaux, ont contribué à*

¹¹³⁹ SALAZAR, Antxon-Martinez. Bilbao et la reconquête des friches portuaires In Les débats sur la ville n°5 – A'Urba. Bordeaux : Confluences, 2003. p 265.

¹¹⁴⁰ MALTA, Rachel- Rodrigues. Une vitrine métropolitaine sur les quais: " Villes portuaires du Sud de l'Europe". In *Renouvellements Urbains* .Les annales de la recherche urbaine n° 97- PUCA, décembre 2004. p. 95 – 96.

asseoir sa crédibilité et par un effet de levier, ont débloqué la frilosité initiale du secteur privé." ¹¹⁴¹

Société de partenariat entre acteurs publics, Bilbao Ria 2000 a ainsi pu tout à la fois:

- créer les coopérations nécessaires entre acteurs gouvernementaux et locaux, avec un "bon équilibre" des pouvoirs, ce qui dans le contexte basque et espagnol est remarquable, mais le serait également dans le contexte français, autour d'un projet et d'une volonté partagés. Tel que cela a été clairement identifié dans l'analyse de la "légitimité" des SEM, le projet, la volonté politique, là aussi demeurent les préalables indispensables,
- générer et organiser les partenariats public- privé, après avoir "crédibilisé le projet" et obtenu la confiance des investisseurs. Ces partenariats public- privé demeurent ainsi sous la maîtrise des élus locaux qui "pilotent" la Société Bilbao Ria 2000.

Mais, tel que le signale Ariella Masboungi, nul n'est prophète en son pays.

" Il est étrange que le modèle de Bilbao n'ait été copié nulle part en Espagne.... Porto Antico Spa n'a pas non plus fait école en Italie alors que son inventivité en termes de maîtrise d'ouvrage reste incontestée dans une Italie qui peine à trouver ses marques en la matière." ¹¹⁴²

Projet politique clairement identifié, sous contrôle des élus locaux, organisation de partenariats public- privé maîtrisés...tels sont les ingrédients de Bilbao Ria 2000.

Ce sont les mêmes que nous retrouvons dans des SEM ou des SPLA en France et s'il fallait citer quelques exemples de requalifications de sites, à mener sur la durée, avec comme à Bilbao une place privilégiée de la culture dans la fabrication de la ville ceux de Nantes – Ile de Nantes avec la SEM-SAMOA ou de Lyon Confluence avec la SPLA ¹¹⁴³ Lyon- Confluence seraient à la hauteur du pari gagné à Bilbao.

Sur l' Ile de Nantes le pari culturel réside tout autant dans la reconquête des rives de la Loire par les habitants et le quartier lui- même que dans la création d'équipements- événements rattachés à l'histoire du site comme la " transformation" d'anciennes halles du chantier naval en lieu culturel et de promenade, lieu de culture vivante et de mémoire, dans une démarche de projet se construisant au fil du temps.

¹¹⁴¹ Association Internationale Villes et Ports. BILBAO: une transformation radicale. (fiche projet du 16 février 2005 - pages consultées le 2 janvier 2007)
<http://www.aivp.org/projet863.html>

¹¹⁴² MASBOUNGI, Ariella. Dix leçons européennes sur le projet urbain. In CUILIER, Francis (sous la direction de). Les débats sur la ville- tome 7. Bordeaux: Edt Confluences, 2008. p.143.

¹¹⁴³ la SEM Lyon Confluence a été transformée en SPLA le 31 janvier 2008, avec un capital inchangé détenu à 89% par la Communauté Urbaine de Lyon, 11% par la Ville de Lyon, le reste par la Région, le département du Rhône et les villes de la Mulatière, d'Oullins et de St Foy.

" Ainsi, au lieu de démolir les usines ALSTOM, a-t-on proposé de les conserver, pour en faire un lieu d'expositions temporaires du Grand Répertoire de François Delarozière et son équipe. Cette ancienne usine, à peine fermée devient un lieu d'exposition où les gens se pressent... "

Parallèlement, à partir de cet héritage, d'anciens bâtiments sont transformés en laboratoires de biotechnologies ou bien d'anciennes halles, le trois Nefs, deviennent un grand espace couvert, un lieu de promenade.

C'est à partir de l'émotion que nous avons ressentie lors de la première visite de ces ateliers, à partir du soin apporté à leur transformation, à leur fabrication, qu'on peut inventer, sur le site des chantiers, ce vaste espace public couvert, cette rue, qui maintenant, à partir de ce bâtiment devient une sorte de grand abri ouvert à la vie, prolongement de la transformation des chantiers, et à son tour investi par les gens de la Machine qui fabriquent avec François Delarozière l'Eléphant qui désormais s'y promène." ¹¹⁴⁴

A Lyon – Confluence, le "Musée des Confluences" réalisés sous l'égide du Conseil Général du département du Rhône joue ce rôle "d'icône emblématique" des nouveaux territoires en requalification et en quête d'identité, aux confluences du Rhône et de la Saône, espaces jusqu'alors "séparés " de la ville proche par la barrière des voies ferrées et de la gare Perrache.

Dans ces deux cas, la SEM- SAMOA et la SPLA- Lyon Confluence ont organisé les partenariats public privé avec des promoteurs tels que Nexity à Nantes ou Cardinal, Nexity, Icade... à Lyon avec tel que le défend Laurent Théry ¹¹⁴⁵ " *une approche pragmatique fondée sur un projet urbain qui est un véritable projet public, politique, porteur d'une véritable transformation urbaine. Le projet de l'île de Nantes est ainsi en permanence relié avec l'ensemble des politiques portées par la ville (de Nantes) et l'agglomération. Méthodes et montages viennent ensuite et sont choisis en fonction de ces objectifs, en disposant des outils de la loi mais s'en s'interdire de sortir du moule traditionnel.*" ¹¹⁴⁶

Ainsi, au-delà des organisations juridiques, des systèmes institutionnels, c'est bien en abordant les différentes approches, les démarches urbaines que des comparaisons entre les différents pays européens peuvent être entreprises.

Cette comparaison a permis de déceler des facteurs fondamentaux qu'il convient de prendre en compte pour comprendre et ensuite, éventuellement, non pas juger, mais tirer profit pour adapter les pratiques et usages pouvant sembler judicieuses.

Adopter en copiant ce qui se fait ailleurs sans cette précaution conduirait à des déboires, tant les différences culturelles, sociales et sociétales,

¹¹⁴⁴ CHEMETOFF, Alexandre. Il n'y a pas de grands projets urbains In Les débats sur la ville. tome 7. Bordeaux: Edt Confluences, 2008. p.102.

¹¹⁴⁵ THERY, Laurent, directeur général de la SAMOA, président du club ville- aménagement depuis 2007.

¹¹⁴⁶ VATOV, Marie- Christine (dossier de) .Métier : développeur privé. Traits Urbains n° 22 d'avril 2008. p.16.

institutionnelles...persistent même au sein d'une Europe qui n'a jusqu'à présent assuré son union que dans des traités essentiellement économiques.

Le concept de partenariat public- privé lui- même, pour la fabrication de la ville, est avant tout un concept culturel avant d'être un mode juridique de contrats entre acteurs économiques.

De l'analyse des différents modes de fabrication de la ville dans les pays européens abordés au cours de ce chapitre, les principaux facteurs ayant une influence prépondérante sur les pratiques urbaines relèvent plus des cultures ou des histoires locales que des lois et règlements.

Parmi ceux- ci, sont prépondérants:

- **la relation à la propriété foncière.** Entre la pratique du "droit d'usage" en vigueur en Grande Bretagne, la tradition du sol considéré comme " bien collectif " sous maîtrise municipale aux Pays Bas et celle du "droit absolu" en vigueur dans les pays méditerranéens dont la France, les "comportements" face aux réglementations de l'urbanisme et aux pratiques d'aménagement, tout comme les modes de partenariat public-privé eux- mêmes, sont nécessairement différents.
- **l'implication des acteurs locaux dans l'initiative des interventions d'aménagement.** Entre la pratique anglo- saxonne où le secteur privé prend l'initiative, sauf dans les sites hors marché, et les pays où le processus est initié par la puissance publique tel qu'aux Pays Bas ou en France, existent de nombreuses variantes même dans les pays cités ci-dessus de " l'urbanisme négocié" avec tel qu'en Espagne des solutions permettant d'associer les propriétaires fonciers.
- **les pratiques et cultures de planification urbaine.** Entre planification très élaborée comme en France ou en Allemagne et grande liberté dans la négociation au niveau du projet tel qu'en Grande Bretagne, les rapports entre les acteurs publics et privés seront de natures différentes et les pratiques professionnelles, les professions de l'urbanisme et des acteurs de l'aménagement et de l'immobilier, seront adaptées en conséquence. La profession de "développeur" est notamment caractéristique des pays ou des projets où l'initiative est prise par le secteur privé, tel qu'en Grande Bretagne et en Italie.
- **l'organisation des collectivités locales.** Avec ses 37000 communes, la France demeure atypique dans le paysage institutionnel européen, concentrant, en nombre, la moitié des communes de toute l'Europe. Dans les autres pays les communes sont de tailles plus importantes correspondant sensiblement à nos communautés urbaines ou nos communautés d'agglomérations. Cependant il convient également de tenir compte du caractère fédéral de certains pays tel l'Allemagne, ainsi que des pouvoirs des régions en Espagne, en Italie et en Grande Bretagne.

Le tableau "schématique" ci après met en relief les principaux facteurs culturels spécifiques à différents pays ou régions d'Europe:

	Angleterre	Nord Europe	Italie/ Espagne	France
foncier	droit d'usage	municipalisation aux Pays Bas (pour partie)	70 à 80% de propriétaires	droit absolu
planification	par l'Etat, application locale	aménagement négocié, urbanisme maîtrisé par CL	selon les régions	planification et droit des sols par CL
projets dans le marché	privé avec développeurs initiateurs de projets	promoteurs- investisseurs en partenariat avec CL	privé avec développeurs ou avec les propriétaires fonciers	lotisseurs, promoteurs, CL avec SEM ou PPP
projets hors marché (ou aux franges)	PPP avec levier de la CL ou de l'Etat	CL en levier des promoteurs (avec SA- EPL ou en direct)	CL avec SA- EPL en levier puis promoteurs	SEM, OPAC.. levier avec CL ou Etat (ANRU)

Ces facteurs culturels fondent les différents types de partenariat public- privé qui peuvent se mettre en œuvre dans ces différents pays et ainsi doivent être pris en compte lorsque l'on veut "importer" en France un modèle venu d'ailleurs.

Il n'existe en effet pas de "modèle européen" de partenariat public- privé et de pratiques d'aménagement communes.

Tel que signalé par Hichem Trache dans sa comparaison entre la France et la Grande Bretagne, "**le " Public- Private Partnership " n'est pas l'équivalent du Partenariat Public- Privé français, malgré l'usage de la traduction littérale.**

Dans ces deux pays, on tend à assimiler le partenariat public- privé à toute forme de coopération entre le public et le privé, alors la notion de partenariat public- privé véhicule l'idée d'une relation privilégiée s'inscrivant dans in terme plus ou moins long. C'est pourquoi, au Royaume Uni, la forme partenariale considérée comme la plus intégrée est la société d'économie mixte, qu'il reste à développer à l'image des SEM françaises, et les contrats de longue durée comme les PFI.

En France, le partenariat public- privé reste une notion encore floue, entre privatisation, délégation de services publics et sociétés mixtes." ¹¹⁴⁷

¹¹⁴⁷ TRACHE, Hichem, (avec GREEN, Howard, MENEZ, Florence). Le Partenariat public- privé dans le renouvellement urbain. In Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne. Paris: L'Harmattan.2007. p.291.

La fonction de "développeur" elle-même revêt des caractéristiques différentes selon qu'il n'y a pas, ou peu, d'implication de la collectivité locale tel qu'en Grande Bretagne et Italie ou qu'au contraire celle-ci assure la maîtrise de son projet tel que cela se passe aux Pays Bas, en Allemagne et correspond à la culture locale française.

Des sociétés, type Entreprise Publique Locale, pouvant être comparées à des SEM ou des SPLA, existent pratiquement dans tous les pays, mais d'une façon moins généralisée qu'en France.

En effet, par rapport aux 281 SEM d'aménagement intervenant sur l'ensemble du territoire français, soit une moyenne de 3 SEM par département, les autres pays européens ont relativement eu peu recours à la formule de l'Entreprise Publique Locale dans le domaine de l'aménagement alors que, tel que cela sera développé dans la suite de ce chapitre, les autres secteurs des services publics urbains ont largement fait appel à cette formule.

Ces différences trouvent leur explication tout à la fois dans les approches culturelles différentes de l'aménagement dans la politique des Villes et des Etats et dans l'essence même des SEML en France, en 1955, qui selon François Bloch Lainé devaient suppléer aux "rigidités" du "système bureaucratique français", les SEML et les sociétés de la CDC s'apparentant alors à des "administrations de mission" au service d'un projet national.

Les SEML ont poursuivi, après la décentralisation, cette fonction "d'administration de mission" au service des élus locaux, conjuguant partenariat public- public et partenariat public- privé malgré des cadres juridiques contraignants, héritage d'une bureaucratie typiquement française.

En Europe, les sociétés impliquant les collectivités locales sont généralement constituées de façon plus pragmatiques et moins contraignantes qu'en France, en fonction du projet politique de la collectivité - la primauté au projet sur le cadre juridique- et du contexte local, dans le marché, hors marché, coopération entre acteurs gouvernementaux et locaux...

C'est ainsi que les conditions de composition du capital sont liées non à des règles draconiennes fixées par l'Etat, tel qu'en France, mais bien plus à la réalité du projet à mettre en œuvre, allant de partenariats public- public entre pouvoirs locaux et gouvernementaux à 50/ 50 ou 55/ 45 tel qu'à Barcelone ou Copenhague à des partenariats publics privés à trois partenaires pour être efficace tel qu'à Gênes ou à un partenariat public privé où le privé est majoritaire (60/ 40) tel qu'à Amsterdam pour le projet de Zuidas.

Donner la priorité au projet pour définir le montage de la société d'aménagement et l'organisation des partenariats les mieux adaptés est une leçon qui peut être tirée de ces expériences européennes.

L'Europe est une chance pour les SEML et les Entreprises Publiques Locales en libérant les initiatives bridées dans des carcans réglementaires, en France plus qu'ailleurs.

Dans un contexte moins favorable que celui de la France des années 1955 ou 1982 qui facilita le développement des sociétés d'économie mixte, les sociétés d'aménagement européennes tirent leur légitimité, non de textes législatifs tel que le montre l'échec relatif des URC et UDC en Grande Bretagne et des STU en Italie, mais de leur capacité d'organiser les coopérations entre acteurs publics et privés et de piloter des projets urbains sur la durée, avec pour elles comme pour les SEM en France comme conditions préalables et fondamentales :

- un projet politique clairement identifié,
- une volonté politique exprimée et portée par des élus locaux
- des relations personnelles de "confiance réciproque" entre élus locaux et responsables de la société d'aménagement.
- et, bien souvent, en se situant dans des situations de sites "en crise", à requalifier ou de sites à créer et pour lesquels une implication de la collectivité, notamment financière, est nécessaire pour "crédibiliser" ces sites et ces projets et les "mettre dans le marché"- l'effet levier.

Les partenariats public privé observés dans les pays où les élus locaux maîtrisent leurs projets, tel qu'en Allemagne, en Suède ou aux Pays Bas, correspondent à des formes existantes en France avec l'implication de "**promoteurs ensemble**".

Pour développer ces "coopérations public- privé", cela n'impose nullement des lois nouvelles se déclinant en règles venant encadrer davantage la pratique de l'aménagement. Tel que le signale Jean- Michel Roux à l'issue d'un groupe de travail du club ville- aménagement. "***Il faut davantage espérer une évolution des mentalités, une amélioration des techniques de conduite de projets, une meilleure circulation des informations entre partenaires, une stabilisation du droit.*** Quant aux aménageurs historiques (SEM et EPA), ils peuvent trouver leur place dans de tels montages. " ¹¹⁴⁸

Ces partenariats, aujourd'hui comme hier, sous des formes adaptées au contexte et aux attentes des élus locaux, sont ainsi souvent mis en œuvre sous couvert d'une SEM ou d'un Etablissement Public d'Aménagement

Cette pratique de promoteur- ensemble est notamment développée en lien avec des SEM telles que:

- la SAMOA – Nantes, sur **l'île de Nantes** avec Nexity pour le secteur du Tripode, où tel que le souligne Laurent Théry, il est intéressant d'avoir pour interlocuteur , sur une opération complexe, "*un opérateur immobilier de grande taille, interlocuteur unique qui débat avec nous des différentes facettes du projet, et sans lequel nous aurions eu plus de difficultés à le*

¹¹⁴⁸ ROUX, Jean- Michel. La coopération public- privé dans l'aménagement urbain. Diagonal n°175 du 2^{ème} trimestre 2007. p.21.

faire aboutir. Mais la collaboration avec le privé n'est pas une alternative au projet politique." ¹¹⁴⁹

Jean Luc Poidevin , directeur général de Nexity- Ville et Projets- apprécie d'ailleurs cette relation de confiance avec les élus et la Samoa:

" l'élaboration de ce programme a donné lieu à de nombreuses réflexions et discussions entre l'architecte (Christian de Portzanparc), l'aménageur et notre société, cela aussi bien sur le plan technique que sur celui de l'équilibre financier" ¹¹⁵⁰

C'est dans cet esprit de primauté au projet politique porté par la collectivité que sont engagées les négociations avec les promoteurs, le "plan- guide" élaboré par Alexandre Chemetoff fixant clairement le contexte dans lequel vient s'intégrer l'intervention des promoteurs privés, en favorisant un dialogue sur les produits proposés par les promoteurs avant de s'engager sur le choix de l'architecte- concepteur.

- la SEM Val de Seine Aménagement à **Boulogne Billancourt** où fut développée par Jean Louis Subileau la pratique des "macro- lots" en créant un partenariat tant avec le propriétaire initial, la société Renault, et des promoteurs.

" Le groupement de promoteurs (Nexity, Hines, Sorif et Capri- Icade), choisis après appel d'offres achètera les terrains progressivement libéré, d'ici à 2008, après dépollution par leur ancien propriétaire. Ils verseront à l'aménageur (la SEM) une participation pour la réalisation des équipements...L'originalité du montage réside dans son échelle, explique Jean Louis Subileau¹¹⁵¹, le directeur de la SEM. Il évite à la ville la plus grande part du portage financier. C'est une première pour un projet de 905000 m2. " ¹¹⁵²

Pour un projet avec un dispositif contractuel aussi important, la SEM joue un rôle stratégique de pilotage et d'ensemblier; elle est le garant de la continuité¹¹⁵³ et, tel que précisé par Jean-Louis Subileau: *" Il faut coordonner des partenaires forts avec des cultures professionnelles et des logiques d'acteurs très différentes et les faire se rencontrer sur un projet cohérent. Ainsi la SEM est un lieu de dialogue, de discussion et de négociation entre les élus, le propriétaire, les développeurs (promoteurs), les habitants, où se construit au quotidien la réalité du projet. Elle est*

¹¹⁴⁹ VATOV, Marie- Christine (dossier de) .Métier : développeur privé. Traits Urbains n° 22 d'avril 2008. p.16.

¹¹⁵⁰ AUDOUIN, Jean. Traits Urbains n° 25, août- septembre 2008. p.25.

¹¹⁵¹ Jean Louis Subileau est également directeur général d'Euralille; il a quitté la direction de la SEM Val de Seine Aménagement suite aux changements intervenus à l'issue des élections municipales de Boulogne Billancourt en 2008.

¹¹⁵² SABBAHI, Catherine. Le secteur privé se lance dans l'aménagement urbain. Le Moniteur du 25 mars 2005. p.74.

¹¹⁵³ La SEM est le garant de la continuité tout en permettant des modifications de programme, lorsque celui-ci n'est pas engagé, tel que c'est le cas pour l'aménagement de l'Ile Seguin, suite aux élections municipales de 2008.

l'interlocuteur identifié des uns et des autres, qui apporte son expertise technique et son savoir-faire dans le management de projet." ¹¹⁵⁴

- la SEMAPA (SEM d'Aménagement de Paris) pour le projet **Paris Rive Gauche** où les différentes échelles de temps ont particulièrement été prises en compte dans un projet qui durera 15 à 20ans avec une production de quartiers successifs aux ambiances et aux vocations différentes. Avec le propriétaire d'une partie du foncier, la SNCF, le partenariat s'engage au sein même de la SEM dont la SNCF est actionnaire à hauteur de 20% et pour les acquisitions, qui se réalisent en fonction de l'avancement de l'opération tel que l'indiquait Thérèse Cornil ¹¹⁵⁵, la directrice générale de la SEMAPA " *On achète les terrains à un prix qui est fonction du prix auquel on le vend, c'est justice puisque ce sont des biens de même nature....Donc il n'y a pas de raison qu'il y ait des distorsions entre les modes d'évaluation.*" ¹¹⁵⁶

- la SERM- **Mulhouse pour le centre commercial de la Porte Jeune** avec la société Alaréa où " *la ville a écrit une partition à deux voix et à deux temps: sa SEM (la SERM) désigne l'opérateur- investisseur puis le lauréat participe au choix de l'architecte.....Alaréa s'est donc fondu dans ce montage inédit pour lui...apportant sa "plus- value" de conseil, tel que l'expose Robert Pelissier, directeur général de la SERM " Nous attendions de lui des prises de position sur les critères pour lesquels il a été choisi : l'organisation commerciale du site, les flux, ma proportion de moyennes surfaces et boutiques".* " ¹¹⁵⁷

- la S3D et la Communauté Urbaine de **Dunkerque pour le projet Grand Large** en associant les promoteurs aménageurs en amont de la réalisation des projets tel que le décrit Jean- Louis Muller ¹¹⁵⁸" *Nous avons choisi d'instaurer une méthode de partenariat fondée sur la transparence financière et la co- production...D'où un appel à concurrence auprès de trois groupes de promotion immobilière...Leurs propositions devaient répondre à un certain nombre d'obligations : s'associer à d'autres promoteurs privés locaux et à des bailleurs sociaux en formant un groupement solidaire, évaluer dès le départ la charge foncière, les coûts de construction et la rentabilité des investissements, veiller à ce que les prix ne se situent ni hors marché ni dans une fourchette haute.....A l'issue de la consultation, nous avons retenu le*

¹¹⁵⁴ FREBAULT, Jean (sous la direction de). La Maîtrise d'Ouvrage Urbaine. Le Moniteur (Ville aménagement), 2005. p.101.

¹¹⁵⁵ le directeur général de la SEMAPA est aujourd'hui Michel Dresch, Thérèse Cornil assurant la direction de la SEM- RIVP (Régie Immobilière de la Ville de Paris)

¹¹⁵⁶ CORNIL, Thérèse. Les relations entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre: l'opération Paris Rive Gauche. In Les débats sur la ville, tome 3. Edt. Confluences –A'Urba, 2000. p. 41.

¹¹⁵⁷ VATOV, Marie- Christine (dossier de). Collectivités et privés: faire la ville ensemble. *Traits Urbains n°4 de janvier- février 2006.* p.19.

¹¹⁵⁸ Jean- Louis Muller: délégué général aux grands projets de la Communauté Urbaine de Dunkerque.

groupe Nexity, associé à Palm Promotion et Beci et aux bailleurs sociaux le Cottage social des Flandres et la Maison flamande. Sur la base d'un cahier des charges élaboré conjointement avec la communauté urbaine et la S3D, le groupement de promoteurs a ensuite lancé un concours pour choisir le concepteur." ¹¹⁵⁹

- la SODEBAT 93 ¹¹⁶⁰ avec Nexity pour la requalification des **Docks de Saint Ouen**, la première partie du projet de ville se concrétisant sur des terrains appartenant à Nexity, terrains dont une partie sera affectée à un futur parc urbain. " Afin d'enrichir la réflexion, la filiale "villes et projets" (de Nexity) réalise des études sur le commerce audonien et la pollution des Docks....Hors norme, le projet de reconquête des Docks l'est à la fois par sa taille, par les ambitions qui le porte et par les défis qu'il doit relever. Il l'est également par son mode opératoire qui en fait le laboratoire d'une nouvelle forme de "mixité", celle d'un partenariat entre aménageurs publics et privés. ¹¹⁶¹
- la SPLA **Lyon Confluence**, déjà citée à cet effet pour ses interventions à Lyon et qui, au-delà de ses propres interventions d'aménagement assure la cohérence des opérations immobilières menées en partenariat avec des opérateurs privés dont ICADE- CDC par Voies Navigables de France, établissement gestionnaire du Port Rambaud sur le domaine public fluvial.

et en règle générale sous des formes diverses par la plupart des SEM dans les agglomérations, **ces nouvelles formes de partenariat permettant de mieux appréhender le marché.**

Les SEM demeurent ainsi en capacité d'organiser ces nouvelles pratiques de partenariat public- privé, tout en garantissant la maîtrise du projet politique par la collectivité.

Les collectivités elles mêmes se sont engagées, dans de tels types de partenariat, en direct avec des promoteurs- ensembliers tel qu'à **Dunkerque** pour son " Centre" avec le groupe néerlandais Multi- Corporation, **Bordeaux** avec **Bouygues** aux Berges du Lac ou **Gennevilliers** pour son "Cœur de Seine" ou **Versailles** sur le site de Versailles Chantiers avec **Nexity**....

Nexity, dont l'actionnaire principal est actuellement le groupe des Caisses d'Epargne ¹¹⁶², avait été un des premiers, en France, à s'engager dans cette

¹¹⁵⁹ DIAGONAL. *Dunkerque: le Grand Large s'arrime au centre*. Diagonal n°176 du 3^{ème} trimestre 2007. p.46.

¹¹⁶⁰ SODEBAT 93: SEM d'équipement et d'aménagement du territoire du département Seine Saint Denis.

¹¹⁶¹ ALLAMAN, Martine. Saint Ouen: Docks en stock- Une coopération public privé innovante. Diagonal n° 174 du 1^{er} trimestre 2007. p. 25.

¹¹⁶² au 31.12.2007 le capital de Nexity se répartissait comme suit: groupe Caisse d'Epargne 39,8%, CDC 5,7%, management et salariés 10,8%, actionnariat flottant 43,7%. source: site www.nexity.fr

démarche en créant " Villes et Projets", son président Jean-Luc Poidevin, ancien directeur général de l'EPA du Mantois Seine Aval (EPAMSA) , concevant son rôle "**d'ensemblier urbain**" en complémentarité avec les autres acteurs : " *dans un contexte de complexification, personne ne détient la vérité, il faut additionner les savoir-faire pour, ensemble, mieux définir le projet....*

Nous intervenons presque toujours en association avec les SEM ou les établissements publics: c'est le signal que nous ne souhaitons pas être un acteur exclusif. " ¹¹⁶³

Cet usage de l'association de Nexity avec SEM est bien souvent considéré par ce promoteur comme " *pertinent et stratégique*" ¹¹⁶⁴; ainsi, à Tours une réponse conjointe prévoit pour la SET (Sem d'Equipement de Touraine) la mission d'aménageur, la moitié des droits à construire étant pris en charge par Nexity, les missions d'étude préalables ayant été partagées.

Ainsi, il s'agit bien dans ces types de partenariat d'une co-production de la ville, "**faire la ville ensemble**" avec l'objectif pour les collectivités de conserver la maîtrise de leurs projets, en "partageant les risques".

"Réaliser la ville publique avec l'argent privé", selon une définition du PPP proposée par Roberto d'Agostino, maire adjoint à la planification stratégique de Venise, suppose que "*le public réalise des programmes qui valorisent le territoire et cette valorisation doit être payée par celui qui fait l'intervention. Ainsi on n'a besoin du public que dans la première partie de l'opération. Et les résultats sont partagés entre le public et le privé....La difficulté est de trouver l'équilibre.*" ¹¹⁶⁵

"La Ville n'est pas à vendre" dans la culture de la plupart des élus locaux français, ce qui écarte, à priori, des formules où les "promoteurs-développeurs", prennent l'initiative du "projet urbain" telles que pratiqué aux USA, en Grande Bretagne ou en Italie.

Lorsque des groupes étrangers interviennent en France, ils doivent intégrer (et l'intègrent) cet élément de la culture urbaine française.

Ainsi, à **Dunkerque, la Communauté Urbaine et le groupe néerlandais Multi- Corporation sont "partenaires" pour la redynamisation du centre-ville**, Multi- Corporation ayant été retenu à l'issue d'un appel à contribution en ayant mis en avant ses capacités "d'investisseur pérenne" au-delà de la fonction de promoteur.

A l'appui de son dossier Multi- Corporation a présenté des exemples de partenariat qu'il a mis en œuvre à Rotterdam et à Belfast.

¹¹⁶³ TRAN, Magali. Nexity Villes et Projets: apprendre à faire ensemble. Traits urbains: n° 13 – mars 2007. p.53 - 54.

¹¹⁶⁴ MAURER, Agathe. Les SEM et le marché de l'aménagement: études et perspectives après la réforme des concessions d'aménagement. Master 2 UT1 sciences sociales Toulouse, 2006. p.49.

¹¹⁶⁵ AGDVM (Agence de Développement du Val de Marne). Régénération Economique et Urbain en Europe. Séminaire du 15 avril 2005.p.8.

" A Rotterdam, les terrains cédés par la municipalité pour le projet Beursplein ont été convertis en parts de la société qui gère l'actif immobilier.

A Belfast, la ville est intéressée au profit dégagé par le complexe Victoria Square, dans une part variable selon le résultat.

En France, comment permettre à une collectivité de risquer ainsi l'argent public? Les dunkerquois s'intéressent au modèle de la SPLA. " Nous l'envisageons comme l'instrument d'une authentique économie mixte" indique Philippe Guiony (délégation des grands projets de la Communauté Urbaine de Dunkerque). Au lieu d'être concessionnaire de ZAC, comme une SEM, elle pourrait être concédante d'une ZAC à une société privée." " 1166

La SPLA servirait alors pour la contractualisation de la "coopération publique privée" entre la Ville et le groupe Multi- Corporation, en permettant, plus qu'en Grande Bretagne et même qu'aux Pays Bas, aux élus locaux de maîtriser leur projet sur la durée, ce qui relève bien de la culture française.

A Dunkerque aujourd'hui, comme ce fut le cas hier pour l'île de Nantes et dans bien d'autres cas, la priorité est donnée au "projet politique" et alors, la "société" SEM ou SPLA, ou "l'organisme de mission" qui assurera le "portage" de ce projet est légitime, non par les lois et règlements qui les régissent, mais bien par leur capacité à assumer cette mission, sous la maîtrise des élus locaux.

Ces nouvelles formes de "**coopération public- privé**", terme plus adapté à la culture française et permettant d'éviter la confusion avec le " Public- Private Partnership " anglo- saxon, constituent une véritable évolution, tel que le précise Bertrand Parcollet¹¹⁶⁷, d'Icade. " Nous vivons une réelle évolution depuis quelques années. Le mode de production de l'aménagement était assez simple: à l'aménagement public le long terme, la grande échelle, les infrastructures lourdes; à l'aménagement privé le risque de marché et le financement de la construction. Public et privé se succédaient. Aujourd'hui, les collectivités peuvent difficilement assumer en permanence le risque du long terme, et veulent partager le coût du foncier. D'où l'émergence des acteurs privés plus en amont. **On passe d'un urbanisme très réglementé à quelque chose de plus contractuel.** " 1168

Tout comme Nexity, Bouygues, Eiffage et les principaux majors de la promotion et du BTP, **le groupe CDC avec sa filiale CDC** s'est également engagée dans ces nouvelles formes de partenariat tant avec les aménageurs publics et les collectivités locales que les propriétaires fonciers sous des formes adaptées en fonction du projet.

Sur Paris Rive- gauche, à l'issue d'une consultation lancée par la Ville de Paris et la SEMAPA, aménageur du site, ICADE a été retenu pour la reconversion des docks- magasins généraux afin de créer le **Centre de valorisation de la**

¹¹⁶⁶ VERFAILLIE, Bertrand. Dunkerque- centre: coopération à ciel ouvert. Traits urbains n°24 de juin- juillet 2008. p.43.

¹¹⁶⁷ Bertrand Parcollet a été également responsable à la SCET et en SEM.

¹¹⁶⁸ VATOV, Marie- Christine (dossier de). Métier : développeur privé. Traits Urbains n° 22 d'avril 2008. p.17.

création dédié à la mode et au design. Le partenariat avec le Port Autonome de Paris, propriétaire des lieux et gestionnaire du domaine fluvial, s'est effectué dans le cadre d'un bail de 50 ans.

Pour la requalification de **130 000 m2 d'entrepôts, boulevard Mac Donald**, une SAS (Société Anonyme Simplifiée), la SAS Paris Nord- Est a été créée entre ICADE, la CDC et la SEMAVIP- SEM d'aménagement de la Ville de Paris ce qui permet de garantir une cohérence dans la création du nouveau quartier envisagé et la requalification de ces entrepôts. La Ville de Paris présente au sein de la SAS par le biais de sa SEM maîtrise ainsi l'ensemble du projet.

Ces nouvelles formes de coopération public- privé qui se développent sont ainsi tout à la fois le fruit:

- d'un échange d'expériences et de pratiques entre les différents pays notamment à l'échelle européenne, échanges d'expériences dépassant le cadre de l'urbanisme et se généralisant avec la pratique des "jumelages" entre villes,
- de la participation qui va devenir croissante de groupes privés étrangers sur le territoire français,
- de la disponibilité de grandes quantités de capitaux – fonds de pension, fonds d'investissement immobiliers...- recherchant des placements sûrs et durables,
- des besoins des collectivités d'un partage de risques financiers notamment pour le portage d'un foncier de plus en plus cher en une période de baisse des capacités de financements publics et en particulier de l'Etat,
- d'une meilleure connaissance et " confiance réciproque" entre acteurs publics et acteurs privés et à cet effet les échanges entretenus au sein du club ville- aménagement y contribuent,
- d'une amélioration sensible, surtout pour la plupart des grandes agglomérations, de la qualité de la maîtrise d'ouvrage urbaine, que Jean Frebault définit 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 en amont de l'activité opérationnelle et constitue le cadre des interventions des différents acteurs du projet,*" ¹¹⁶⁹

bien plus que de textes réglementaires ou de lois.

Elles sont également fonction de la situation du projet, **dans le marché, hors marché ou aux franges de celui-ci**, avec dans les différents pays européens, comme en France des dispositifs différents pour assurer un effet de levier pour "mettre dans le marché", tel le "gap funding" anglais ou les interventions de l'Etat et des Collectivités dans les secteurs de rénovation urbaine dans le cadre des projets de l'ANRU en France.

Cette situation se retrouve plus simplement dans la plupart des villes "moyennes" où la marché a besoin d'être "boosté" pour créer les conditions d'une intervention de promoteurs privés, ce qui peut conduire à une implication

¹¹⁶⁹ FREBAULT, Jean (sous la direction de). La Maîtrise d'Ouvrage Urbaine. Edt Le Moniteur (Ville aménagement) , 2005. p.16.

financière de la Collectivité dans le cadre du bilan de ZAC, à des défiscalisations ou subventions tel qu'en centre- ville historique ou en site de rénovation urbaine.

La maîtrise de ces "leviers financiers" peut ainsi être assurée par la Collectivité dans le cadre d'un projet confié à "sa SEM" alors que les "cadeaux fiscaux" du type "de Robien", non maîtrisés par les élus locaux, ont conduit dans de nombreuses villes moyennes à une déstabilisation du marché immobilier local et risquent d'être la source de futures copropriétés dégradés, ne correspondant pas à l'attente et à la solvabilité locale.

Les lois de 2005 sur les concessions d'aménagement puis la loi ENL de 2006 ont certes accéléré le changement en supprimant la césure entre aménageur privé et aménageur public et en permettant la création de SPLA, mais ce changement était en marche bien avant la promulgation des textes de loi dans le déplacement des enjeux traditionnels de l'aménagement avec, tel que cela a été exposé au début de ce chapitre, de nouveaux défis urbains et un changement de nature des projets, des projets de plus en plus à vocation métropolitaine, de nouvelles échelles de territoires....

Le "plan d'action pour l'accès au logement " présenté le 28 juillet 2008, prévoyant la création de "**Projets Urbains Partenariaux**" (PUR)¹¹⁷⁰, "type ZAC privées", n'apporte pas de "révolution", mais une nouvelle "utilisation" du slogan PPP pour ce qui doit permettre de substituer aux PAE une formule d'intervention des promoteurs plus efficace et plus souple et de satisfaire une demande de la Fédération des Promoteurs Constructeurs.

Dans ces PUR, le rôle des promoteurs- investisseurs s'apparenterait alors à celui des "développeurs".

Les expériences européennes enrichissent ainsi le champ des modalités d'intervention mais doivent se resituer dans le contexte culturel français, avec des approches spécifiques sur le "rapport au foncier", la place et l'ancrage local des aménageurs publics et notamment des SEM qui ont la pratique et la culture de tels partenariats tant en aménagement que dans les projets touristiques¹¹⁷¹, et surtout le souhait quasi généralisé des élus locaux de maîtriser leurs projets stratégiques.

A partir de ces croisements entre pratiques et cultures différentes au niveau européen, tenant compte des évolutions récentes en France, de la situation du projet au regard du marché et de la volonté de maîtrise des élus locaux selon que le projet leur paraît stratégique ou non, une **typologie des différentes formes de partenariat public- privé** peut être esquissée en s'appuyant sur les travaux du club ville- aménagement¹¹⁷² et de la SCET/ Réseau Intersem¹¹⁷³.

¹¹⁷⁰ PRU: Projet Urbain Partenarial prévu dans le "plan d'action pour l'accès au logement ", projet de loi présenté le 28 juillet 2008. dossier de presse du 10 juillet 2008 sur site www.logement.gouv.fr (pages consultées le 28 juillet 2008).

¹¹⁷¹ Ceci concerne tout autant les stations touristiques (sports d'hiver, ports de plaisance...) que des équipements (Futuroscope....) ou des événements (Vendée Globe Challenge...).

¹¹⁷² OUSSET, Bernard, POIDEVIN, Jean- Luc (atelier animé par) La coopération public privé en aménagement. Club ville aménagement: 5^{ème} entretiens de l'aménagement de Marseille, février 2007. p. 17 et 18.

¹¹⁷³ SCET- Intersem- Les dossiers du réseau. Nouveaux enjeux urbains. mai 2008. p.41.

Ce tableau figurant en pièce annexe n° 9, avec des exemples issus de cette thèse, complète la présentation des SEML et SPLA dans le champ des acteurs de la Ville et du Développement Territorial (pièce annexe n°2) et resitue bien la "légitimité" d'intervention d'une SEM ou d'une SPLA, au regard des différentes formes de partenariat public- privé lorsque:

- la collectivité a un projet qu'elle souhaite maîtriser de la conception à l'aménagement et à la gestion sociale,
- la collectivité souhaite maîtriser les partenariats qui seront mis en place avec des propriétaires fonciers ou des promoteurs- ensembliers, notamment au travers de la pratique des macro- lots,
- la collectivité cherche dans des zones, en frange du marché, à faire venir des "investisseurs" en revalorisant et requalifiant le site à remettre dans le marché, ce qui peut être le cas tant dans des grandes villes que dans des villes moyennes voire des bourgs ruraux ou dans des interventions en centre- ville et dans certaines conditions sur des secteurs initialement hors marché dans des opérations de rénovation urbaine.

Cette typologie peut être décomposé en deux parties selon les niveaux d'implication de la collectivité locale:

faible implication de la CL.	dans le cadre réglementaire des doc. d'urbanisme sans implication CL	pas de vision ni de projet de la CL: substitution du privé à la CL	la collectivité a le projet, mais pas le foncier et ne souhaite pas réaliser elle-même mais négocier	la collectivité a le projet et le foncier mais ne souhaite pas réaliser elle-même
vision, programmation	privé	privé	public	public
montage, conception architecturale	privé	privé	public et privé	privé
réalisation	privé	privé	privé	privé
prise de risques	privé	privé	privé	privé, partagé avec CL
types d'acteurs de la structure de projet	lotisseurs promoteurs particuliers	promoteurs-aménageurs (développeur)	promoteurs-aménageurs (ensemblier)	promoteurs-aménageurs (ensemblier)
exemples étrangers		nouveaux quartiers anglo-saxon. Italie- Turin.	"coopération" en Espagne. Berlin Alexanderplatz.	Ijburg à Amsterdam. Berlin Posdamerplatz. Fribourg- Vauban
exemples français	87% des lotissements de maisons individuelles, majorité de la promotion privée	projet Arena de Bordeaux – Floirac.	en PAE. en PUR (cf. projet de loi de juillet 2008).	Bordeaux- Berges du Lac. Versailles. Genevilliers.
situation au regard du marché	dans le marché	dans le marché	dans le marché	dans le marché

forte implication de la CL.	la collectivité a la vision et le projet mais partenariat de réalisation avec propriétaires fonciers	la collectivité a le projet, le foncier et la volonté de conduire l'aménagement en coopération avec privés	la collectivité a le projet, la volonté de la maîtrise foncière et de la conduite de l'aménagement	sur des sites aux franges du marché ou hors marché, volonté de faire venir des investisseurs sur projet porté par la CL
vision, programmation	public	public	public	public
montage, conception architecturale	public et propriétaires privés	public et privé	public	public
réalisation	public	public et privé	public	public
prise de risques	CL et propriétaires	CL	CL	CL
types d'acteurs de la structure de projet	CL, SEM ou SPLA (avec propriétaires)	CL, SEM, EPA SPLA avec promoteurs	CL, SEM, EPA, SPLA	CL, SEM, EPA, SPLA, OPAC (en RU)
exemples étrangers	"compensation" en Espagne.	Bilbao Ria 2000.	Porto Antica à Gênes. Orestad à Copenhague.	le "gap funding" anglais (Manchester).
exemples français	Boulogne sur terrains Renault. Paris rive gauche.	Dunkerque. Projets et stations touristiques...	la plupart des interventions de SEM, SPLA	interventions de SEM en centre-ville et en quartiers de "grands ensembles"
situation au regard du marché	dans le marché	dans le marché ou aux franges	dans le marché ou aux franges	hors marché ou aux franges du marché

Dans ce second cas de figure et dans ses différentes configurations, **la SEML (ou la SPLA) se situe aux côtés de la collectivité comme facilitateur pour organiser les partenariats public- privé adaptés à la situation et comme opérateur référent des élus locaux dans la maîtrise du projet sur la durée.** Elle peut ainsi intervenir comme prestataire de service et conseil aux montages opérationnels, concessionnaire, maître d'ouvrage délégué, sous forme d'une société ad hocdans le cadre des modes contractuels existants, en fonction du "projet politique" des élus locaux, car, c'est le projet qui légitime l'intervention et le mode d'intervention et non l'inverse.

Il convient cependant que le système législatif soit stabilisé pour permettre à chacun de travailler et d'innover au bénéfice du projet, sans avoir le souci récurant des procès et des blocages liés à des interprétations de tel ou tel juge ou de tel ou tel agent des ministères.

Les exemples européens de pratiques de l'aménagement, de création de sociétés d'aménagement, de mises en œuvre de partenariats public-privé montrent qu'il existe partout ailleurs davantage de "souplesse" et de pragmatisme qu'en France.

Alors plutôt que d'inventer de nouvelles contraintes, au nom de l'Europe, il est possible de " passer d'un urbanisme hyper-réglementé à un urbanisme négocié et maîtrisé " en laissant aux élus locaux le soin de conduire leurs projets et leurs sociétés d'aménagement avec souplesse et pragmatisme, comme leurs voisins européens.

II-2-4- LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES.

Cette "souplesse" et ce pragmatisme se retrouvent dans la plupart des pays européens dans la nature et les conditions d'interventions des Entreprises Publiques Locales (EPL) européennes.

En préalable, il convient de préciser une définition de l'Entreprise Publique Locale.

A défaut de l'existence d'une définition juridique commune à tous les pays quatre facteurs peuvent être pris en compte pour définir une Entreprise Publique Locale :

- la forme sociétaire de l'Entreprise; une E P L est une entreprise créée sous la forme d'une société privée,
- l'exercice d'une mission d'intérêt général,
- le contrôle réel d'une ou plusieurs collectivités sur l'activité de l'entreprise; quel que soit la part des collectivités au capital de la société, il convient que celles-ci disposent d'une capacité de contrôle même au travers d'une minorité de blocage,
- le champ local tant de l'activité que du contrôle de la société, excluant les entreprises sous contrôle des Etats tels les SEM nationales en France (et bien sûr les Etablissements Publics d'Aménagement qui n'ont d'autre pas une forme sociétaire). Ce champ "local" n'exclut pas les possibilités d'interventions extérieures de ces sociétés en lien avec son domaine d'activité et le contrôle des élus de la société. En ce qui concerne celles qui relèvent des échelons fédérés propres à certains pays (Länders allemands et autrichiens, Régions et Communautés belges), elles pourraient, à juste titre, être considérées comme locales¹¹⁷⁴.

Sur ces bases, une étude menée par DEXIA¹¹⁷⁵ identifiait, en 2004, **quinze mille Entreprises Publiques Locales en Europe dont 11600 dans l'Europe des 15 et 3400 dans les 10 pays entrants en 2004**¹¹⁷⁶.

Cette étude exhaustive était menée par DEXIA en lien avec la fédération des SEM, qui s'appelle **Fédération des EPL** depuis avril 2008, marquant ainsi le rattachement des SEML au mouvement des EPL, et le **Centre Européen des Entreprises Publiques à Participation Publique (CEEP)** qui assure une coordination au sein du mouvement des EPL et le lobbying près des instances européennes.

Le nombre estimé actuellement dans l'Europe des 27 est de **16000 EPL**¹¹⁷⁷.

¹¹⁷⁴ elles ont été exclues de l'analyse effectuée par DEXIA.

¹¹⁷⁵ DEXIA: banque d'investissement des Collectivités Locales. DEXIA est né en 1996 de l'alliance du Crédit Local de France et du Crédit communal de Belgique; le Crédit Local de France a succédé en 1987 à la CAECL (Caisse d'Aide à l'Equipement des CL) gérée par la CDC.

¹¹⁷⁶ VERDIER, Axelle. Les entreprises publiques locales dans les 25 pays de l'Union européenne. DEXIA, 2004.tableau de synthèse.

¹¹⁷⁷ source site www.lesepl.fr

Ce nombre est très variable d'un pays à un autre, tel que figuré dans la carte¹¹⁷⁸ figurant en pièce annexe n° 10, de 60 en Slovénie à 2400 en Pologne. Il est supérieur ou proche de 1000 dans sept pays de l'Union parmi lesquels la France côtoie l'Allemagne, la Finlande, la Grèce, l'Italie, la Pologne et la Suède.

Des EPL ont été identifiées dans chacun des pays de l'Union Européenne à l'exception de Chypre, du Luxembourg et de Malte.

Du recensement effectué par DEXIA¹¹⁷⁹, il ressort que les Entreprises Publiques Locales européennes exercent une trentaine de métiers différents dans huit secteurs d'activité principaux ...:

- **développement économique**, un des métiers traditionnels des EPL exercé dans la quasi-totalité des pays pour l'accueil d'entreprises (zones d'activité, pépinières d'entreprises...), l'organisation de manifestations telles les foires exposition (Italie, Portugal, Espagne), la construction et la gestion d'infrastructures de transports tels les aéroports (Italie, Royaume Uni) ou les ports (Allemagne, Finlande, Italie, France (pour les ports de plaisance)).
- **développement touristique** avec une grande variété d'activités tels que la construction et la gestion d'équipements culturels, touristiques et de loisirs, l'entretien et la promotion de sites touristiques¹¹⁸⁰ ou de quartiers historiques (stations de sport d'hiver, pôles touristiques et de loisirs, théâtres, palais des congrès...) en France, Allemagne, Belgique, Espagne, Portugal, Suède, Pologne....
- **développement urbain et infrastructures publiques** dans le cadre d'aménagements urbains en Allemagne, Espagne, Grèce, Portugal et en France avec les SEM d'aménagement et surtout dans le logement où dans les "pays émergents" de l'Europe de l'Est **de nombreuses communes sont devenues propriétaires et gestionnaires des logements qui appartenaient à l'Etat**, sauf en Hongrie où la majorité du parc a été vendu à des propriétaires privés.
- **réseaux de production et de distribution d'énergie, d'eau et de chauffage le secteur de l'énergie constituant un des principaux domaines d'intervention des EPL** surtout dans les pays du Nord de l'Union européenne ainsi que dans les nouveaux Etats membres de l'Europe de l'Est. Il en est de même pour les secteurs de l'eau et sur le marché du chauffage alors qu'en France, au Royaume Uni et en Irlande, les EPL sont peu présentes du fait de la concurrence des entreprises privées ou des entreprises nationales.
- **environnement et traitement des déchets**, activités traditionnelles d'EPL dans la plupart des pays, avec en France la concurrence des groupes privés qui sont prépondérants sur ce marché de même qu'en Irlande où la gestion des déchets est assurée par des groupes privés.

(site ayant remplacé celui de la fédération des SEM www.federationdessem.org)

¹¹⁷⁸ DEXIA. L'Europe des EPL, 2006. carte.

¹¹⁷⁹ VERDIER, Axelle. Ibidem, 2004. p.122- 127.

¹¹⁸⁰ cf. la SEMIPER en Dordogne.

- **transports publics et gestion du stationnement** avec comme en France une répartition entre EPL, groupes privés et régies, les modes de transport pris en charge par les autorités locales variant d'un pays à l'autre, ainsi, en Allemagne et en Suède il peut s'agir aussi bien des transports urbains que des transports non- urbains.
- **télécommunications** avec des interventions d'EPL en Allemagne, Autriche et Belgique, et en France¹¹⁸¹ (télédistribution), en Finlande, Grèce, Lettonie, Slovaquie et en Suède (télévision, radio).
- **autres services à la population**, où les EPL peuvent prendre en charge divers services à la population souvent en concurrence avec des entreprises privées pour des **activités funéraires** (crématoriums en Belgique, pompes funèbres en Autriche, Espagne¹¹⁸², France¹¹⁸³, Italie, Lituanie, Slovaquie, Slovénie), des activités bancaires (Allemagne, Belgique, Suède), **d'activités médico- sociales** avec des équipements médicaux sociaux au Royaume Uni et en Irlande, des pharmacies en Italie, Lettonie et Lituanie, des laboratoires et centres hospitaliers en Autriche, Belgique, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie ou de l'aide sociale en Estonie, Grèce et Lettonie.

Tous les domaines d'intervention des collectivités locales sont ainsi concernés par le mouvement des EPL avec une forte présence de celui-ci dans les services notamment dans les domaines de l'énergie, de l'eau, de l'environnement et des transports publics, domaines qui en France ont été largement investis par le secteur privé ou demeurant, pour l'énergie, sous le contrôle d'entreprises nationales.

Cependant les évolutions récentes constatées en France, par la création de SEM pour la gestion de réseaux d'eau ou d'assainissement ou d'interventions dans les domaines de l'énergie éolienne sont à rapprocher de ces situations constatées au niveau européen.

Dans le domaine du tourisme, de la culture et des loisirs, les SEM françaises se situent à un niveau d'implication tout aussi important que dans les autres pays européens.

D'autre part, tel que cela avait été signalé lors du chapitre consacré aux Partenariats Public- privé, **l'importance des sociétés d'aménagement demeure une spécificité française**, celles-ci étant peu présentes dans les autres pays européens.

Mais, tout comme en France, le développement des Entreprises Publiques Locales est **le reflet des dynamiques de décentralisation** des Etats vers les

¹¹⁸¹ tel qu'à Rennes.

¹¹⁸² tel qu'à Barcelone où les services funéraires, les services de crémation et les cimetières sont assurés par une EPL dont le capital est détenu à 59% par la ville de Barcelone et 49% par le groupe INTUR.

¹¹⁸³ Tel qu'à Paris mais aussi à Carhaix, Tours, Saintes, Béziers, Perpignan, Grenoble- La Tronche, Brest et Villeteuse, Nancy pour la gestion d'un service de crématorium.

Collectivités Locales plus ou moins anciennes et abouties selon les différents pays européens.

" Dans les Etats décentralisés depuis longtemps (Allemagne, Autriche, Danemark, Suède, Finlande) le recours à ces entreprises est souvent ancien et important. Dans la plupart des autres pays de l'Union européenne (Espagne, Estonie, France, Italie, Lettonie, Pologne, République tchèque, Slovaquie), l'avancée du processus de décentralisation, avec le renforcement des compétences des collectivités locales, crée, depuis quelques années, un contexte favorable à leur essor. La régionalisation à l'œuvre, ou en projet, dans de nombreux pays de l'Union Européenne pourrait entraîner une augmentation du nombre des entreprises publiques locales dans les années à venir..... Dans les pays où la décentralisation est moins avancée, les collectivités locales ont un recours moindre aux entreprises publiques locales (Portugal, Irlande, Royaume- Uni). Mais, au Portugal la loi de décentralisation de 1999 prévoyant des transferts de compétences aux collectivités locales, pourrait entraîner une augmentation du nombre des entreprises publiques locales. Enfin, la Grèce fait exception avec un nombre élevé d'entreprises publiques locales. " ¹¹⁸⁴

Ainsi dans les pays du Nord de l'Europe, décentralisés de longue date, des entreprises publiques existent depuis la fin du 19^{ème} siècle, en Allemagne sous l'expression *Gemishte wirtschaft* (économie mélangée)" ¹¹⁸⁵ une loi du 6 juin 1895 autorisant les communes à participer au capital de certaines sociétés (les *Stadtwerke*) et en Belgique les "intercommunales" voient le jour en 1897. En Finlande, de telles entreprises sont créées dès la fin du 19^{ème} siècle dans le domaine de l'énergie et en Suède les premières sociétés communales, les "kommunala bolag", sont créées également à la même période dans les années 1870.

Au sein des pays "nouveaux entrants" dans l'Union européenne, en provenance de l'Europe de l'Est, où l'échelon local a été récemment rétabli, avec des compétences,

" en général, les entreprises publiques locales sont apparues en deux temps. Tout d'abord, l'Etat a réalisé un transfert de propriété de ses entreprises dont l'activité s'exerçait localement au profit des collectivités locales. Un statut de régie ou d'entreprise municipale de droit public, souvent transitoire, a concomitamment été instauré. Puis, au milieu de la décennie 1990, les entreprises municipales ont été en partie transformées en entreprise de forme sociétaire de droit privé." ¹¹⁸⁶

Les entreprises publiques locales participent à la dynamique tout à la fois de prise en charge par les collectivités locales de nouvelles compétences et d'assumer celles-ci dans un esprit "entrepreneurial" au sein de sociétés maîtrisées par les élus locaux, en alternative à une privatisation de ces services.

¹¹⁸⁴ VERDIER, Axelle. Les entreprises publiques locales dans les 25 pays de l'Union européenne. DEXIA, 2004. p.109- 110.

¹¹⁸⁵ ALBOUY, Charles. Sociétés d'économie mixte locales. MASSON, 1991. p.7.

¹¹⁸⁶ VERDIER, Axelle. Ibidem, 2004. p.113.

Ainsi, **le mouvement des Entreprises Publiques Locales s'inscrit, selon les pays, dans la culture et l'histoire locale** au regard notamment :

- des niveaux de décentralisation et des compétences des Collectivités locales,
- de l'histoire de ces pays avec pour les pays de l'Europe de l'Est les ruptures liées aux changements intervenus à la fin du 20^{ème} siècle,

Ces cultures et histoires locales influent également dans les formes de partenariats mis en œuvre au sein de ces entreprises.

La recherche de partenariats au sein des Entreprises Publiques Locales revêt deux formes:

- **un partenariat entre collectivités**, ce qui est autorisé dans la majorité des pays européens et même obligatoire en Slovénie et en Belgique, où le partenariat entre collectivités locales, sous forme de société de droit privé, est intrinsèque aux entreprises appelées "intercommunales". Cette forme se retrouve dans les SPLA françaises issues de la loi ENL de 2006.

Un exemple d'EPL créée par partenariat entre collectivités est donné par l'Association Liégeoise d'Electricité (AEL) pour la distribution d'électricité et de télédistribution. Cette EPL a été créée sous forme de société coopérative intercommunale dont le capital est partagé entre les 55 communes de l'aire d'activité, la province de Liège, l'Association Intercommunale d'Etude et d'Exploitation d'Electricité et de Gaz) et l'Association Liégeoise du Gaz.

- **un partenariat public- privé**, mixité possible dans la plupart des pays mais qui ne se traduit pas dans les faits, les collectivités demeurant le plus souvent l'actionnaire(ou les actionnaires) unique(s).

Un mouvement vers l'ouverture du capital à des entreprises privées a cependant été engagé pour permettre aux collectivités locales de diminuer leurs engagements financiers et d'augmenter leur potentiel d'investissement ainsi que pour acquérir des compétences techniques auprès de partenaires privés et bénéficier de transferts de savoir-faire.

" C'est principalement dans les secteurs techniques que les investisseurs privés sont sollicités par les collectivités locales (énergie en Suède, en Belgique, en Allemagne). Le secteur privé transmet son savoir-faire à l'entreprise, mettant ses moyens techniques et même son personnel à sa disposition. L'ouverture à un actionariat privé permet aussi aux entreprises publiques locales d'exercer de nouveaux métiers sortant du champ traditionnel de compétences des collectivités locales et d'offrir une meilleure qualité de service à l'utilisateur.

*Au sein des pays "nouveaux entrants", la recherche de partenariats privés s'inscrit tout particulièrement dans cette **démarche d'amélioration de la***

qualité des services et de recherche d'expertise pour la modernisation de la gestion des entreprises publiques locales. " ¹¹⁸⁷

Ainsi, en Pologne, l'Entreprise Publique Locale OZC SA a été créée entre la commune d'Ostrow Wielkopolski ¹¹⁸⁸ (50,9% du capital) et Sydkraft AB (filiale suédoise du groupe allemand EON AG) (48,6% du capital) pour la production et la distribution de chauffage et d'électricité.

Estimé à 10% environ en 1999, la proportion des EPL ayant ouvert leur capital dans les pays de l'Europe des 15 était de 20% en 2003, ce qui montre tout à la fois la part importante des entreprises à 100% publiques et le mouvement vers une ouverture au secteur privé.

En Allemagne, en quelques années 30% des EPL ont ouvert leur capital à des actionnaires privés, même si elles demeurent majoritairement propriété de la commune:

*"-45 % à propriété unique d'une commune,
-16% en co-gestion entre acteurs publics,
-39 % en public/ privé, avec une participation privée majoritaire ou minoritaire."* ¹¹⁸⁹

L'ouverture du capital à des actionnaires privés est en progression régulière en Autriche, en Grèce, au Portugal, en Slovénie et en Suède.

Dans certains pays, cette ouverture du capital avait d'ailleurs été envisagée comme une étape vers une privatisation complète de certaines de ces sociétés, tel qu'en Allemagne, en Autriche et surtout en Italie, ces privatisations n'ont cependant pas été conduites à leur terme, les Collectivités Locales souhaitant, en définitive, d'en conserver le contrôle, sans pour cela être majoritaire au capital.

Ainsi, *" même si une grande souplesse dans la composition du capital est laissée aux acteurs locaux, rien ne s'opposant à ce que l'ouverture au privé porte sur la majorité du capital (sauf en France), le plus souvent les collectivités locales choisissent d'en conserver la majorité (Allemagne, Italie, Grèce, Suède).*

Et, lorsque la majorité du capital est cédée,

- *la participation financière des collectivités locales ne descend en général pas au dessous de la minorité de blocage,*
- *des dispositifs de protection existent en faveur des collectivités locales, tel qu'en Belgique, où elles conservent la majorité des voix quelque soit leur participation au capital.* " ¹¹⁹⁰

Alors que dans la plupart des pays, il n'y a pas de règles spécifiques pour la composition du capital, ces évolutions d'ouverture à des partenaires

¹¹⁸⁷ VERDIER, Axelle. Ibidem, 2004. p.121.

¹¹⁸⁸ sous couvert d'une holding qu'elle contrôle à 99%.

¹¹⁸⁹ KUHLMANN, Sabine. L'Allemagne In Les services publics en Europe. Publisud, 2007.p.15.

¹¹⁹⁰ VERDIER, Axelle. Le Partenariat Public- Privé dans les Entreprises Publiques Locales en Europe. DEXIA, octobre 2002. p. 8.

privés montrent que malgré un encadrement moindre qu'en France, où le capital des collectivités dans les SEML doit impérativement se situer entre 50% plus une action et 85%, les Collectivités Locales conservent la maîtrise de leurs sociétés.

Il n'y a donc pas lieu de conserver un tel encadrement, plus contraignant en France que dans les autres pays européens et préjudiciable à l'évolution de certaines SEML notamment dans les secteurs des services et de l'énergie ¹¹⁹¹.

Au regard du fonctionnement des Entreprises Publiques Locales européennes, il n'y a donc pas lieu de régenter davantage mais au contraire d'offrir plus de souplesse, dans le fonctionnement des EPL françaises, SEML et SPLA.

Il convient non de régenter davantage, au niveau de la France, mais de garantir au niveau européen un cadre juridique stable qui ne soit pas soumis aux interprétations des juges dans chaque pays, faute de clarté.

C'est ce que demandent les élus locaux allemands et français ¹¹⁹² avec la fédération française des EPL et la fédération allemande des entreprises communales (la VKU) dans une déclaration commune de mai 2008 intitulée "davantage de sécurité juridique pour les Collectivités Locales et les EPL dans le marché intérieur européen".

" Les propositions exposées dans cette déclaration visent à consolider l'autonomie locale au sein des dispositifs législatifs communautaires, et à contribuer à davantage de sécurité juridique dans le domaine essentiel des services d'intérêt général assurés au niveau local.

Les signataires ont convenu les recommandations suivantes:

- la coopération intercommunale ne relève pas du droit du marché intérieur,*
- plus de flexibilité pour les attributions de marchés "in house". Les signataires appellent de leurs vœux une sécurisation et une consolidation juridique des contrats "in house"....*
- mise en place d'un cadre juridique pour les partenariats public- privé institutionnels. Dans ce domaine, la jurisprudence de la Cour de justice a conduit à des insécurités juridiques...Les signataires se déclarent satisfaits de la communication publiée par la Commission européenne, en ce qu'elle distingue le droit applicable aux entreprises publiques locales mixtes, suivant qu'elles interviennent dans le cadre d'une concession ou d'un marché public. Ils approuvent également que la Commission reconnaisse la diversité des outils au service des collectivités territoriales dans les différents pays. Ils considèrent également comme un pas en avant la proposition de la Commission, qui suggère que l'attribution d'une mission à une société d'économie mixte soit effectuée selon une procédure d'appel d'offre unique, non*

¹¹⁹¹ tel que pour la SEM Gaz de Bordeaux.

¹¹⁹² pour la France Jacques Pelissard: association des maires de France, Bruno Bourg-Broc: fédération des maires des villes moyennes, Michel Desbot: association des maires des grandes villes de France, Martin Malvy: association des petites villes de France.

*discriminatoire et transparente*¹¹⁹³, plutôt que par une double procédure de mise en concurrence. Ces dispositions doivent être sécurisées dans le cadre d'une proposition législative avalisée par le Conseil et le Parlement (européen),

- *une législation européenne concernant des concessions de service public n'est pas nécessaire...*¹¹⁹⁴

Il ne s'agit donc pas tant de lois nouvelles que de sécuriser les interventions des EPL au niveau européen, sachant que cela conduira à davantage de souplesse pour celles-ci sur le territoire français.

Sécuriser le fonctionnement des SEM et des SPLA est en effet une nécessité, comme pour toute entreprise.

Comment, pour une entreprise, travailler, produire et contractualiser avec des tiers publics ou privés, surtout sur le long terme, sans sécurité juridique en étant à la merci d'une interprétation de la part d'un juge ou d'un agent du ministère des finances ?

Passer de l'Europe des incertitudes à l'Europe - un chance pour les SEML est ainsi possible.

L'Europe apparaît comme un formidable champ d'exploration pour les SEML et offre un démenti à ceux qui auraient pu espérer confiner celles-ci en un débat franco- français et laisser supposer que l'Europe était contre les SEM ou que cette forme d'implication des collectivités locales françaises était devenue "archaïque".

" **Maastricht contre les SEM**" titrait " Etudes foncières" ¹¹⁹⁵ alors que la Lettre du Cadre Territorial applaudissait " **SEML : pour qui sonne le glas?** " ¹¹⁹⁶ à chaque proposition européenne susceptible de "contrer" dans l'esprit de ces contradicteurs le développement des SEML.

L'Europe est devenue un lieu d'échange du mouvement des Entreprises Publiques Locales et tel que l'indiquait Jean- Pierre Schosteck, président de la fédération des SEM , le 15 avril 2008, en rebaptisant celle-ci Fédération des EPL :

" Echanger avec nos homologues européens nous a permis de découvrir des montages qui fonctionnaient bien ailleurs. Nous avons voulu importer ces solutions en France afin que nous, élus locaux, puissions bénéficier d'une large panoplie de partenariats entre acteurs publics et privés. C'est ainsi que sont

¹¹⁹³ décision interprétative du 18 février 2008 de la commission européenne clarifiant le droit applicable aux SEM et les modalités de collaboration entre les acteurs publics et privés en leur sein.

¹¹⁹⁴ Associations d'élus locaux français et allemands et des fédérations des EPL françaises et entreprises communales allemandes. Davantage de sécurité juridique pour les Collectivités Locales et les EPL dans le marché intérieur européen, mai 2008. p.3-4.

¹¹⁹⁵ COMBY, Joseph. Maastricht contre les SEM. Etudes foncières de novembre- décembre 2002. p. 1.

¹¹⁹⁶ LANDOT, Eric. La lettre du cadre territorial du 15 février 2005. p.49.

nées les sociétés publiques d'aménagement..." ¹¹⁹⁷ et Mireille Flam, complétait ces propos en sa qualité de représentante française du CEEPP (Centre Européen des Entreprises à Participation Publique) :

" Il nous reste beaucoup à apprendre de nos amis européens et vice-versa. Avec nos confrères allemands, suédois et italiens, nous avons beaucoup fait pour que cette Europe des Entreprises Publiques Locales prenne corps. Nous travaillons à ce que les services publics locaux occupent une place centrale dans le modèle social et économique européen. "

L'Europe des Entreprises Publiques Locales est en marche; c'est une chance à saisir pour les SEML et les SPLA françaises. Cela n'assure nullement leur légitimité d'acteur local mais leur confère une crédibilité supplémentaire surtout vis-à-vis de leurs interlocuteurs du secteur public et des ministères.

¹¹⁹⁷ Fédération des EPL: communiqué de presse du 15 avril 2008. L' Europe des EPL est en marche.

CONCLUSION

Cette recherche sur le rôle et le positionnement des SEML au regard des politiques urbaines et territoriales de ces cinquante années complétée par un regard croisé sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier et une approche "européenne" a permis de préciser la place spécifique occupée par celles-ci dans le monde des entreprises et des collectivités locales.

Régies tant par le droit des sociétés que par celui des Collectivités Locales, ces entreprises tirent leur "essence", aujourd'hui comme hier, de leur capacité à **assurer la mise en œuvre des projets stratégiques des collectivités locales, des projets politiques des élus locaux** avec:

- la réactivité et l'efficacité d'une entreprise privée et en cela elles sont des entreprises à part entière,
- la maîtrise des élus locaux qui la dirigent ou contrôlent leurs missions, au service de l'intérêt général, et en cela, elles sont des Entreprises Publiques Locales.

Associant des actionnaires publics et privés, elles s'inscrivent, de facto, dans le champ des Partenariats Public- Privé mais en ce domaine, leur capacité à organiser ou à s'intégrer dans des "coopérations de partenariat public- privé" est tout aussi importante que le caractère institutionnel de celui-ci.

Elles se situent ainsi tout autant dans le champ des EPL(Entreprises Publiques Locales) que dans celui des PPP (Partenariats Public- Privé), assurant le lien entre ces deux formes d'implication des Collectivités Locales qui ne s'opposent pas mais se complètent.

Entreprise Publique Locale et "Partenariat Public Privé", la Société d'Economie Mixte Locale demeure une formule novatrice à la disposition des élus locaux pour les accompagner dans la mise en œuvre de leurs projets....à leur disposition dans le panel élargi des intervenants possiblesaccompagnement dans la durée avec entre élus et responsables de la SEML un sens commun de l'intérêt général, une motivation "complice", "l'intuitu- personae".

La SEML n'a en effet pas de raison d'être, d'existence, dans une "logique propre" d'entreprise qui ne s'appuierait pas, ne serait pas au service d'un projet politique : c'est là sa véritable "légitimité", sa grandeur et son "talon d'Achille" lorsque le projet et la volonté politique sont inexistants ou mal identifiés.

Il ne s'agit en effet nullement pour la SEML d'être un "démantèlement de la puissance publique" ou la "bonne à tout faire" de tel ou tel élu local, au risque de dérives¹¹⁹⁸, mais d'assumer pleinement sa fonction d'acteur dans l'esprit

¹¹⁹⁸ cf. les dérives médiatisées des années 1990.

"d'administration de mission" et dans le cadre d'un projet politique, ainsi que le concevait François Bloch Lainé dès 1955.

L'analyse de ces cinquante années écoulées a ainsi révélé le rôle tout à la fois d'acteur et de témoin occupé par les SEML dans les domaines des politiques urbaines et territoriales.

Acteur légitime de l'Etat pour "urbaniser la France" et servir à celui-ci de "facilitateur" pour la mise en œuvre de "sa" politique d'aménagement du territoire, sous l'égide de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), **les SEML se sont progressivement trouvés impliqués au cœur des jeux et enjeux de pouvoirs, des régulations croisées entre l'Etat et les Collectivités Locales** dans une fonction de "médiateur local", pratiquant "la vertu du tapis vert".

Animés par la conscience d'accomplir une mission "militante", "les hommes des SEML" et du groupe de la CDC appartenaient à cette coalition d'acteurs qui produisit les "grands ensembles", fruit des politiques publiques en réponse au libéralisme économique qui générait les bidonvilles.

Mais, alors même que leur "légitimité" et celle du groupe de la CDC étaient contestées par une "bureaucratie"¹¹⁹⁹ des ministères qui n'a jamais accepté la "remise en cause" de son pouvoir tutélaire, les SEML devenaient le "levier opérationnel" des élus locaux, champ d'expérimentation et d'apprentissage de l'urbanisme municipal, moyen pour ceux-ci d'afficher leur pouvoir face aux administrations nationales ou locales d'un Etat demeuré hégémonique.

De leur fonction initiale de "médiateur" entre l'Etat, la CDC et les Collectivités Locales, les SEML ainsi progressivement "appropriées" par les élus locaux ont alors rejoint les rangs des acteurs de la décentralisation ce qui favorisa une concordance idéologique et temporelle entre les réformes de celle-ci en 1982 et celles de l'économie mixte en 1983.

Avec les nouveaux pouvoirs des Collectivités Locales, les SEML ont pu diversifier leurs domaines d'interventions et participer à la "révolution silencieuse" des services publics urbains, aux côtés des majors du BTP, ainsi qu'aux mutations du tissu économique local.

Les SEML sont ainsi devenues depuis les années 1980 l'outil de l'interventionnisme économique des élus, avec une nouvelle approche du monde de l'entreprise en développant une gamme de services et d'immobilier, passant, dans l'action économique, de la logique d'aménageur à celle de "l'accueil d'entreprises".

¹¹⁹⁹ CROZIER, Michel. Le phénomène bureaucratique. Le Seuil, 1971. p.7: " la bureaucratie, au sens où le grand public l'entend, c'est-à-dire le climat de routine, de rigidité, de contrainte et d'irresponsabilité qui caractérise les organisations dont on se plaint, n'est pas du tout la préfiguration de l'avenir....elle constitue le legs paralysant d'un passé où prévalait une conception étroite et bornée des moyens de coopération entre les hommes."

Cette pratique "au quotidien" du monde de l'entreprise, de ses logiques et contraintes, ont tout naturellement conduit les SEML à organiser, en leur sein ou à leur périphérie, des "coopérations public- privé" dans les domaines du tourisme, des services publics urbains, du développement économique, de l'aménagement urbain...leur conférant la "légitimité" pour s'inscrire dans "la grande famille des PPP" au delà des colloques et des slogans officiels, notamment ceux du ministère des finances, qui voudraient présenter le Contrat de Partenariat, version française du PFI anglo-saxon, comme un remède miracle pour favoriser l'investissement.

Le Partenariat Public- Privé version SEML, ou organisé sous son égide, ne se décrète pas, n'a nul besoin de lois ou d'ordonnances ; **il se vit sur le terrain de l'action**, s'invente et s'alimente du projet politique des élus locaux, de la volonté politique de ceux-ci, des relations personnelles sur la durée, "l'intuitu- personae".

Il est ainsi différent, même dans un Etat centralisé comme la France, selon la Ville, la Métropole, le département, la Région....**en fonction des cultures et histoires locales, révélateur des modes de gouvernance, selon les "hommes qui font la ville"**, leurs réseaux, leurs aspirations....tel que **l'analyse comparée des agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier a pu le mettre en relief.**

Selon les cultures locales et **l'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine**, les SEML sont ainsi amenées à se développer selon "leur logique propre" d'entreprise dans le champ "banalisé" des acteurs du développement local ou dans des modèles de relations " équilibrées", à côté de la maîtrise d'ouvrage urbaine tel qu'à Rennes ou "en son sein" dans une relation "intégrée" tel qu'à Montpellier.

Les "coopérations" Public- Privé se mettent alors en œuvre de façon fort différente selon les organisations de la maîtrise d'ouvrage urbaine les SEML contribuant généralement à l'organisation de ces "coopérations".

Il se décline également de façons fort différentes en **Europe selon les cultures et les histoires de chaque pays**, les pratiques de planification, les "rapports à la propriété foncière", droit d'usage, municipalisation ou droit absolu, l'organisation des acteurs locaux, publics et privés....mais généralement partout ailleurs avec davantage de pragmatisme et de souplesse qu'en notre pays de Descartes où la "bureaucratie" conserve un pouvoir exorbitant.

L'Europe ne sonne ainsi nullement **le glas des SEML**¹²⁰⁰ et **Maastricht** n'est pas **contre les SEML**¹²⁰¹.

¹²⁰⁰ LANDOT, Eric. SEML : pour qui sonne le glas? la Lettre du Cadre Territorial, 15 février 2005. p. 49 – 51.

¹²⁰¹ COMBY, Joseph. Maastricht contre les SEM. Etudes foncières, novembre 2002. p.1.

Au contraire, **l'Europe est une chance** pour celles-ci **au sein des 16000 Entreprises Publiques Locales européennes**.

Et, là encore, nul besoin de lois nouvelles qui deviendront, par la vertu de la "bureaucratie française", de nouvelles entraves.... sécurisons le droit actuel pour se préserver des interprétations et jurisprudences et laissons se développer les projets politiques des élus locaux.

Les élus locaux sauront mieux que dans les ministères faire "fructifier les talents" et tirer le meilleur parti de "leurs SEML" comme le font ceux de Montpellier, Rennes, Bègles, Nantes, Lyon, Dunkerque, Caen, Mulhouse, Grenoble, la Ciotat, Lille, Paris...pour ne citer que quelques villes abordées lors de cette recherche ou de Barcelone, Bilbao, Gênes, Copenhague, Fribourg....au-delà de nos frontières.

Les SEML se situent, de fait, dans le champ de la "territorialisation de l'action publique" aux interfaces entre politiques publiques et dynamiques locales, lieux de négociations et de conflits où " *se développent, dans le contexte de l'organisation institutionnelle des pouvoirs, des réseaux d'intérêt et des rapports de force, ainsi que le jeu d'acteurs multiples...C'est à cette articulation que se négocient, en prenant appui sur différents réseaux de décision, la construction, l'aménagement et la gestion du territoire.*" ¹²⁰²

Dans ce "système territorial" complexe, les SEML sont tout à la fois acteur, témoin et reflet de ces dynamiques locales, des négociations et conflits qui s'y développent et agissent comme facteurs de changement¹²⁰³.

Témoin et acteur, elles le furent parmi les précurseurs de l'animation sociale dans les quartiers et du "réinvestissement " de ceux-ci mais durent céder la place, n'étant pas alors soutenues par la CDC, pour n'y revenir que 30 ans après, lorsque les administrations d'Etat¹²⁰⁴ découvrent la nécessité de dépasser le "traitement patrimonial" de ces "morceaux de ville", dans le cadre du "**renouvellement urbain**", et utilisent même ces champs d'expérimentation des SEML pour la requalification des **centres anciens**" ¹²⁰⁵.

Il en est ainsi pour faire face aux enjeux actuels:

- de la "**ville renouvelée**" expérimentée, sur le terrain de l'action par les SEML, dans l'agglomération lilloise,
- des **lutes contre l'étalement urbain** déjà présentes au temps de la "rurbanisation" et de mes premières "opérations greffe" à Buxy en Saône et Loire dès les années 1980,

¹²⁰² dans l'axe 1 du projet de recherche quadriennal du laboratoire ADES de Bordeaux. p.24.

¹²⁰³ CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard. L'acteur et le système, 1977- réédition de 1992. p.385: " Tout comme la décision, le changement est systémique, c'est-à-dire contingent au système d'action qui l'élabore et auquel il s'applique".

¹²⁰⁴ l'ANRU en particulier.

¹²⁰⁵ cf. proposition de loi de juillet 2008 "plan d'action pour l'accès au logement" dans son chapitre PNRQA (Programme National de Requalification des Quartiers Anciens).

- et des défis du "**développement durable**".
Ces démarches ont été intégrées dans l'action au quotidien et font l'objet de réalisations concrètes, tel que la plupart des "éco- quartiers" actuellement engagés en France¹²⁰⁶ ou cités par le PUCA¹²⁰⁷ tant comme "éco- quartier" qu'au titre du Programme Villa Durable, sans revendiquer d'exclusive¹²⁰⁸.



(photographies Jacques Da Rold)

¹²⁰⁶ cf. pièce annexe n° 11 extrait du dossier Tendances Aménagement de la SCET de juillet 2008, p.8. Il convient également de signaler la démarche entreprise par la SEM Blagnac Constellation pour le choix des promoteurs de la ZAC Andromède (sans prise en compte du critère du prix fixé par l'aménageur) ou des coopérations engagées par la SEM Scientopole du plateau de Saclay avec l'Ecole Polytechnique.

¹²⁰⁷ PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture (sous l'égide du ministère de l'Ecologie)

¹²⁰⁸ Bouygues s'implique également dans le développement durable notamment sur son "opération phare" des Berges du Lac à Bordeaux: " Bouygues lance l'aménagement d'un nouveau quartier durable à Bordeaux". site www.bouygues.com

**St Jean des Jardins à Chalon sur Saône avec la SEM Val de Bourgogne.
Malbosc à Montpellier avec la SERM.**

La plupart des démarches "d'éco quartier" sont en effet engagées avec une SEM comme opérateur ce qui démontre, s'il en était encore nécessaire, **la réactivité de celles-ci et leur implication dans ce nouvel enjeu 'd'intérêt général'**. Mais tel que cela fut observé dans l'examen des agglomérations de Rennes ou de Montpellier, il ne s'agit pas d'appliquer des normes, des recettes pour obtenir un "label" mais d'intégrer cette démarche dans le processus opérationnel pour "passer à l'acte" et éviter de créer de "nouveaux ghettos" en maîtrisant les coûts du foncier et en recherchant des solutions avec les promoteurs dans une coopération public privée efficace¹²⁰⁹.

Les SEML parlent peu ; elles font partie de ceux qui agissent, imprégnées des continuités et ruptures de la société et des politiques publiques.

Elles sont alors le témoin :

- des engouements cycliques pour l'implication des grands groupes privés du BTP dans la "fabrication de la ville", à chaque fois que l'Etat se désengage et que le marché est florissant,
- des positions divergentes des syndicats de la fonction publique et des "cadres territoriaux" entre défense du statut de fonctionnaire et modernisation des "services au public", en faisant preuve d'un manichéisme stérile,
- des attermolements et hypocrisies de l'Etat entre décentralisation et recentralisation, désengagement financier et maintien de "tutelles et missions de conseil"¹²¹⁰,
- des "phobies" pour dénommer contrats de partenariat ce qui ne relève que d'une forme de marché permettant le financement d'un projet alors que les PFI anglais dont ils sont "l'ersatz" les qualifient de "Private Finance Initiative"; ces contrats permettent cependant de "bousculer" les cadres traditionnels du ministère des finances et offrent des perspectives de futurs marchés aux majors du BTP,
- des "effets de mode" qui estompent parfois la "démarche" au profit du "slogan commercial", tel que le Grenelle de l'Environnement nous en a offert l'illustration avec la prolifération des produits "durables".

L'évolution du positionnement et du rôle des SEML dans le champ élargi de la Ville et du développement territorial est ainsi un bon indicateur des politiques publiques, de ses limites, de ses inadaptations et des incohérences du "mille feuilles" de nos institutions locales.

Au-delà des cultures et histoires locales, les chevauchements de compétences, les doublonnages, triplonnages... entre collectivités locales et nationales sont mises en relief dans l'examen du fonctionnement et du "paysage" des SEML

¹²⁰⁹ tel que pratiqué par la SEM Territoires sur la Courrouze à Rennes ou la SERM à Montpellier.

¹²¹⁰ cf. la MAPPP.

sur un même territoire. **Les SEML reflètent ainsi particulièrement le "non aboutissement" du mouvement des intercommunalités en France** dans le contexte pourtant concurrentiel des métropoles européennes.

Cette recherche sur le positionnement des SEML peut ainsi servir de fil conducteur pour **une démarche d'analyse des politiques publiques** notamment dans les domaines de l'urbanisme, tout autant que des modes de gouvernance locale **avec une attention particulière sur le rôle de la CDC** et un regard comparatif chez nos voisins européens.

Elle s'inscrit ainsi dans le cadre des préoccupations pédagogiques de l'Institut d'Aménagement, de Tourisme et de Bordeaux qui m'a accueilli ces trois années écoulées.

Ce type de recherche sur la "territorialisation des politiques publiques" pourrait également, avec une grille d'analyse sensiblement identique, **avoir pour vecteur d'autres acteurs de la Ville et du développement territorial** tel que les promoteurs privés ou les majors du BTP, les Offices d'HLM, les Agences d'Urbanisme....

L'analyse de ces systèmes d'acteurs et d'organisations s'inscrit en effet dans une même dynamique avec ses tensions et ses interactions, dans des logiques et des cultures certes différentes, mais avec **le projet politique local au cœur de l'action**, comme il le fut pour ma recherche sur les SEML et leur "légitimité"....

.....et lors de mes années de vie professionnelle près des collectivités locales, **aménageur et urbaniste**.

PERSONNES RESSOURCES

CONTACTS ET ENTRETIENS EFFECTUES DANS LE CADRE DE CETTE THESE EN 2005, 2006, 2007 et 2008.

(les "qualités référencées " correspondent à l'objet de l'entretien dans le cadre de cette thèse et à la fonction exercée à la période de celui-ci)

AMAR, Jean Louis. Directeur de la Société d'aménagement " Territoires du pays de Rennes "(Rennes).

AUDOUIN, Catherine. Chargé d'études pôle aménagement urbain de la Communauté Urbaine de Bordeaux.

AVESQUE, Thierry. Urbaniste. Directeur d'études à la CDC (Caisse des Dépôts et Consignations) Aquitaine – Bordeaux.

BACQUE, Marianne. Directrice opérationnelle de la SEM " IN CITE" à Bordeaux.

BARBANCE, François. Directeur Général d'ENJOY Montpellier.

BECQUART, Dominique. Directeur de l'AUDI AR (Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise) de 1977 à 1990.

BEAUGE, Eric. Chargé d'opérations de la SEM Territoires du pays de Rennes.

BENOIT, Jean Jacques. Président de l'OPA AQUITANIS (Communauté Urbaine de Bordeaux).

BERARD, Eric. Directeur général de la SERM (Société d'Equipement de la Région

Montpelliéraine), Président du Club Ville Aménagement.

BERGERON, Michel. Adjoint au directeur général du pôle aménagement et développement de la Communauté Urbaine de Bordeaux.

BERLAND- BERTHON, Agnès. Maître de conférence à l'Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme (Université de Bordeaux 3).

BERNARD, Jean Marie. Responsable département aménagement et développement territorial à la Fédération des SEM – Paris.

BERTHET, Jean Louis. Directeur général des services techniques de la Ville de Rennes.

BLACHE, Jean François. Directeur de l'Institut d'Urbanisme de Rennes (Université de Rennes 1), Chef de projet prés de Rennes Métropole (VAL-ancien directeur de la SEMTCAR, PLH..) et ancien directeur de la SEMAEB (SEM d'Aménagement et d'Equipement de la Bretagne).

BLASCO, Fabien. Chef du service atelier d'urbanisme opérationnel de Montpellier Agglomération.

BOUGNAGUE, Carine. Chef de service Implantation et Développement des Entreprises, Communauté d'Agglomération de Montpellier.

BREYSSE, Alain. Directeur général de la SEM Nantes Gestion Equipement. Président de l'Association nationale des directeurs de SEM.

BROCARD, Pierre Louis. Directeur de la COGEMIP (SEM de construction de la Région Midi Pyrénées) – Toulouse.

CALDERINI, Franck. Directeur régional de la SCET à Nantes puis directeur d'EADM (Sem Espace et Développement du Morbihan) – Vannes.

CARRERE, Laurent. Directeur des projets tramway de TAM (Transports de l'Agglomération de Montpellier).

CELESTIN – URBAIN, Eric. Secrétaire général d'Enjoy Montpellier.

CHARTIER, Didier. Directeur Général Adjoint de l'Urbanisme et de l'Aménagement de la Ville de Montpellier.

CHAUSSOUY, Yves. Responsable du service planification- urbanisation nouvelle de la Ville de Montpellier.

CHILLIET, Alain. Directeur du département Investissements et participations à la CDC (Caisse des Dépôts et Consignations) – Paris.

CHIMITS- DAZEY, Catherine. Chef de projet "centre historique" à la Ville de Bordeaux.

COQUENCREUSOT, Catherine. Documentaliste de la SEMAPA (Paris).

COURTOT, Yves. Directeur de la SEM Gironde Développement - Bordeaux.

CUILLIER, Francis. Directeur de l'A'urba (Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Bordelaise).

DA ROLD, Aldo. Mon père: conducteur de travaux (Entreprise de Construction du Bocage Normand) pour la reconstruction de Vire puis avec la SEMI – Vire.

DANDIEU, Patrick. Directeur du service développement opérationnel et aménagement. (Communauté Urbaine de Bordeaux)

de BOISMENU, Isabelle. Directrice d'études à l'AUDIAR (Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise) – Rennes.

de CHILLY, Alain. Directeur général de la SEM "IN CITE" à Bordeaux.

de MONTBEL, Jean François. Directeur (jusqu'en 2006) de la SEMAEB (SEM d'Aménagement et d'Equipement de la Bretagne).

DELACROIX, François. Directeur général des services de Montpellier Agglomération.

de LAVERGNE- DELAGE, Paul- Marie. Directeur promotion immobilière. Domofrance- Bordeaux.

DEPERROIS, Jean Claude. Directeur général délégué de la SEM Hérault Aménagement (Montpellier).

DESPORT, Sophie. Directrice du pôle aménagement urbain à la SEM BMA (Bordeaux Métropole Aménagement).

DUBOIS, Patrick. Directeur général délégué de la SADIV (Société d'Aménagement et de Développement d'Ille et Vilaine) - Rennes.

DUMAS, Jean. Professeur émérite des universités. Bordeaux.

DURAND, Jacques. Directeur de la SETOMIP (SEM d'Equipement de Toulouse Midi Pyrénées) – Toulouse.

DURAND, Philippe. Directeur d'études à la CDC Aquitaine – Bordeaux.

DURNERIN, Thierry. Responsable des relations internationales à la Fédération des SEM – Paris.

FAYSSE, Philippe. Directeur du service Aménagement et Urbanisme de la Ville de Rennes.

FRIOULT, René Pierre. Directeur général de CITEDIA ex SAPAR (SEM de gestion d'équipements publics de l'agglomération rennaise) – Rennes.

GARANDEAU, Bernard. Vice président du Conseil Général de Gironde, ancien Président de l'Association Régionale des SEM d'Aquitaine.

GARES, Alain. Directeur de la SEM de Blagnac Constellation. Blagnac.

GERASIMO, Pascal. Directeur général de la SEM BMA (Bordeaux Métropole Aménagement).

GHILARDI de BENEDETTI, Robert. Directeur général de l'agence de développement économique BRA – Bordeaux.

HENGEN, Christine. Responsable du pôle relogement à la SEM "IN CITE" à Bordeaux.

HOGUET, Jean Luc. Ex Directeur général de la SA d'HLM Domofrance – Bordeaux.

HUBRECHT, Hubert- Gérald. Professeur de droit public. IEP de Bordeaux (Université de Bordeaux 4).

JOUVIN, Philippe. Urbaniste, directeur d'études à la SCET- Montpellier.

JULLIEN, Jacques. Ancien directeur de SEM (Argenteuil) et directeur régional de la SCET. co- auteur de " Grands ensembles et banlieues" (Villes en Parallèles- Université Paris 10- Nanterre).

LAFARIE, André. Chargé de mission près du directeur général du pôle aménagement et développement de la Communauté Urbaine de Bordeaux.

LANGRAND, Pierre. Directeur général des services de la CUB (Communauté Urbaine de Bordeaux).

LAPORTE, Isabelle. Directrice de la SEM Route des Lasers – Bordeaux.

LAURENT, Daniel. Directeur régional de la CDC Aquitaine – Bordeaux.

LASSANSAA, André. Directeur général délégué de la SAEMCIB (SEM de Bègles).

LAVEAU, Marie- Hélène. Administration générale de la SEM Gertude- Bordeaux.

LEMANT, Thierry. Directeur adjoint du réseau Intersem de la SCET – Paris.

LE PETIT, Christian. Directeur général des services de Rennes Métropole.

LE PICOLOT, Philippe. Ancien directeur général des services de la CUB (Communauté Urbaine de Bordeaux).

LORGEUX, Alain. Directeur général du pôle aménagement et développement de la CUB (Communauté Urbaine de Bordeaux).

MAHEVAS, Yves. Directeur de la SEMAEB (depuis 2006) (SEM d'Aménagement et d'Equipement de la Bretagne)- Rennes.

MALBRANCKE, Guy. Directeur général délégué de la SEMTCAR (SEM des Transports Collectifs de l'Agglomération Rennaise – Rennes).

MARIEU, Jean. Professeur des Universités. Ancien directeur et fondateur de l'Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme (Bordeaux 3).

MARCAUD, Didier. Responsable adjoint "SEM de services " à la Fédération des SEM – Paris.

MAURER, Yannick. Directeur du pôle "services et SEM de gestion " à la SCET – Paris.

MAYOUX, Jacques. Directeur général d'AQUITANIS (OPAC de la Communauté Urbaine de Bordeaux).

MEGHALSI, Sihem. Service communication SAEM Val de Seine Aménagement (Boulogne Billancourt).

MILLET, Bernard. Directeur général de la SEM Nantes Aménagement.

MONNERIE, Antoine. Chargé d'opérations, Direction de l'aménagement et de l'urbanisme de la Ville de Rennes.

MORAIN, Alain. Responsable de secteur de la SEMAEB (Sem d'Aménagement et d'Equipement de la Bretagne) – département du Morbihan – Vannes.

PARIN, Etienne. Directeur du Grand Projet de Villes des Hauts de Garonne (Bassens, Cenon, Floirac, Lormont).

PATHERON, Sébastien. Chargé du secteur "Grand Cœur" à la SERM – Montpellier.

PETER, Maxim. Directeur général de la Fédération des SEM – Paris.

PICON, Etienne. Directeur commercial. Mérignac Gestion Equipement. Mérignac.

PIQUEMAL, Laure. Responsable du service des opérations d'aménagement à la Ville de Rennes.

PUJOL, Lionel. Chargé de mission Alpha route des lasers/ 2 ADI- Conseil Régional d'Aquitaine.

ROLAND- BILLECART, Xavier. Directeur territorial de la CDC (Caisse des Dépôts et Consignations) – Bordeaux.

QUILLET, Philippe. Directeur de la SEM 81 (Tarn – Albi), ancien directeur de la SEMDAS (Charente Maritime).

QUINCY, André. Président de l'OPAC de Saône et Loire (Macon – 71), et ancien Maire de Blanzay, Vice Président de la Communauté Urbaine le Creusot Montceau les Mines (durant la période pendant laquelle j'intervenais en Saône et Loire notamment à Blanzay).

REINERT, Jean Marie. Ancien agent de la SCET, initiateur de la mise en place des "Chargés de Questions Sociales" au sein des SEM – Paris.

RONVIN, Michel. Directeur interrégional SCET (Montpellier)

ROUSSET, Alain. Président du Conseil Régional d'Aquitaine.

ROSSIGNOL, Frédéric. Directeur de l'Urbanisme et de l'Habitat de Montpellier -Agglomération.

TERRIERE, Jacques. Chargé de secteur à la SERM- Montpellier.

THERY, Laurent. Directeur général de la SAMOA (SEM d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique) – Nantes.

THERY, Olivier. Directeur adjoint, département politique de la Ville et développement urbain à la CDC.

TONDUT, Yannick. Directeur des services techniques de la Ville de Montpellier.

TOURRE – DARICOURT, Martine. Directrice du foncier et de l'aménagement opérationnel à Montpellier Agglomération.

VAN de VYVER, Pierre. Secrétaire général de l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD) – Paris.

VANDEVOORDE, Patrick. Responsable des partenariats public privé à la C.D.C.

VERDON, Patrice. Directeur du pôle développement durable de la Ville de Mérignac.

VERRIER, Thierry. Directeur interrégional de la SCET (région parisienne) – Paris.

VERSINI, Dominique. Directeur du pôle juridique à la SCET – Paris.

VIDAL, François. Ancien directeur général de la SERL - Lyon
VOLLE, Jean Paul. Professeur des universités – Université de Montpellier 3 et
laboratoire "Mutation des Territoires Européens".
WILLEM, Francis. Directeur de la SEM 47 (SEM du Lot et Garonne) – Agen.

BIBLIOGRAPHIE THEMATIQUE

Partie I- Ouvrages généraux – Collectivités locales - Urbanisme et aménagement du territoire...

Partie II- Economie mixte et aménageurs.

Partie III- Services publics et Partenariat Public – Privé / France et Europe.

Partie IV- Bordeaux, Rennes et Montpellier.

(nota: les articles mentionnés sous l'appellation "le Moniteur" concernent la revue "le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment")

Partie I – Ouvrages généraux- Collectivités locales - Urbanisme et aménagement du territoire ...

I - A - Ouvrages –Rapports- Thèses:

AGLAN, Alya, MARGAIRAZ, Michel et VERHEYDE, Philippe. *1816 ou la genèse de la Foi publique:la fondation de la Caisse des dépôts et consignations.* Genève: Droz /CDC- IDHE (Université Paris 8) 2006. 200 p.

ANDRIEU, Claire. François Bloch – Lainé : acteur et penseur critique du mouvement associatif. In MARGAIRAZ, Michel (sous la direction de) *François Bloch –Lainé:fonctionnaire, financier, citoyen.* Paris : Ministère de l'Economie, 2005. p. 19- 34.

ANDERSON, Antoine et VIEILLARD-BARON, Hervé. *La politique de la Ville : histoire et organisation.* Paris: ASH, 2003 .236 p.

ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine).*Expertise sur les conditions de mise en œuvre du programme national de Rénovation Urbaine: contribution du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC).* Paris: ANRU- CGPC, août 2006. 72p.

ANRU. *Les repères de la rénovation urbaine. n°1: Conduite de projet- OPC urbain.* Paris: ANRU et CDC, 2007. 108 p.

Association des Collectionneurs Virois. *1939.1956: Vire se souvient...* Vire: Association des Collectionneurs Virois, 1993. 301 p.

ASCHER, François. De l'intérêt général substantiel à l'intérêt général procédural? In GENESTIER, Philippe (sous la direction de) *Vers un nouvel urbanisme.* Paris: La Documentation française, 1996. p. 163 -168.

ASCHER, François. Les principes d'un nouvel urbanisme In CUILIER Francis (sous la direction de) *Les débats sur la Ville, tome 4.* Bordeaux : Confluences, 2002. p.99 – 109.

BARAIZE, François, NEGRIER, Emmanuel. *L'invention politique de l'agglomération.* Paris: L'Harmattan, 2001. 310 p.

BAUER, Gérard, ROUX, Jean- Michel. *La rurbanisation ou la ville éparpillée.* Paris : le Seuil, 1976. 192 p.

BERLAND-BERTHON, Agnès: *La démolition des ensembles de logements sociaux: l'urbanisme entre scènes et coulisses.* 546 p. Thèse de doctorat: Aménagement de l'espace et urbanisme:Université Michel de Montaigne – Bordeaux 3, 2004.

BLOCH-LAINE, François. (entretiens avec CARRIERE, Françoise). *Profession: Fonctionnaire.* Paris: le Seuil, 1976. 254 p.

BOUCHERY, Robert. *Prévention de la corruption et transparence de la vie économique: rapport au 1^{er} ministre de la commission de prévention de la corruption et loi du 29 janvier 1993.* Paris: la Documentation française, 1993. 249 p.

BOURY, Paul. *Code pratique de l'urbanisme.* Paris: Le Moniteur, 2002.478p.

BOURDIN, Alain, BERARD, Eric et MASBOUNGI, Ariella (coordonné par). *Un urbanisme des modes de vie.* Paris: le Moniteur/Club Ville Aménagement, 2004. 96 p.

BONNOME, Camille. *L'urbanisation française.* Paris, Centre de recherche d'urbanisme, 1964. 313 p.

BURGEL, Guy. *La ville aujourd'hui.* Paris: Hachette, 1993. 220 p. (Pluriel)

CARO, Patrice, DARD, Olivier, DAUMAS, Jean-Claude. *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats.* Rennes:Presses Universitaires de Rennes, 2002. 360 p.

C D C. (Caisse des Dépôts et Consignations). *Quel habitat pour les ménages à faibles revenus ?* Paris : la Documentation française (les entretiens de la CDC), 2001. 188 p.

CDC .*Guide pour l'action : quartiers anciens.* Paris : CDC (les cahiers pratiques du renouvellement urbain), 2003. 87 p.

CDC. *1816- 2006: la gouvernance de la Caisse des Dépôts.* Paris: CDC, 2006. 143 p.

CASTEL, Jean .*Quand la Mobilité oblige à repenser l'urbanisme.* Paris: Conseil Français des Urbanistes (CDU - Universités d'été 2006), 2007. 17 p.

Conseil Général des Ponts et Chaussées. *Rapport d'expertise au Conseil d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU.* Paris, le 31 août 2006. 72 p.

CHALAS, Yves. La politique de la ville ou l'urbanisme confronté à la crise de la civilisation du travail. In GENESTIER, Philippe (sous la direction de). *Vers un nouvel urbanisme.* Paris: la Documentation française, 1996. p. 91-126.

CHALINE, Claude. *La régénération urbaine.* Paris: Presses Universitaires Françaises, 1999. 127 p. (Que Sais- je?)

CHAPOUTOT, Anne. *Le temps, le nombre, la ville: groupe Caisse des dépôts, 175 ans au service de la Ville.* Paris: CDC, 1994. 153 p.

CHARRIE, Jean- Paul (sous la direction de). *Villes en projet(s): actes du colloque des 23 et 24 mars 1995 à Talence.* Talence: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine (MSHA) -Centre d'Etude des Espaces Urbains (CESURB), 1996. 407 p.

CHEMETOFF, Alexandre. Il n'y a pas de grands projets urbains In CUILIER, Francis (sous la direction de). *Les débats sur la ville- tome 7.* Bordeaux: Confluences, 2008. p.83- 107.

CDU (Conseil Français des Urbanistes). *Un projet pour la France Urbaine: position et propositions du CDU.* Paris: CDU, 2007. 7 p.

COUR DES COMPTES. *Rapport public thématique: l'intercommunalité en France- novembre 2005.* Paris: Cour des Comptes, 2005. 387 p.

CROZIER, Michel. *Le phénomène bureaucratique.* Paris: le Seuil, 1963 réédité en 1971. 382 p. (Points)

CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système.* Paris : le Seuil, 1977(réédition de 1992). 500 p.

CUILIER, Francis (sous la direction de). *Les débats sur la ville - Tome 1.* Bordeaux : Confluences - A'urba, 1998. 219 p.

CUILIER, Francis (sous la direction de). *Les débats sur la ville- Tome 3.* Bordeaux: Confluences- A'urba, 2000. 219 p.

CUILIER, Francis (sous la direction de). *Les débats sur la ville- Tome 4 : Solidarité et renouvellements urbains: propos sur la loi SRU.* Bordeaux: Confluences- A'urba - (), 2002. 284 p.

CUILIER, Francis (sous la direction de). *Les débats sur la ville- Tome 6* Bordeaux: Confluences- A'urba, 2005. 259 p.

CUILIER, Francis (sous la direction de). *Les débats sur la ville- Tome 7: Fabriquer la ville aujourd'hui.* Bordeaux: Confluences- A'urba ,2008. 188 p.

DELARUE, Jean- Marie. *Banlieues en difficultés: la relégation. (rapport au ministère de la Ville et de l'Aménagement du territoire).* Paris: Syros /Alternatives, 1991. 224 p.

DESCHAMPS, Emmanuelle. *Le droit public et la ségrégation urbaine: 1943-1997.* Paris: LGDJ – Bibliothèque de droit public, 1998. 529p.

DOUENCE, Jean - Claude. *L'action économique locale: décentralisation ou recentralisation.* Pau: Centre d'Etude des Collectivités Locales, 1988. 430 p.

DUBY, Georges (sous la direction de). *Histoire de la France urbaine. Tome 5. La ville aujourd'hui: croissance urbaine et crise du citoyen.* Paris: le Seuil, 1985. 671 p.

DUCROS, Pierre. *Action municipale, innovation politique et décentralisation:les années Dubedout à Grenoble.* Grenoble: la Pensée sauvage, 1998. 299 p.

DUFAUX, Frédéric, FOURCAUT, Annie et SKOUTELSKY, Rémy. *Faire l'histoire des grands ensembles.* Paris: Sociétés, Espaces, Temps, 2003. 208 p.

DUFAUX, Frédéric et Fourcaut, Annie (sous la direction de). *Le monde des grands ensembles.* Paris: CREAPHIS, 2004. 255 p.

D I V (Direction Interministérielle à la Ville). *Les grands ensembles entre histoire et mémoire – les rencontres de la DIV du 24 avril 2001.* Paris: DIV, 2002. 48 p.

EDOU, Emmanuel. *Le logement en France: économie, politique et société.* Paris: Economica, 1996. 111 p.

ESTEBE, Philippe. Les quartiers, une affaire d'état: un instrument territorial. In LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick. *Gouverner par les instruments.* Paris: les Presses de Sciences Po, 2004. p. 47à 70.

FLAMAND, Jean- Paul. *Loger le peuple: essai sur l'histoire du logement social.* Paris: la découverte, 1989. 369 p.

FREBAULT, Jean (sous la direction de). *La Maîtrise d'Ouvrage Urbaine*. Paris: le Moniteur 2005. 148 p. (Ville aménagement).

FRIEDBERG, Erhard. *Le pouvoir et la règle: dynamiques de l'action organisée*. Paris: le Seuil, 1993. 405 p.

FRIEDBERG, Erhard. *L'analyse sociologique des organisations*. Paris: GREP, 1988. 125 p.

GAUDIN, Jean- Pierre. *Les nouvelles politiques urbaines*. Paris: PUF, 1993. 127 p. (Que sais- je ?)

GAUDIN, Jean- Pierre. *Gouverner par contrat:l'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po, 1999. 233 p.

GAUDIN, Jean- Pierre. *L'action publique: sociologie et politique*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004. 242 p.

GENESTIER, Philippe (sous la direction de). *Vers un nouvel urbanisme:faire la ville, comment? Pour qui?* Paris: la Documentation française, 1996. 275 p.

GIRARDON, Jean. *Politiques d'aménagement du territoire*. Paris: Ellipses, 2006. 237 p.

GODARD, Francis. *Le gouvernement des villes : territoire et pouvoir*. Paris: Descartes, 1997. 285 p.

GOZE, Maurice. *Métropolisation et intégration urbaine:les relectures stratégiques de la décentralisation*. Pessac : Institut d'Economie Régionale du Sud Ouest (IERSO), cahier 96-02 ,1996. 23 p.

GOZE, Maurice, FERNANDEZ, Alexandre. *L'entreprise et l'habitat: 50 ans d'histoire du CILG Guyenne et Gascogne dans la cité*. Bordeaux : Confluences, 2001. 141p.

GOZE, Maurice. La gouvernance des agglomérations. In *Villes Régions et Universités*. Bordeaux : Maison des Sciences de L'Homme d'Aquitaine, 2004. p 191- 220.

GOZE, Maurice. La loi SRU, composante de la réforme territoriale. In Cuillier Francis. *Les débats sur la ville- tome 4*. Bordeaux : Confluences, 2002. p.15- 36.

HAYWARD, Jack et KLEIN, Rudolf. Grande Bretagne : de la gestion publique à la gestion privée du déclin économique. In JOBERT, Bruno (sous la direction de). *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris : L'Harmattan, 1994. p.87 à 121.

HUBRECHT, Hubert - Gérald. *Les contrats de service public*. Thèse de doctorat en Droit (sous la présidence de Jean- Marie AUBY) – Université de Bordeaux 1, 1980. 611 p.

HUBRECHT, Hubert - Gérald. *Droit public économique*. Paris: Dalloz, 1997. 366 p.

JOUVE, Bernard. *La gouvernance urbaine en questions*. Paris : Elsevier, 2003.124 p.

JOUVE, Bernard et LEFEVRE, Christian (coordonné par). *Villes et Métropoles: les nouveaux Territoires du politique*. Paris: Anthropos , 1999. 305p.

JOYE, Jean François. *Essai sur les mutations juridiques de l'action territoriale*. 550 p. Thèse de doctorat: Droit public: Université de Savoie- Grenoble: 2000.

LACAZE, Jean - Paul. *Aménager sa ville:les choix du maire en matière d'urbanisme*. Paris: le Moniteur, 1987. 250 p.

- LACAZE, Jean- Paul.** *Introduction à la planification urbaine:imprécis d'urbanisme à la française.* Paris: Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1995. 386 p.
- LACASSE, François et THOENIG, Jean- Claude** (sous la responsabilité de). *L'action publique.* Paris: l'Harmattan, 1996. 402 p.
- LACOUR, Claude, DELAMARRE, Alette et THOIN, Muriel.** *40 ans d'aménagement du territoire.* Paris: la Documentation Française et la DATAR, 2005. 153 p.
- LAJUGIE, Joseph, DELFAUD, Pierre et LACOUR, Claude.** *Espace régional et aménagement du territoire.* Paris: Dalloz, 1985. 987 p.
- LASCOURMES, Pierre et LE GALES, Patrick.** *Gouverner par les instruments.* Paris: Presses de Sciences Po. 2004. 370 p.
- LE GALES, Patrick.** *Le retour des villes européennes.* Paris : Presses de Sciences Po., 2003. 454 p.
- LE GALES, Patrick.** (dossier réalisé par) *Gouvernement et gouvernance des territoires:problèmes politiques et sociaux.* Paris: la Documentation française, mars 2006. 119 p.
- MARGAIRAZ, Michel** (sous la direction de). *François BLOCH-LAINE, fonctionnaire, financier, citoyen :(journée d'études tenue à Bercy le 25 février 2003).* Paris: Ministère de l'économie et des finances (Comité pour l'histoire économique et financière de la France), 2005. 262 p.
- MASBOUNGI, Ariella** (sous la direction de). *Régénérer les grands ensembles.* Paris: la Villette (avec la contribution de l'ANRU), 2005. 159 p. (Projet urbain)
- MASBOUNGI, Ariella, THERY, Laurent.** *Agir sur les grands territoires et leurs limites: rapport de préparation à la rencontre du club ville aménagement du 1^{er} février 2007 à Marseille.* Paris: Club Ville Aménagement, 2007. 23 p.
- MAURY, Yan.** *Les HLM, l'état providence vu d'en bas.* Paris: l'Harmattan, 2001.282 p.
- MENY, Yves et THOENIG, Jean- Claude.** *Politiques publiques.* Paris: Presses Universitaires de France, 1989. 391 p.
- MESMIN, Georges.** *Urbanisme et logement : analyse d'une crise.* Paris: Presses Universitaires de France, 1992. 173 p.
- MOINE, Alexandre.** La notion de pays préfigure-t-elle l'émergence d'une nouvelle collectivité territoriale? In CARO, Patrice, DARD, Olivier et DAUMAS, Jean-Claude *La politique d'aménagement du territoire:racines, logiques et résultats.* Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2002.p 249 à 263.
- MOTTE, Alain** (coordonné par). *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains.* Paris: Economica, 2007. 272 p.
- NEMERY, Jean- Claude** (sous la direction de). *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe.* Paris: DATAR/ Economica, 1994. 706 p.
- OCDE** (Organisation de Coopération et de Développement Economique). *Mieux vivre dans la Ville: le rôle de la gouvernance métropolitaine.* OCDE, 2001. 318 p.
- OBLET, Thierry.** *Gouverner la ville: les voies urbaines de la démocratie urbaine.* Paris: Presses Universitaires de France, 2005. 306 p.

PADIOLEAU, Jean- Gustave. L'action publique urbaine moderniste In LACASSE, François et THOENIG, Jean- Claude (sous la responsabilité de). *L'action publique*. Paris : l' Harmattan, 1996. p. 57 - 69.

PEILLON, Pierre. *Utopie et désordre (s) urbains: essai sur les grands ensembles d'habitation*. Paris: Ed. de l'aube, 2001. 283 p.

PEZET, Michel. *Politique urbaine*. Paris: Club socialiste du livre, 1982. 260 p.

PINSON, Gilles. Le projet urbain comme instrument d'action publique. In LASCOURMES, Pierre et LE GALES, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris: les Presses de Sciences Po, 2004. p. 199 à 233.

POUVREAU, Benoît. *Une politique en architecture: Eugène Claudius Petit*. Paris : le Moniteur, 2004. 358 p.

RANDET, Pierre. *L'aménagement du territoire, genèse et étapes d'un grand dessein*. Paris: La Documentation Française, 1994. 147 p.

RONCAYOLO, Marcel. Nouveau cycle ou fin de l'urbanisation? In DUBY, Georges (sous la direction de).*Histoire de la France urbaine, tome 5*. Paris: le Seuil, 1985. p.15 à 131.

SAFFACHE, Pascal. *Glossaire de l'aménagement et du développement local*. Matury: Presses Universitaires Créoles- Ibis Rouge, 2005. 205 p.

SARTRE, Alexandra. *Les entreprises sociales pour l'habitat, opérateurs privilégiés d'une politique de renouvellement urbain:le cas de Domofrance à Bordeaux*. Mémoire DESS: Urbanisme opérationnel:Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme:Université Bordeaux 3, 2002. 102 p.

SUBILEAU, Jean- Louis. Pour une maîtrise d'ouvrage urbaine. In MASBOUNGI, Ariella et ROUX, Jean- Michel (sous la direction de). *Public-Privé: quel aménagement pour demain*. Paris: DAU- Ministère de l'Équipement, 1995. p 18- 20.

SUEUR, Jean - Pierre. *Demain la Ville*. Paris: Rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, 1998. Tome 1: 391 p. et tome 2 (auditions et contributions) : 391 p.

USH. (Union Sociale pour l'Habitat). *Livre blanc de la rénovation urbaine: congrès de Bordeaux de 2006-document d'étape*. USH, 2006. 68 p.

USH. *Le mouvement HLM- force de proposition:rapport du groupe"décentralisation -politiques sociales"*. Congrès de Bordeaux de 2006. USH. 40p.

USH. *Rénovation urbaine: comment confirmer les premiers résultats*. congrès de Lyon des 18,19 et 20 septembre 2007. USH. 25 p.

VOLDMAN, Danièle. *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954: histoire d'une politique*. Paris : l' Harmattan, 1997. 487 p.

I - B- Revues,- Périodiques- Documents de présentation.

ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine): *Lettre mars 2006:spécial sud ouest et entretien avec VAN de MAELE, Philippe:la conduite du projet est déterminante*.2006. 6 p.

ANRU:*Lettre de mai 2006: des quartiers dans la république*. 2006. 16 p.

ANRU: *Rapport d'activité 2005, adopté le 12 juillet 2006*. 2006. 45 p.

ANRU: Pilotage de projet. In *Lettre de février 2007*.2007.p6.

ASCHER, François. Métropole et métapolisation: au-delà des mots? *Urbanisme* n° 296, septembre 1997. p. 57 à 58.

ADCF (Assemblée des Communes de France). *Politiques locales de l'habitat, délégation des aides à la pierre- mise en œuvre du dispositif: premiers éléments.* Paris: ADCF, septembre 2005. 29 p.

AMGVF (Association des Maires des Grandes Villes de France). *Les Villes à l'heure des choix: 6^{ème} conférence des Villes.* Paris: AMGVF, 2006. 58 p.

AUDOIN, Jean (propos recueillis par). Francis CUILIER, militant et passeur. *Traits Urbains*, août – septembre 2006. n°9. p. 51 à 52.

AUDOIN, Jean. Les bailleurs emménagent dans la rénovation urbaine (le bon niveau: l'intercommunalité). *Traits Urbains*, novembre, n° 11, 2006. p. 45.

BELLIOT, Marc. Pitié pour les urbanistes. *Urbanisme*, mai – juin, n° 348, 2006. p. 7.

BERLAND – BERTHON, Agnès. La démolition de logements sociaux: retour sur l'histoire d'une non- décision. *Urbanisme*, juillet – août 2006, n° 349, p. 34 - 38.

BERTHIER, Isabelle. De la Ville Renouvelée à la rénovation de la ville – retour sur expérience. *Diagonal*, été 2003, n° 162. p. 43 - 45.

BRAEMER, Nicolas. Aide à la pierre: l'interco...chef de file! *La lettre du cadre territorial*, 1^{er} juin 2005. p. 29 - 30.

CDC (Caisse des Dépôts et Consignations): *rapport annuel 2004.* Paris: CDC. 63 p.

CDC : *Rapport annuel 2005.* Paris: CDC. 83 p.

CDC: *Un investisseur pionnier: immobilier de commerces et de loisirs urbains.* 2006. 18 p.

CDC: *Un investisseur pionnier: immobilier d'activités et mutation de friches urbaines.* 2006. 20 p.

CDC/ Maires des Grandes Villes de France: *Décentralisation et politiques locales de l'habitat: colloque organisé le 16 mai 2006 à Paris.* 2006. 43 p.

CDC / ANAH (Agence pour l'Amélioration de l'Habitat): *Les cahiers pratiques du renouvellement urbain: guide pour l'action -quartiers anciens.* 2003. 87 p.

CDC. *Elan 2020- Orientations stratégiques.* CDC, décembre 2007. 14 p.

CAILLOSSE, Jacques. La réforme administrative et la question du droit. *l'Actualité Juridique – Droit Administratif (AJDA)*, 20 janvier 1989. p. 3 - 8.

CHEMETOV, Paul. (propos recueillis par Lorette NOBECOURT). Les deux reconstructions. In *Le 20^{ème} siècle: de la Ville à l'Urbain.* *Urbanisme*, novembre 1999, n°309. p. 64 - 66.

CHEMETOV, Paul. D'Athènes à La Courneuve, à qui la faute? *Urbanisme*, janvier- février 2002, n°322. p.50 - 51.

CLAUDE, Viviane. De "l'ensemble" à la ville: flottements des années 1960 et puissance de l'"extra- territorialité" In FOURCAUT, Annie et VADELORGE, Loïc (préparé par). *Villes nouvelles et grands ensembles.* Paris : *Histoire Urbaine* n°17, décembre 2006. Maison des Sciences de l'Homme. p. 27- 45.

CLUB VILLE AMENAGEMENT. *Entretiens de l'aménagement: actes du colloque de Lille: pour une maîtrise d'ouvrage renouvelée,* Club Ville Aménagement, janvier 1997, 96 p.

CLUB VILLE AMENAGEMENT. *Faire la ville – planification, projet urbain, outils d'aménagement-* table ronde animée par Francis Beaucire et Thérèse Cornil. Club Ville Aménagement, 4 février 2000. 13 p.

CPAU –Aquitaine (Conférence Permanente sur l'Aménagement et l'Urbanisme). Politique locale de l'habitat et délégation de gestion des aides au logement. Bordeaux: CPAU- Aquitaine, *Bulletin du CPAU- Aquitaine*, mai 2007, n°42. 108 p.

COUDROY de LILLE, Laurent. Rénovation et renouvellement urbains, évocation d'un vieux couple. *Urbanisme*, janvier- février 2006, n° 346. p. 29 - 31.

CHOMBARD de LAUWE, Paul. Sociologie de l'habitation- méthodes et perspectives de recherches. *Urbanisme*, 1959, n°65. p. 3 - 12.

DEVES, Claude. Les organes locaux de la politique urbaine : droit de l'urbanisme - bilan et perspectives. *l'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, n° spécial de mai 1993. p 192 -200.

DURAN, Patrice et THOENIG, Jean- Claude. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique (RFSP)* d'août 1996, volume 46, n°4. p. 580- 623.

ESTEBE, Philippe. Les Villes nouvelles franciliennes. *Pouvoirs locaux- les cahiers de la décentralisation*, mars 2004, n° 60. (extrait du dossier : Villes nouvelles: le tournant d'une politique). 5 p.

FNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme): *Les valeurs de la ville en question: spécial congrès de Reims de décembre 2004.* 2004. 55 p.

FNAU: *Les dossiers FNAU:un regard sur les forces et faiblesses de l'offre métropolitaine française.* 2004. 7 p.

FORRAY, Jean- Baptiste. Municipales: l'intercommunalité reste cantonnée au second plan. *La Gazette des communes, des départements, des régions*, 4 février 2008. p. 10- 11.

FOURCAUT, Annie et VADELORGE, Loïc (préparé par). Villes nouvelles et grands ensembles- *Histoire Urbaine n°17.* Paris, Société Française d'Histoire Urbaine et Maison des Sciences de l'Homme, décembre 2006. 191 p.

FOURCAUT, Annie. Trois discours, une politique In *Le Grand Ensemble, histoire et devenir.* *Urbanisme*, janvier – février 2002, n° 322. p. 39 - 45.

GAZETTE des communes, départements, des régions (la). Elections présidentielles: quelle place pour la décentralisation dans la campagne? Dossier spécial "élections". *La Gazette des communes, régions, départements*, 16 avril 2007. p. 22 - 31.

GEORGE, Bruno. Histoire de la concession autoroutière en France. In MALVE, Philippe et THIVEAUD, Jean- Marie (mélanges recueillis par) *La Caisse des dépôts et consignations:175 ans.* *Revue d'économie financière-* numéro spécial de 1991. p.211-226.

GOZE, Maurice. L'émergence d'une nouvelle organisation territoriale locale française. Paris: DATAR : *Territoires 2020*, 2000. n° 2. p 47 - 59.

GOZE, Maurice. Le logement entre tensions et crise. *Etudes foncières*, novembre- décembre 2004, n° 112. p 9 -13.

GOZE, Maurice. Intercommunalité et décentralisation. *Etudes foncières*, juillet-août 2005, n° 116. p.7 -12.

GRAVIER, Jean- François. L'aménagement régional. *Urbanisme*, 1957, n° 56. p. 201 - 205.

HABACHE, Nora. Aménagement: le retour des OPAC. *Traits Urbains*, janvier-février 2008, n° 20. p.39 - 41.

HATZFELD, Hélène. Municipalités socialistes et associations: Roubaix, le conflit de l'Alma Gare. *Revue Française de Sciences politique*, 1986, volume 36, numéro 3. p.374- 392. (source site <http://persee.fr>, ministère de l'éducation nationale et de la recherche)

IAURP (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France) : Regards sur la politique de la ville. *Les cahiers de l'IAURP*, 1999, n° 123. 256 p.

JAILLET, Marie –Christine. La politique de la ville en France: histoire et bilan. *Regards sur l'actualité*, décembre 2003. p 5 - 23

JACQUIER, Claude. Les politiques de la ville en Europe. *Regards sur l'actualité*, décembre 2003. p51 - 62.

LACAZE, Jean-Paul. Les deux crises du logement .*Urbanisme*, novembre-décembre 2005, n° 345. p. 16 - 17.

LACAZE, Jean-Paul. L'urbanisme à la française et la crise du logement. *Urbanisme*, mai - juin 2006, n° 348. p.79 - 86.

LE GALES, Patrick. *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine.* Paris: Revue Française de Sciences Po, 1995.

LION, Yves. Pour un habitat en tours. *Urbanisme*, mai – juin 2007, n° 354. p. 71- 72.

MALVE, Philippe et THIVEAUD, Jean- Marie. (mélanges recueillis par) La Caisse des Dépôts et Consignations – 175 ans. *Revue d'économie financière* - CDC, hors série 1991. 670 p.

MARCOU, Gérard. Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle. *Cahiers français*, janvier 2004, n°318. p.8- 14.

Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables- PUCA. Programme Villa Durable: Chalon sur Saône, quartier St Jean des Jardins. *Cahier expérimental du PUCA*, n°1, octobre 2007. 42 p.

MOUILLART, Michel. La Caisse des dépôts et le financement du logement: une interprétation économique In MALVE, Philippe et THIVEAUD, Jean- Marie (mélanges recueillis par). La Caisse des dépôts et Consignations- 175 ans. *Revue d'économie financière*- CDC, hors série 1991. p.195- 210.

REGOURD, Serge. L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982: un bilan critique. *Cahiers Français*, janvier 2004, n° 318. p. 3- 7.

RICHARD, Pierre. L'acte II de la décentralisation a accentué l'enchevêtrement des compétences. *La Gazette des Communes, départements, régions*, 8 janvier 2007, propos recueillis par Alain Piffaretti et Jacques Paquier. p. 10 - 12.

ROUSSEL, François-Xavier. La Ville Renouvelée. *Urbanisme*, septembre-octobre 1997, n° 296. p. 75 - 77.

ROUSSEL, François- Xavier. De la rénovation urbaine aux politiques locales de l'habitat. *Urbanisme*, juillet – août 2005, n° 343. p.16 - 17.

ROUSSEL, François- Xavier. Politiques locales de l'habitat: l'impact de la rénovation urbaine. *Urbanisme*, janvier- février 2007, n° 352. p. 36 - 38.

ROUSSET, Alain. *Discours d'ouverture du deuxième congrès de l'Association des Régions de France (ARF).* Dijon: ARF, décembre 2006. 11p.

ROUX, Jean – Michel. Les aventures de la rurbanisation. *Urbanisme*, septembre- octobre 1997, n° 296. p. 73 -74.

SCET. Collectivités locales et territoriales: compétences et intervenants.

Paris: *SCET- réseau Intersem*, mars 2007. 34 p.

TECHNI-CITES. Métropole en question, Métropole en action. 26^{ème} rencontres nationales des agences d'urbanisme. *Technicités - FNAU* (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme). Hors série, 23 octobre 2005. 63 p.

TRAPITZINE, Richard. La gouvernance territoriale dans la transformation de l'espace. *Etudes foncières*, janvier- février 2005, n°113. p 22 - 27.

URBANISME. Loi cadre du 7 août 1957: pourquoi une loi cadre? *Urbanisme*, 1957, n° 56. p. 229 - 243.

URBANISME. Le 20^{ème} siècle : de la Ville à l'Urbain- une chronique du siècle. *Urbanisme*, novembre 1999, n° 309. 130 p.

URBANISME: Le grand ensemble, histoire et devenir. *Urbanisme*, janvier-février 2002, n° 322. p. 35 à 88.

URBANISME. Métropole en question- Métropole en action. (actes des 26^{ème} rencontres des agences d'urbanisme). *Urbanisme*, mars- avril 2006, hors série n° 28. 74 p.

URBANISME- hors série. Rénovation urbaine: enjeux, mise en œuvre, qualités. *Urbanisme- ANRU*, février 2007, hors série n° 30. 84 p.

VATOV, Christine. Projet Urbain : quelle organisation locale. *Traits Urbains*, avril 2007, n° 14. p. 14 - 21

I -C- Sites Web:

ADEME. *L'ADEME, acteur majeur du développement durable.* (page consultée le 11 septembre 2007)

<http://www2.ademe.fr/servelet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=13332&pri.ntable=yes>

ARCHIVES NATIONALES. *Chronologie de la politique de la Ville du Centre des Archives Contemporaines.* (pages consultées le 2 mai 2007).

<http://www.archivesnationales.culture.gouv.fr/cac/fr%E9sentation/Guides%20th%E9thematiques/pdv/CACchronologiepdv.html>

ATTAL, Yann – CNAM. *Michel Crozier et Erhard Friedberg: l'acteur et le système (les fiches de lecture de la chaire de D S O) – (pages consultées le 31 mars 2007)*

http://www.cnam.fr/lipsor/dso/articles/fiche/crozier_fried.html

BERNARD, François- Charles. *Les nationalisations dans la pensée de Charles de Gaulle.* Fondation Charles de Gaulle – Témoignages.

(3 pages consultées le 5 octobre 2007)

http://www.charles-de-gaulle.org/article.php3?id_article=123

CONSERVATEUR (Les chroniques du). *Les échecs du colbertisme- modèles, contre modèles et réflexions stratégiques pour la droite en France.*

(page consultée le 29 septembre 2007)

<http://www.conservatores.free.fr/colbertisme.htm>

CNRS .*Gouvernance: la gouvernance urbaine*, 1996, (pages consultées le 15 novembre 2006)

<http://www.cnrs.fr/Cnrspresse/contacts/galés.html>

CEU- Conseil Européen des Urbanistes. *La nouvelle charte d'Athènes 2003:la vision du CEU sur les villes du 21^{ème} siècle*, 2003, 24 p. (pages consultées le 20 août 2006)

<http://www.ceu-ectp.org/f/athens/charter2003.pdf>

FOURCAUT, Annie. *Faire l'histoire des grands ensembles. Bibliographie localisée des travaux publiés et inédits sur les grands ensembles français des années 1950 au début des années 1980.* –octobre 2002- (8 pages consultées le 24 janvier 2007)

<http://histoire-sociale.univ-paris1.fr/Urba.htm>

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. *Un siècle et plus...d'aménagement urbain:1951-1975,2006*, 9p. (pages consultées le 16 octobre 2006)

<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/CDU/accueil/histoire3.htm>

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. *La politique des villes nouvelles.1965- 2000.* article de Vincent FOUCHIER, décembre 1999. (pages consultées le 16 octobre 2006)

<http://www.villes-nouvelles.equipement.gouv.fr/base/presq/index.html>

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. *Un siècle et plus d'aménagement urbain:1976-2006*, 2006,13 p. (pages consultées le 16 octobre 2006)

<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/CDU/accueil/histoire4.htm>

KERROUCHE, Eric. *Vers une redéfinition de l'action publique en France.* Intervention du 11 avril 2002 près de la Direction Départementale Jeunesse et des Sports de Bordeaux. (page consultée le 17 septembre 2007)

<http://www.mjsaquitaine.jeunesse-sports.gouv/DD040/presentation/kerrouche.htm>

LE MONDE. *Retour du pragmatisme dans le débat sur les politiques de l'eau.* Article de Joëlle Stolz du 23 mars 2006. (page consultée le 24 mars 2006)

http://www.lemonde.fr/web/imprimer_element/0,40@2-3228,50-753833,0.html

Lille- Métropole. *Historique : l'idée de la Ville Renouvelée en 1992...démarche inédite en France.* (pages consultées le 18 avril 2007 – pages liées à celles d'Habitat Patrimoine: une action de la SEM Ville Renouvelée.)

http://www.cudl-lille.fr/index.php?p=271&art_id=10969&gabarit=print

METTAUD, Yves et TIMONER, Séverine. *FIRMINY 2004:la renaissance d'un patrimoine remarquable.* (page consultée le 10 octobre 2007)

<http://www.archi.fr/DOCOMOMO-FR/firminy2004.htm>

Ministère du logement et de la ville. *Conférence de presse de Christine BOUTIN : chantier national du logement à Lyon le 28 septembre 2007.* (page consultée le 3 octobre 2007)

http://www.logement.gouv.fr/article.php3?id_article=6165

Ministère du logement et de la ville. *Plan d'action pour l'accès au logement-*dossier de presse du 10 juillet 2008- (14 pages consultées le 28 juillet 2008).

http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/PLAN_D_ACTION_logement_dp_cle287c_a7.pdf

Ministère de l'intérieur, de l'outremer et des collectivités territoriales-DGCL: *Intercommunalités: cartes et chiffres au 1^{er} janvier 2007.* (pages consultées le 22 mars 2007)

http://www.interieur.gouv.fr/intercommunalites/cartes_chiffres/accueil_cartes.chiffres.htm

POUVREAU, Benoît. *La politique d'aménagement d'Eugène Claudius Petit.* Vingtième siècle: revue d'histoire, 2003/3, n° 79. CAIRN (page consultée le 10 octobre 2007).

<http://www.cairn.info/article.php>

REGION BRETAGNE. *Chronologie de la décentralisation.* (page consultée le 28 mars 2007)

http://www.region-bretagne.fr/CRB/Public/cache-actualite/la_decentralisation?printView=1

REGION BRETAGNE. *Le découpage administratif français.* (page consultée le 28 mars 2007)

http://www.region-bretagne.fr/CRB/Public/divers/cahe-actualite/la_region_un-echelo?printView=1

Université Paris 12- Institut d'Urbanisme de Paris. *François Bloch Lainé- propos recueillis par Bernard Ecrement et Thierry Paquot le 29 mai 1995.* (pages consultées le 31 mars 2007)

http://www.univ-paris12.fr/52920728/0/fiche_pagelibre/

Vie Publique. *La politique industrielle- chronologie: 1945-1973:reconstruction et modernisation.* Vie Publique- dossier " politiques publiques". (pages consultées le 5 octobre 2007)

<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-industrielle/chronologie/reconstruction>

Vie Publique. *La politique de la ville (1970- 2005) Chronologie: émergence du problème urbain.* (pages consultées le 16 décembre 2007)

<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-ville/chronologie/emergence-probleme-urbain/>

VOLDMAN, Danièle. *Vote du plan Courant de construction d'habitations à loyer modéré- 16 avril 1953.* Ministère de la culture- Célébrations nationales 2003. (page consultée le 11 octobre 2007)

<http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/celebrations2003/hlm.htm>

Partie II- Economie mixte et Aménageurs.

II- A – Ouvrages- Rapports – Thèses

ALBOUY, Charles. *Sociétés d'Economie Mixte Locales.* Paris: Masson, 2^{ème} édition de 1991. 111 p.

BELOT, Raoul. *Audit des sociétés d'économie mixte locales.* Paris : Institut français des auditeurs consultants externes – CDC, 1992. 361 p.

BURGEL, Galia et Guy, AUGER, Jean, JULLIEN, Jacques. *Des grands ensembles à la banlieue : témoignages sur une page de l'histoire urbaine française.* Nanterre -Université Paris 10: Villes en parallèle, 2004. 351 p.

BIZET, Jean-François, DEVES, Claude. (préface de FIGEAT, Dominique) *Les Sociétés d'Economie Mixte Locales.* Paris: Economica, 1991. 299 p.

BOUDET, Jean. Les limites de l'approche juridique dans la définition de la SEM. In GUERARD, Stéphane. (sous la direction de). *Regards croisés sur*

l'économie mixte. Colloque de Lille des 16 et 17 septembre 2004. Paris: l'Harmattan, 2006. p. 81- 94.

BRL (Compagnie d'Aménagement du Bas Rhône Languedoc). *BRL: l'Album*. Nîmes: BRL, 2006. 77 p.

CDC et Fédération des SEM. *Les SEM, opérateurs du renouvellement urbain*. octobre 2005. 13 p.

CAILLOSSE, Jacques, LE GALES, Patrick et LONCLE-MORICEAU, Patricia. Les sociétés d'économie mixte locales: outils de quelle action publique? In GODARD, Francis. *Le gouvernement des villes: Territoire et pouvoir*. Paris: Descartes, 1997. p. 23- 96.

CARLIER, Bruno. *Maîtriser les enjeux et les risques des SEM locales*. Paris: La lettre du Cadre Territorial, 2005. 181 p. (Dossier d'experts).

COGEMIP. *La qualité environnementale dans les lycées en Midi- Pyrénées*. COGEMIP- Toulouse et Région Midi Pyrénées, 2005. 38 p.

CORNIL, Thérèse. Seine Rive Gauche: une très grande ZAC conçue comme un projet urbain flexible. In MASBOUNGI, Ariella et ROUX, Jean- Michel (sous la direction de). *Public Privé: quel aménagement pour demain?* Paris : DAU- Ministère de l'Equipement, 1995. p. 72 - 77.

CORNIL, Thérèse. Les relations entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre: l'opération Paris Rive Gauche. In CUILLIER, Francis (sous la direction de). *Les débats sur la ville, tome 3*. Bordeaux : Confluences, 2000. p. 20 - 41.

d' ARCY, François. *Structures administratives et Urbanisation: la Société Centrale pour l'Equipement du Territoire*. Paris: Berger Levrault, 1968. 302 p. (suite à sa thèse de droit de la faculté de droit et de sciences économiques de Paris, 1967)

DECOSTER, Elisabeth. Nouveau contexte économique et aménagement des villes In GENESTIER, Philippe (sous la direction de). *Vers un nouvel urbanisme*. Paris: la Documentation française, 1996. p. 55 - 70.

DEPORCQ, Dominique, GERAUD, Pierre, PAISLEY et POIGET, Marc. *Code Pratique des Sociétés d'Economie Mixte Locales*. Paris: Berger Levrault, 2003. 336 p.

DESPORTS, Bruno et JOUTARD, Pierre. *Les métiers de l'aménageur dans le renouvellement urbain: rapport de préparation à la rencontre du club ville aménagement du 1^{er} février à Marseille*. Club Ville Aménagement, 2007. 23 p.

DURAND, Guy. *Recherche sur la nature de la Société d'Economie Mixte Locale*. 413p. Thèse de doctorat : Droit public interne: Université de Montpellier I, 1994.

DURAND, Guy. *Les Sociétés d'Economie Mixte Locales*. Paris: Berger Levrault, 2002. 359 p.

FNSEM (Fédération Nationale des SEM) et DAEI (ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports). *40 ans de Sociétés d'économie mixte en France*. Paris: Economica, 1988. 317 p.

FNSEM. *Congrès d'Avignon de mars 1980: compte rendu des débats*. Paris: FNSEM, 1980. 99 p.

Fédération des SEM. *SEM : mode d'emploi*. Paris: fédération des SEM, 2002. 176 p et 1 CD rom (actes types de la vie sociale des SEM).

Fédération des SEM. *Les SEM en 2015. – document préparatoire au congrès des SEM d'octobre 2006*. Paris: Fedsem, 2006. 16p.

- Fédération des SEM.** *Annuaire 2006 : recensement de 1130 sociétés.* Paris : Fédération des SEM, 2006. 380 p.
- GUERARD, Stéphane.** (sous la direction de) *Regards croisés sur l'économie mixte. Colloque de Lille des 16 et 17 septembre 2004.* Paris: L'Harmattan, 2006. 423 p.
- GIROT, Paul.** *Rapport préalable à la loi sur les Sem du 7 juillet 1983. Annexe du PV du 5 avril 1983 prés du Sénat.* Paris: Sénat, 1983.
- GUILLOT, Norbert.** *Les sociétés locales d'économie mixte: partenaires – stratégies – conflits.* Bordeaux : IEP. Mémoire de DEA, 1983.
- HAYER, Dominique.** *Fabriquer la ville autrement- Jean- Paul Baïetto: portrait d'un aménageur urbain.* Paris: le Moniteur, 2005. 218 p.
- LECOMTE, Jean.** *SEM et concurrence.* Paris : Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. Master de management public et maîtrise technique, 2003.
- LEROY, Michel.** Les SEM, acteurs incontournables de l'aménagement du territoire? In *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe.* DATAR- Economica, 1994. p.161- 170.
- MAHEVAS, Yves et REGNIER, Nathalie.** *Clichy la Garenne:une ville entre histoire et modernité.* Clichy la Garenne: SEMERCLI, 2006. 191 p.
- MASBOUNGI, Ariella.** (coordonné par) / Club ville aménagement. *Fabriquer la Ville- Outils et méthodes: les aménageurs proposent.* Paris: la Documentation Française, 2001. 230 p.
- MAURER, Agathe.** *Les SEM et le marché de l'aménagement: études et perspectives après la réforme des concessions d'aménagement.* Master 2 UT1 sciences sociales Toulouse, 2006. 59 p.
- Ministère de l'Équipement.** Ile de Nantes: actualité du projet In *Guide des Projets Urbains 2006.* Paris : Innova Press, novembre 2006. p. 160 - 162.
- Ministère de l'environnement et du cadre de vie.** *Discours de Monsieur Michel D'Ornano au congrès de la fédération des SEM, à Avignon le 19 mars 1980.* Paris: Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, 1980.16 p.
- PARFAIT, François.** *La planification urbaine: alibi ou espoir. (travaux de la commission urbanisme de l'association générale des hygiénistes et techniciens municipaux).* Paris: Eyrolles, 1973. 237 p.
- SCET** (Société Centrale pour l'Équipement du Territoire). *La SCET: la ville, la vie, 1955-1995: l'expérience d'un réseau.* Paris: SCET, 1996. 230 p.
- SCET.** *SCET: la force d'un réseau.* Paris: SNI-SCET-CDC, 2006. 87 p.
- SOW, Abdoul.** (sous la direction de BURGEL, Guy et JULLIEN, Jacques) *Maîtrise d'ouvrage et métiers de la maîtrise d'ouvrage.* Paris: Institut CDC pour la recherche, 2007. 81 p.
- SUBILEAU, Jean-Louis.** Euralille, la ville, les grandes infrastructures : le choc des échelles urbaines. In Cuillier, Francis (sous la direction de). *Les débats sur la ville, tome 3.* Bordeaux : Confluences – A'urba, 2000. p. 43 - 63.
- TKOUB, Jamilia.** *Les sociétés d'économie mixte dans les opérations d'aménagement urbain: un outil potentiel de qualité urbaine, le cas du projet de l'île de Nantes.* Mémoire DESS- urbanisme opérationnel- Bordeaux 3, 2006. 123 p.
- WEIDKNET, Pierre.** Colomiers ville neuve: une réalisation municipale sur le modèle des now towns anglaises. In FOURCAUT, Annie et VADELORGE, Loïc

(préparé par). *Villes nouvelles et grands ensembles*. Paris: Société française d'histoire urbaine, décembre 2006. p. 109 - 128.

II- B – Revues – Périodiques – Documents de présentation:

ALLAMAN, Martine. Revitalisation de centre ville: la recette limousine. *Diagonal*, 2^{ème} trimestre 2006, n°172. p.14 -15.

AUBY, Jean-Bernard. Les sociétés d'économie mixte locales : le droit communautaire. *L'Actualité Juridique- Droit Administratif (AJDA)*, 20 septembre 1993. p. 602- 621.

BERARD, Eric. Les nouvelles cultures des aménageurs: les grands projets urbains ne peuvent se faire sans un partenariat entre collectivité, aménageur et secteur privé. *Le Moniteur*, 26 janvier 2007. p. 58.

BERNARD, Jean – Marie (Fédération des SEM). Défendre les conventions publiques d'aménagement. *Etudes foncières*, janvier– février 2002, n° 113. p. 5.

BERVAS, Estelle et LEMEE, Guy. Les concessions d'aménagement – le retour- *Etudes foncières*, novembre 2005, n°118.p.18 - 20.

Besombes, Christian. Les sociétés d'économie mixte locales: les contrôles par les chambres régionales des comptes. *l'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, 20 septembre 1993. p. 622 - 629.

BEJJAJI, Pierre. L'Europe viendra- t- elle au secours des SEM? *la Lettre du Cadre Territorial* ,15 février 2007. p. 30 - 32.

BERTHIER, Isabelle. L'aménagement se plie à la rigueur des arrêts. *Diagonal*, 1^{er} trimestre 2006, n° 171. p. 30 -35.

BIZET, Jean- François. Les SEM et la nouvelle conception de l'aménagement. *l'Actualité juridique- Droit administratif (AJDA)*, 30 septembre 1993. p.595 - 601.

CAZIN, Bernard, SALAMAND, Walter. Les conventions publiques d'aménagement : un demi pas de géant. *la lettre du cadre territorial*, 15 mars 2005. p. 63 - 66.

CHARREL, Nicolas et DUCROUX, Laurent. Concession ou SPLA: deux outils à comparer. *le Moniteur*, 6 octobre 2006. p. 124 - 127.

COMBY, Joseph. Maastricht contre les SEM. *Etudes foncières*, novembre 2002. Editorial p.1.

Communauté Urbaine de Nantes. L'île de Nantes: l'éternelle métamorphose. *Le journal de Nantes Métropole*. n°9, mai- juin 2007. p.11- 17.

DIAGONAL. Les SEM sur la sellette (dossier). *Diagonal*, octobre 1998, n° 133. p. 28 - 57.

DELOHER, Pierre, PERRIER, François, NODIN, Yannick. Lyon affiche ses ambitions: la mutation en marche. *Le Moniteur*, 16 février 2007. p. 65 - 79.

DEVES, Claude. A quoi sert l'économie mixte? *Revue française d'administration publique*, avril- juin 1987. p. 229.

DEVES, Claude. Les sociétés d'économie mixte locales: faut- il réformer la loi du 7 juillet 1983? *L'Actualité Juridique- Droit Administratif (AJDA)*, 20 septembre 1993. p. 637 - 646.

DEVES, Claude. La modernisation du statut des sociétés d'économie mixte locales. *L'Actualité Juridique- Droit Administratif (AJDA)*, février 2002. p. 139 - 151.

DIEBOLD, Marie- Claude. Fabriquer la ville: nouvelles attentes, nouvelles cultures (Club Ville Aménagement). *Diagonal*, 2^{ème} trimestre 2007, n° 175. p.16 - 18

Eau de Paris. 20 ans d'une eau de qualité pour les parisiens. *Eau de Paris*, 2007. 36 p.

Fédération des SEM. Au service des collectivités locales: la SEM et ses partenaires. *Fedsem*, février 1980. 21 p.

Fédération des SEM. Panorama de l'économie mixte 1995. *Fedsem*, juillet 1995. 6 p.

Fédération des SEM (Fedsem). Régies et SEM : vers la mise en concurrence obligatoire- rencontre des SEM d'eau du 2 février 2007. compte rendu de Marc Laimé. *Fedsem*, 2007. 21p.

Fedsem. Charte des entreprises publiques locales du secteur de l'eau (projet). *Fedsem*, 2007. 4 p.

Fedsem. *Sem mag* n° 28, février 2005 .8 p.

Fedsem. *Sem mag* n°36, octobre 2006. 8 p.

Fedsem. *Sem mag*. n° 38, février 2007.8 p.

Fédération des Maires des Villes Moyennes. Les SEM en villes moyennes: Tour d'horizon. *Ondes moyennes* (revue de la fédération des maires des villes moyennes), 9 mai 2007. p. 3 - 4.

FLAM, Mireille (3 questions à, propos recueillis par Caroline RIGAUD). Paris reprend la main sur ses SEM. *Traits Urbains*, août 2006, n° 9. p. 34.

Gazette des communes, départements, régions (la). Economie mixte: le succès des parcs à thème - dossier réalisé par Claudine Farrugia-Tayar avec Patrick Bottois, Olivier Ducuing, Laurence Lafosse et Maud Parnaudeau. *La Gazette des communes, départements, régions*, 2 octobre 2006. p.24- 31.

GUILLON, Nicolas. Qui sème des commerces récolte la ville: Caen-la- Mer *Traits Urbains*, juin – juillet 2006, n° 8. p. 31 - 32.

GRAS, Pierre. Lyon- Confluence: entre convergence et concurrence. *Urbanisme*, mai- juin 2007, n°354. p.12.

HABITAT- Mode d'emploi. Andromède:le quartier jardin du Grand Toulouse. *Habitat mode d'emploi* -Toulouse, édition spéciale, 1^{er} semestre 2007. 33 p.

JACQUINOT, Olivier. La SELI opère au cœur de Limoges. *Traits Urbains*, septembre 2005, n°1. p. 46 - 47.

JACQUINOT, Olivier. Des experts belges envient Limoges. *Traits urbains*, août 2006, n°9. p. 46 - 48.

Journal des Maires. Précisions sur les marchés de prestations intégrées dits contrats "in house". *Journal des Maires*, juillet 2006. p. 88 - 89.

LANDOT, Eric. SEML : pour qui sonne le glas? *la Lettre du Cadre Territorial*, 15 février 2005. p. 49 - 51.

LE GALES, Patrick. Histoire de SEM. (propos recueillis par Isabelle BERTHIER). *Diagonal*, septembre- octobre 1998, n°133. p.36 - 38.

LIQUET, Valérie. Propositions croisées sur les outils de l'ANRU. *Traits Urbains*, avril 2007. p. 42 - 43.

LIQUET, Valérie. Les SEM d'aménagement, bras armé des maires. *Traits urbains*, août 2006, n° 9. p. 33 - 36.

LOUBIERE, Antoine (dossier de). Club Ville Aménagement : 10 ans d'entretiens: de Lille (1997) à Marseille (2007), la fabrication de la ville en débat. *Urbanisme*, mai - juin 2007, n° 354. p. 21 - 28

Mairie de Paris. Les sociétés d'économie mixte de la collectivité parisienne. *Mairie de Paris*, 2006. 43 p.

Mairie de Paris. Les engagements des SEM de la ville de Paris en faveur du développement durable- charte. *Mairie de Paris*, 10 octobre 2007. 15 p.

MAURER, Yannick. SEM et Concurrence. (Note de réflexion du 11 avril 2004). *SCET*. 10 p.

Ministère de l'environnement et du cadre de vie. L'avenir des sociétés d'économie mixte. *Notes vertes n°6- 1980 - Ministère de l'environnement et du cadre de vie*, juin 1980. 7 p.

MINOT, Catherine. Les sociétés publiques locales d'aménagement. *Etudes foncières*, juillet- août 2006, n° 122. p. 5 - 6.

Nantes Gestion Equipement (NGE). Au cœur de la ville, le service au public. *NGE*, 2004. plaquette de 6 p. + 5 fiches.

Nantes Métropole. Ile de Nantes: un grand projet pour une métropole européenne .programme 2003-2008. *Nantes Métropole et SAMOA*, 2006. 6 p. et plan + 1 CD rom.

NARRING, Pierre, ROUSSEL, François- Xavier. Guides du réseau: une approche de la rénovation urbaine. *SCET- Intersem*, novembre 2006. 23 p.

PARFAIT, François. Conception, organisation, réalisation des ensembles d'habitation. *Urbanisme*, 4^{ème} trimestre 1959, n° 65. p. 18 - 39.

PIVET, Yves. Les sociétés d'économie mixte locales: la diversification d'activité et ses limites. *L'actualité juridique- Droit administratif (AJDA)*, 20 septembre 1993. p 587 - 594.

REINERT, Jean Marie (sous la direction de). Intégration des aspects sociaux de l'aménagement dans les opérations d'urbanisme: l'expérience des chargés de questions sociales. *SCET- Documents*, 1976. 30 p.

REINERT, Jean- Marie. De l'aménagement à une nouvelle gestion de l'espace urbain: l'expérience CQS (Chargés des Questions Sociales). *SCET- Documents*, 1978. 56 p.

RENAUDIN, Frédéric. Concession d'aménagement: derrière une loi, une révolution. *La Lettre du Cadre Territorial*, 15 septembre 2005. p. 64 -65.

SCIC. Le Congrès de la fédération des SEM (Avignon – 1980): congrès de l'ambiguïté. *SCIC*, note interne, mars 1980. 4 p.

Urbanisme. Lyon-25 et 26 novembre 2004 -entretiens de l'aménagement: les nouveaux défis des aménageurs. *Urbanisme*, mai- juin 2005, n°342. p. 21 - 34.

SAEM Val de Seine. Ile Seguin- Rives de Seine: une fabrique de ville. *Moniteur architecture*, 2008. 38p.

SEDSL (Sem de Saône et Loire). *La lettre de la SEDSL*, mars 1982, n°1. 4 p.

SEDSL. *La lettre de la SEDSL*, juin 1982, n°2. 4 p

SEDSL. *La lettre de la SEDSL*, octobre 1983, n° 5. 6 p.

SEMAPA. Paris Rive Gauche. *SEMAPA*, 2005. 32 p.

SCET. Développement durable: démarche HQE et management environnemental. *Rencontres du réseau SEM/ SCET*, 11 juin 2002. 200 p.

SCET- Intersem. *La lettre du réseau*, juin 2006, n° 21. 12 p.

SCET- Intersem. *Tendances services*, janvier 2006, n°2. 10 p.

SCET- Intersem. Renouvellement de l'Habitat dans les quartiers anciens. *Les dossiers du réseau*, septembre 2004. 33 p.

SCET- Intersem. La rénovation urbaine, nouvel enjeu pour les SEM. *Les dossiers du réseau*, septembre 2005. 52 p.

SCET- Intersem. Nouveaux enjeux urbains. *Les dossiers du réseau*, mai 2008. 50 p.

SCET – Intersem. Immobilier d'entreprise. *Guides du réseau*, janvier 2008. 54 p.

SCET- Intersem. *Tendances aménagement*, avril 2008, n°10. 28 p.

SCET- Intersem. Dossier l'aménagement durable. *Tendances aménagement*, juillet 2008, n°11. 27 p.

SEM CONSTELLATION. Andromède et Monges- Croix du Sud: objectif qualité environnementale. *Sem Constellation – Blagnac (31)*. CD diaporama de 27 p.

Trais Urbains. Cité Internationale de Lyon: un morceau de ville? *Traits urbains*, mars 2007, n°13. p. 50 - 52.

TRAPITZINE, Richard. Concession d'aménagement: vers une révolution des pratiques. *Etudes foncières*, mars – avril 2006, n° 120. p.21.

URBANISME. Paris Rive Gauche: naissance d'un quartier de Ville. *Urbanisme*, juillet 2002, (hors série n° 17). 50 p.

URBANISME. Les nouvelles frontières de l'aménagement. *Urbanisme*, septembre 2002, n° 326. p. 37 - 68.

WAUQUIER, Jean- Paul . 50 questions sur les sociétés d'économie mixte locales. *Le Courrier des maires*, octobre 2006. p. 89 - 104.

II - C – Sites web:

Champagne Ardenne Technologie. *Le développement durable en action dans les Ardennes.* article de la Marne Agricole du 4 mai 2007.
(page consultée le 25 janvier 2008)
http://www.champagne-ardenne-tech.fr/-spip/article.php3?id_article=2937

Fédération des SEM. *Histoire des SEM et Histoire de la Fédération.* (3 pages consultées le 20 janvier 2007)
http://www.fedsem.fr/economie_mixte/cq_Histoire_des_sem.htm

Fédération des SEM et Assemblée des Communautés de France (ADCF). *Intercommunalité et économie mixte- enquête en juillet et août 2000.* (pages consultées le 6 juin 2007).
http://www.fedsem.fr/actu_indexee/enquete_intercommunalite.htm

Fédération des SEM. *Chiffres clés.* (3 pages consultées le 9 janvier 2008)
http://www.fedsem.fr/chiffres_cles.php

Lyon Confluence. *Toutes les dates clés.* (6 pages consultées le 5 mai 2007)
http://www.lyon-confluence.fr/data/doc_contextuel/...

Lyon Confluence. *Connaître les acteurs.* (pages consultées le 5 mai 2007)
http://www.lyon-confluence.fr/index.php?rubrique=5298&sad_flag_ID=1

le MONITEUR. *Bertrand Delanoë "clarifie" la gestion de l'eau à Paris.*
Communiqué du 23 mars 2007 (page consultée le 30 mars 2007)
<http://www.lemoniteur-expert.com/depeches/print.asp?id=DFA803C13>

NGE. *Les missions de Nantes- Métropole Gestion Equipement*
(page consultée le 15 février 2006)

<http://www.NGE-nantes.fr/mission00.php>

Normandie- Aménagement. *NORMANDIAL SERVICES.* (pages consultées le 10 décembre 2006)

[http://www.normandie-](http://www.normandie-amenagement.fr/fond2/NORMANDIAL%20SERVICES.html)

[amenagement.fr/fond2/NORMANDIAL%20SERVICES.html](http://www.normandie-amenagement.fr/fond2/NORMANDIAL%20SERVICES.html)

NANTES METROPOLE. *L'Ile de Nantes, un grand projet pour une métropole européenne... Dates clés du projet Ile de Nantes. SAMOA...*

(pages consultées le 3 octobre 2006)

http://www.nantesmetropole.fr/34899701/0/fiche_pagelibre/

Nantes Métropole- SAMOA. *Ile de Nantes: la méthode.* (pages consultées le 5 mai 2007)

http://www.iledenantes.com/fr/s03p02_zoomobjectif.php?id_categ=72

PARIS (Ville de). *Réorganisation de la RIVP et de la SAGI – communiqué commun Ville de Paris/BNP Paris Bas, groupe Caisse d'Epargne du 19 septembre 2006.* (page consultée le 2 octobre 2007)

http://www.paris.fr/portail/accueil/Portal/lut?page_id=6597&document_type_id=7&d...

RIVP (Régie Immobilière de la Ville de Paris). *Historique de la RIVP.*

(page consultée le 2 octobre 2007)

http://www.rivp.fr/modules/rivp/rubrique.php3?id_rubrique=15

SERL (Lyon). *Une entreprise privée au service du public.* (page consultée le 22 novembre 2006).

http://www.serl.fr/site/page_preview.asp?ContentID=6&VersionID

SOPAB- Brest. *Nos missions.*

(page consultée le 29 janvier 2008)

<http://www.sopab.fr>

TRANSDEV. *Historique du groupe- revivre l'histoire du groupe.*

(page consultée le 26 janvier 2008)

http://www.transdev.fr/Website/site/fra_legroupe_histoiredugroupe.htm

Partie III- Services publics et Partenariats Public – Privé / France, Europe...

III – A - Ouvrages- Rapports – Thèses

Associations d'élus locaux français et allemands et des fédérations des EPL françaises et entreprises communales allemandes. *Davantage de sécurité juridique pour les Collectivités Locales et les EPL dans le marché intérieur européen,* mai 2008. 5 p.

AKERLUND, Pär-Ola, CARS, Göran, LANESJÖ, Bo, WESTIN, Per- Hakan.

La coopération public- privé dans l'aménagement urbain en Suède. In HEINZ, Werner (sous la direction de) *Partenariats Public- Privé dans l'aménagement urbain.* Paris: l'Harmattan, 1994. p.135- 164.

ARLUND, Carsten. Orestad, moteur de la nouvelle région de l'Oresund ?

In *Grands projets urbains en Europe.* Paris: Les cahiers de l'IAURIF, mars 2007. p.77- 84.

ARNAULT, Pierre. *La privatisation des services publics locaux.* Paris: Sornam, 1991. 222 p.

AUBY, Jean François et RAYMONDIE, Olivier. *Le Service Public: droit national et droit communautaire.* Paris: le Moniteur, 2003. 632 p.

AUBY, Jean François. *Les services publics locaux.* Paris: Berger Levrault, 1997. 395 p.

ASCHER, François. Le partenariat public privé dans le "(re) développement": le cas de la France. In HEINZ, Werner (sous la direction de) *Partenariats Public Privé dans l'aménagement urbain.* Paris: l'Harmattan, 1994. p 197 - 248.

BABUSIAUX, Christian et de LEYSSAC, Claude- Lucas (rapporteur -Institut de la Gestion Déléguée -IGD). *Régie, marché, partenariat délégation: quelle compétition pour l'amélioration du service public?* Paris: la Documentation Française, 2005. 179 p.

BAIETTO, Jean- Paul. Le partenariat dans la phase amont d'Euralille. In MASBOUNGI, Ariella et ROUX, Jean- Michel . *Public- Privé: quel aménagement pour demain.* Paris: DAU- Ministère de l'Équipement, 1995. p 100 -101.

BASILE, Maria. Porto Antico à Gênes: un projet en accélération. In *Grands projets urbains en Europe.* Paris: Les cahiers de l'IAURIF, mars 2007. p.85 - 89.

BERTRAND, Alain et PIRON, Olivier. *Vers un aménagement durable: rapport de préparation de la rencontre du club ville aménagement du 2 février 2007 à Marseille.* Paris: Club Ville Aménagement, 2007. 14 p.

BESANCON, XAVIER, LONG, Marcel. *Les problèmes actuels des concessions d'infrastructures: propositions et solutions.* Paris: IGD, 1999. 40 p.

BIAU, Véronique, WEIL, Sylvie. *Comprendre les pratiques européennes : évolution de la politique des PFI concernant les bâtiments publics en Grande Bretagne.* Paris : MICQP (Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques), septembre 2006. 148 p.

BIPE. *Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France: données économiques, sociales et techniques.* Paris: BIPE- FP2E, 2006. 40 p.

BOOTH, Philip, BREUILLARD, Michèle, FRASER, Charles et PARIS, Didier (sous la direction de). *Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne: étude comparative.* Paris: l'Harmattan, 2007. 346 p.

BOOTH, Philip, GALEY, Philip. Droit immobilier, marché foncier et urbanisme. In BOOTH, Philip, BREUILLARD, Michèle, FRASER, Charles et PARIS, Didier (sous la direction de). *Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne: étude comparative.* Paris: l'Harmattan, 2007. p. 69 - 91.

BOOTH, Philip, NELSON, Suzy, Paris, Didier. Acteurs et outils. In BOOTH, Philip, BREUILLARD, Michèle, FRASER, Charles et PARIS, Didier (sous la direction de). *Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne: étude comparative.* Paris: L'Harmattan, 2007. p. 119- 139.

BOUGRAIN, Frédéric, CARASSUS, Jean et COLOMBRD, Marc. *Partenariat Public Privé et bâtiment en Europe: quels enseignements pour la France- retours d'expériences du Royaume Uni, d'Italie, du Danemark et de France.* Paris: Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 2005. 271 p.

BREUILLARD, Michèle. Le partenariat public privé au Royaume Uni: "une autre conception de l'économie mixte". In GUERARD, Stéphane (sous la direction de). *Regards croisés sur l'économie mixte.* Paris: L'Harmattan, 2006. p. 197 - 214.

BUES, Jacques. *L'impact du droit communautaire sur l'activité des structures d'aménagement en France.* Paris: Club Ville Aménagement, 2003. 95 p.

C D C (Caisse des Dépôts et Consignations). *Partenariat Public Privé: les cahiers pratiques du Renouvellement Urbain.* Paris: CDC, 2002. 79 p.

C D C (Caisse des dépôts et consignations). *Le Partenariat Public Privé : une nouvelle forme de l'action publique.* Paris: C D C, mars 2005. 14 p.

CHARTON, Xavier et HINDERER, Eric. *Les Contrats de Partenariat Public Privé en France et en Europe.* Paris: Les Cahiers de MAZARS, 2006. 37 p.

ESCOBAR, Laurent. *Activité du logement neuf et de l'aménagement en France métropolitaine- année 2006.* Paris: SNAL (Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs), février 2008. 26 p.

FAINSTEIN, Norman et Susan. Le partenariat public- privé dans le développement économique aux Etats-Unis. In HEINZ, Werner (sous la direction de). *Partenariats Public- Privé dans l'aménagement urbain.* Paris: l'Harmattan, 1994. p.33- 69.

FRASER, Charles (avec la collaboration de Pascal Hoffmann). Le financement de l'aménagement. In BOOTH, Philip, BREUILLARD, Michèle, FRASER, Charles et PARIS, Didier (sous la direction de) *Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne: étude comparative.* Paris: L'Harmattan, 2007. p.245- 269.

GUENOUN, Marcel, TIBERGHIE, Bruno. Quelle localisation pour les PPP? In SEDJARI, Ali (sous la direction de). *PPP et gouvernance future.* Paris: l'Harmattan, 2005. p.43- 59.

HEINZ, Werner (sous la direction de) *Partenariats Public- Privé dans l'aménagement urbain.* Paris: l'Harmattan, 1994. 295 p.

IGD. (Institut de la Gestion Déléguée). *Gouvernance, partenariat et financement pour les services essentiels.* Paris: IGD, mars 2006. 24 p.

IGD. *Le financement des PPP en France: rapport du groupe des banques et organismes financiers membres de l' IGD.* Paris: IGD, octobre 2006. 40 p.

JOBERT, Bruno (sous la direction de). *Le tournant néo-libéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales.* Paris: l'Harmattan, 1994. 328 p.

JOBERT, Bruno et THERET, Bruno. France: la consécration républicaine du néo libéralisme. In JOBERT, Bruno (sous la direction de). *Le tournant néo libéral en Europe.* Paris: l'Harmattan: 1994, p21- 86.

KUHLMANN, Sabine. L'Allemagne In BOUAL, Jean- Claude, BRACHET, Philippe, MALGORZATA, Hiska (sous la direction de) *Les services publics en Europe.* Paris: Publisud, 2007. 142 p.

KROES, H., ROSEMAN, J. Le partenariat dans la planification néerlandaise. In HEINZ, Werner (sous la direction de). *Partenariats Public- Privé dans l'aménagement urbain.* Paris: l'Harmattan, 1994. p. 165- 195.

LEGER, Jean- Marc. *Opinion des québécois à l'égard des services publics et des PPP.* Montréal: Institut pour le PPP, 2005. 25 p.

LIGNIERES, Paul. *Partenariats Public Privé.* Paris: Litec, 2005. 440 p.

LUPI, Tineke. Ijburg, les hauts et les bas d'un nouveau quartier (sub) urbain d'Amsterdam. In *Grands projets urbains en Europe.* Paris: Les cahiers de l'IAURIF, mars 2007. p.126- 134.

MASBOUNGI, Ariella et ROUX, Jean- Michel (sous la direction de). *Public-Privé: quel aménagement pour demain*. Paris: Ministère de l'Équipement, 1995. 135 p.

MASBOUNGI, Ariella. Dix leçons européennes sur le projet urbain. In CUILIER, Francis (sous la direction de). *Les débats sur la ville- tome 7*. Bordeaux : Confluences, 2008. p.125- 156.

MENEZ, Florence, GREEN, Howard et TRACHE, Hichem. Le partenariat public- privé dans le renouvellement urbain. In BOOTH, Philip, BREUILLARD, Michèle, FRASER, Charles et PARIS, Didier (sous la direction de). *Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne: étude comparée*. Paris: l'Harmattan, 2007. p.271- 296.

MIPCQ (Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques). *Comprendre les pratiques européennes, évolution de la politique des PFI concernant les bâtiments publics en Grande Bretagne*. Enquêtes et rédaction menées par Sylvie Weil et Véronique Biau. Paris : MIPCQ, septembre 2006. 148 p.

OUSSET, Bertrand et POIDEVIN, Jean-Luc. *La coopération public -privé en aménagement: rapport de préparation à la rencontre du club ville aménagement du 2 février à Marseille*. Paris: Club Ville Aménagement, 2007. 24 p.

PIRON, Vincent et SAINT- ETIENNE, Christian (rapporteurs -Institut de la Gestion Délégée- IGD). *Les partenariats public- privé, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi*. Paris: la Documentation Française, 2006. 223 p.

POUGNAUD, Pierre. *Service public à la française: une exception en Europe?* Paris: IGD, 1999. 80 p.

QUEBEC (gouvernement du- secrétariat au trésor). *Politique cadre sur les Partenariats Public Privé: moderniser l'Etat: pour des services de qualité aux citoyens*. Montréal: Bibliothèque nationale du Québec, 2004. 14 p.

RENARD, Vincent, VILMIN, Thierry. *Analyse comparative des structures d'aménagement en Europe*. Paris: Logiville, octobre 2002. 95 p.

RICHER, Laurent. A la recherche de standards internationaux en matière de PPP. In SEDJARI, Ali (sous la direction de). *PPP et gouvernance future*. Paris: L'Harmattan, 2005. p.61- 69.

RINALDI, Pio. Les sociétés d'économie mixte dans les grands services publics locaux en Italie. In GUERARD, Stéphane (sous la direction de). *Regards croisés sur l'économie mixte*. Paris: L'Harmattan, 2006. p. 215 -237.

ROY, William. *Règlement, gouvernance et performance des services publics de transport collectif urbain*. Thèse de doctorat en sciences économiques. (directeur de recherche: Alain Bonnafous). Université de Lyon 2, soutenue le 12 novembre 2007.

SALAZAR, Antxon-Martinez. Bilbao et la reconquête des friches portuaires. In CUILIER, Francis (sous la direction de) *Les débats sur la ville, tome n°5*. Bordeaux : Confluences, 2003. p 259 - 289.

THOMPSON, Ian B. Le non aménagement du territoire au Royaume Uni. In CARO, Patrice, DARD, Olivier et DAUMAS, Jean-Claude. *L'aménagement du territoire: racines, logiques et résultats*. Rennes: PUR, 2002. p. 323 - 341.

TRACHE, Hichem, (avec GREEN, Howard, MENEZ, Florence). Le Partenariat public- privé dans le renouvellement urbain. In BOOTH, Philip,

BREUILLARD, Michèle, FRASER, Charles et PARIS, Didier (sous la direction de) *Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne: études comparées*. Paris: l'Harmattan.2007. p.272- 291.

VERDIER, Axelle. *Le Partenariat Public- Privé dans les Entreprises Publiques Locales en Europe*. Bruxelles: DEXIA, octobre 2002. 8 p.

VERDIER, Axelle. *Les entreprises publiques locales dans les 25 pays de l'Union européenne*. Paris: DEXIA, 2004. 173 p. + tableau.

VILMIN, Thierry. Les structures d'aménagement en Europe: une approche comparative. In BOOTH, Philip, BREUILLARD, Michèle, FRASER, Charles et PARIS, Didier (sous la direction de) *Grands projets urbains en Europe*. Paris: les cahiers de l'IAURIF, mars 2007. p.163- 171.

VON LOJEWSKI, Hilmar. La stratégie d'aménagement de Berlin: planification et projets. In *Grands projets urbains en Europe*. Paris: Les cahiers de l'IAURIF, mars 2007. p.47- 59.

WOLKER, Wille. Comparaisons européennes- L'aménagement du territoire en France et en Allemagne In CARO, Patrice, DARD, Olivier et DAUMAS, Jean-Claude. *L'aménagement du territoire: racines, logiques et résultats*. Rennes: PUR, 2002 .p 301 -321.

III - B – Revues – Périodiques – Documents de présentation:

AGDVM (Agence de Développement du Val de Marne). Régénération Economique et Urbain en Europe. *AGDVM*, 15 avril 2005. 11 p.

ALLAMAN, Martine. Saint Ouen: Docks en stock- Une coopération public privé innovante. *Diagonal*, 1^{er} trimestre 2007, n° 174. p. 22 - 25.

AMGVF (Association des Maires des Grandes Villes de France) et **MEDEF**. Dialogue économique – Attractivité des Villes. (actes du colloque du 8 novembre 2006). *AMGVF*, 2006. 50p.

AUDOUIN, Jean. Où est l'avenir de Nantes? *Traits Urbains*, n° 25, août-septembre 2008. p. 14- 27.

BALLENGHIEN, Mathilde. (rédaction) L'organisation des partenariats public privé dans les opérations de régénération urbaine. *Agence de développement et d'Urbanisme de Lille Métropole*. juillet 2001, 61 p.

BAUMSTARK, Luc, HUGE, Catherine, MARCADIER, Catherine, MAUBERT, Catherine. Partenariats Public- Privé et actions locales. (avec la participation du commissariat général au plan juillet 2005). *La Gazette des communes, départements, régions*, 31 octobre 2005. p. 197- 241. (cahier détaché)

Brèves Européennes. Libre administration des collectivités territoriales et règles européennes de concurrence. *Brèves européennes*, 1- 15 février 2007, n°22.

COMBY, Joseph. Public /Privé: il faut choisir. *Etudes foncières*, septembre-octobre 2002, n° 99. Editorial p.1.

DIAGONAL. Dunkerque: le Grand Large s'arrime au centre. *Diagonal*, 3^{eme} trimestre 2007, n°176. p.44- 47.

F P C (Fédération des Promoteurs Constructeurs de France). Discours de Marc PIGEON, président de la FPC, au congrès de la Baule du 16 juin 2006.

FPC, 2006. 7 p.

FP2E (Fédération professionnelle des entreprises de l'eau). *Aqua* récuse les calculs de Que Choisir. *Congrès des maires*, novembre 2007. 4 p. (numéro spécial)

Fédération des SEM. Le partenariat public privé, version SEM. *Fédération des SEM*, 2005. 27p.

Fédération des SEM. La commission européenne ouvre de nouvelles perspectives pour les SEM – communication interprétative du 18 février 2008 de la commission concernant l'application du droit communautaire ...aux PPPI. *Fédération des SEM*, 20 février 2008. 15 p.

GART (Groupement des autorités responsables de transports).

L'année 2006 des Transports Urbains. *GART*, décembre 2007.37 p.

Gazette des communes, départements, régions (la). Le financement des PPP en France – rapport du groupe des banques et organismes financiers membres de l'IGD. *La gazette des communes, départements, régions*, 13 novembre 2006. p.197 - 212. (cahier détaché).

Gazette des communes, départements, régions (la). Partenariat public-privé: les leçons des premiers contrats. *La Gazette des communes, départements, régions*, 22 janvier 2007. p. 22- 29.

GUIBERT, Emmanuelle. Birmingham/ histoire d'une renaissance. *Traits Urbains*, septembre 2005, n°1. p. 14 - 26.

HALLEUX, Jean- Marie. Le recyclage urbain en PPP: le "Gap Funding" anglais et la " revitalisation urbaine " wallonne. *Bulletin de la Société Géographique*, 2004. p. 53 - 64.

IGD (Institut de la Gestion Déléguée). Les Partenariats Public Privé en France: une solution au service de la qualité et de la performance. *IGD*, 2006. 8 p.

IGD. Charte des services publics locaux- Indicateurs de performance: eau potable et assainissement. *IGD*, 2004. 23 p.

IGD. Charte des services essentiels. *IGD*, 2005.15p.

KEROGUEN, Yan. Les usagers des services publics locaux: des clients de plus en plus exigeants. *La Tribune*, 22 juin 2006. p.32

LAINE, Marc. Les partenariats public privé sont nuisibles et minent la démocratie. *Le Monde diplomatique*, 8 septembre 2007.

la Lettre du Patrimoine Immobilier. Classement des promoteurs constructeurs. juin 2006. *Innovapress*. 120 p. (hors série).

les Echos. BTP: Eiffage pris dans l'étau espagnol. *Les Echos*, 5 avril 2007. p.20.

MALTA, Rachel- Rodrigues. Une vitrine métropolitaine sur les quais: " Villes portuaires du Sud de l'Europe".*Les annales de la recherche urbaine - PUCA*, décembre 2004, n° 97. p. 93 -101.

MARTINAUD, Claude. Economie et gouvernance des services essentiels ou services de base. *Revue d'Economie Financière*, novembre 2006, n° 86. p. 187 -198.

NEXITY. NEXITY: Une Ville d'avance. *Plaquette de présentation de Nexity*, 2007. 8 p.

NIKONOFF, Philippe. Les anticipations foncières: logiques de marché et logiques publiques. *Etudes foncières*, octobre 2007, n° 129. p. 32 - 35.

NOVARINA, Gille et PUCCI, Paola. Renouveau en France/ Requalification en Italie: formes récentes du partenariat public- privé. *Les annales de la recherche urbaine- PUCA*, décembre 2004. p. 83 - 91.

RAPHAEL, Christine. Antibes:la prise d'otages. *La Lettre du Cadre Territorial*, 15 septembre 2005. p. 20- 21.

RODRIGUES- MALTA, Rachel. Villes portuaires au sud de l'Europe. *Les annales de la recherche urbaine- PUCA*, décembre 2004, n° 97. p.93- 101.

ROUX, Jean- Michel. La coopération public- privé dans l'aménagement urbain. *Diagonal*, 2^{ème} trimestre 2007, n°175. p.19 - 21.

SABBAHI, Catherine. Le secteur privé se lance dans l'aménagement urbain. *Le Moniteur*, 25 mars 2005. p.72 - 75.

SABBAHI, Catherine. Immobilier- Construction de la Ville: le secteur privé s'affirme. *Le Moniteur*, 6 avril 2007. p. 60 - 62.

Traits Urbains. Nexity : un institut œcuménique pour le logement. *Traits Urbains*, novembre 2006, n° 11. p. 61.

Traits Urbains. Vinci Immobilier se positionne sur le projet urbain. *Traits urbains*, janvier 2007, n° 12. p.33 - 34.

TRAN, Magali. Nexity Villes et Projets: apprendre à faire ensemble. *Traits urbains*, mars 2007, n° 13. p.53 - 54.

Traits Urbains. Dunkerque:" Trois développeurs en lice pour doper le centre". *Traits Urbains*, mai 2007, n°15. p. 64.

VATOV, Marie- Christine (dossier de). Collectivités et privés: faire la ville ensemble. *Traits Urbains*, janvier- février 2006, n° 4. p.12- 19.

VATOV, Marie-Christine. Projet urbain: quelle organisation locale? *Traits Urbains*, avril 2007, n° 14. p.14- 21.

VATOV, Marie- Christine (dossier de). Métier : développeur privé. *Traits Urbains*, avril 2008, n° 22. p.14 - 25.

VANDEVOORDE, Patrick. Le partage public -privé dans le financement des infrastructures et équipements urbains. *Revue d'Economie Financière*, novembre 2006, n° 86. p. 173 -186.

VERFAILLIE, Bertrand. Dunkerque- centre: coopération à ciel ouvert. *Traits urbains*, juin- juillet 2008, n°24. p.42- 43.

VERHAGE, Roelof. Pays Bas: Un nouvel outil de politique foncière. *Etudes foncières*, juillet- août 2007, n° 128. p.22 - 25.

VERMEYLEN, Paul. L'Europe à deux voies: la collaboration du public privé en aménagement. *Etudes foncières*, juin 2002, n° 97. p.18 - 19.

III - C – Sites web:

Assemblée Nationale. Rapport n° 2407 du député Hervé MARITON prés de la commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan sur la valorisation du patrimoine autoroutier en date du 22 juin 2005.

(page consultée le 20 décembre 2007)

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/2407.asp>

Association Internationale Villes et Ports. *BILBAO: une transformation radicale.* (fiche projet du 16 février 2005 - 4 pages consultées le 2 janvier 2007)

<http://www.aivp.org/projet863.html>

BOUYGUES. *Résultats 2005 de Bouygues Immobilier.* Communiqué de presse du 8 mars 2006, (pages consultées le 21 novembre 2006)

http://www.bouygues.fr/fr/actualites/pop/pop_aff_com_actu.asp?idc=428

BOUYGUES. *Le Grenelle de l'Environnement: initiatives de Bouygues Immobilier.* (page consultée le 2 août 2008)

http://www.bouygues.com/fr/developpement/Grenelle_environnement/byimmp.asp

Carrefour Local. *Les maires des grandes villes de France et la fédération nationale des SEM adoptent une position commune avec leurs homologues allemands sur le partenariat public privé.* (page consultée le 29 janvier 2007)

http://www.carrefourlocal.org/lettre_hebdo/lettre_semaine/partenariat188.html

EIFFAGE Construction. *Activité: aménagement urbain* (page consultée le 24 novembre 2006).

<http://www.eiffageconstruction.com/activites/transports/index.cfm>

FNPC (Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs). *Discours de François GABILLA, président de la FNCP, au congrès de Lyon, le 28 septembre 2007.*

(page consultée le 3 octobre 2007)

<http://www.fnpc.fr/Upload/Communique55.pdf>

IGD (Institut de la Gestion Déléguée). *La gestion déléguée: un peu d'histoire.* (page consultée le 26 décembre 2006).

<http://igd.mathena-agence.com/html/print/igdgest/hist/index.txt>

IGD (Institut de la gestion déléguée). *Synthèse des principaux enseignements du baromètre BVA 2006.* par Gaël Sliman (dossier consulté le 10 janvier 2008)

<http://www.fondation-igd/pdf/synthese.pdf>

KEOLIS. *Keolis aujourd'hui: chiffres clés et implantations- 2006.*

(page consultée le 13 janvier 2008)

http://keolis.com/pdf/Abstract_Keolis_français.pdf

Localtis. info. *Des prix de l'eau abusifs en France, selon l'UFC- Que choisir.* publié le 29 octobre 2007 (page consultée le 23 janvier 2008)

<http://www.localtis.info/servlet/ContentServer?c=artVeille>

Localtis.info. *Prix de l'eau: la FP2E dénonce "les graves erreurs de calcul " de l'UFC- Que choisir.* publié le 19 novembre 2007 (page consultée le 23 janvier 2008)

<http://www.localtis.info/servlet/ContentServer?c=artVeille>

MAPP. *Liste des contrats de partenariat attribués au 29 août 2008.*

(page consultée le 10 septembre 2008)

http://www.ppp.bercy.gouv.fr/liste_cp_attribues.pdf

MAPP. *Liste des projets publiés dans le BOAMP depuis 2004.*

(page consultée le 22 août 2008)

http://www.ppp.bercy.gouv.fr/liste_projets_extrait_juin08.pdf

Ministère de l'économie et des finances. *Contrats de partenariat: projet de loi déposé le 13 février 2008.* (page consultée le 17 juin 2008)

http://www.premierministre.gouv.fr/acteurs/gouvernement/conseils_ministres_35/contrats_partenariat_59233.html

Ministère de l'Équipement. *Cadre juridique du PPP en France.* (6 pages consultées le 10 décembre 2006)

<http://www.europe->

[international.equipement.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=232](http://www.europe-international.equipement.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=232)

Ministère de l'Équipement. *Exemples de PPP en Europe.* (6 pages consultées le 1 janvier 2007).

<http://www.europe->

[international.equipement.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=131](http://www.europe-international.equipement.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=131)

NEXITY. *Nexity- Villes et Projets, ensemblier urbain, intervient aux côtés des collectivités locales dans les projets de recomposition urbaine.* (pages consultées le 21 novembre 2006)

<http://www.nexity.fr/collectivites.php?Rub=1&PHPSESSID=28d.....>

VEOLIA Environnement. *150 ans au service de l'environnement.*

(9 pages consultées le 22 janvier 2006)

<http://www.veoliaenvironnement.com/fr/groupe/historique/>

VEOLIA Transport. *Veolia, partenaire de la Ville.*

(dossier de 15 p. consulté le 14 janvier 2008)

http://www.veolia-transport.com/ressources/partenaire_de_la_ville.pdf

VINCI. *Rapport annuel "développement durable 2005".* 2006 (69 pages consultées le 27 février 2007)

<http://www.publi.vinci.com/docs/ddd/rapport-dd-vinci-2005.pdf>

Partie IV- Bordeaux, Rennes et Montpellier

IV - A - Ouvrages – Rapports – Thèses:

ARPAILLANGE, Christophe, MAILLARD, Jacques La Communauté Urbaine à l'heure de la loi Chevènement: négociations contraintes dans une confédération de communes. In BARAIZE, François, NEGRIER, Emmanuel. *L'invention politique de l'agglomération.* Paris: l'Harmattan, 2001. p.67 - 97.

A'urba (Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine) et Services techniques de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB). *Schéma des Déplacements Urbains Communautaires (SDDUC) – document de synthèse.* février 1996. 36 p. et annexes.

A'urba et INSEE. *Atlas de la métropole bordelaise.* Bordeaux: Mollat, 2001. 167 p.

A'urba (Agence d'urbanisme de la métropole bordelaise). *Un grand équipement de spectacle vivant sur l'agglomération bordelaise : données comparatives au plan national et local.* CUB, septembre 2007. 37 p.

AUDIAR (Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise). *Analyse critique sur l'élaboration de la charte du Pays de Rennes.* Rennes, 2006. 36 p.

BENZ, Arthur, FRENZEL. La dynamique institutionnelle de la région urbaine de Bordeaux: du "système Chaban " à Alain Juppé. In JOUVE, Bernard, LEFEVRE, Christian (sous la direction de). *Villes et Métropoles: les nouveaux Territoires du politique.* Paris: Anthropos, 1999. p.73 -102.

BARAIZE, François, NEGRIER, Emmanuel. Quelle communauté d'agglomération pour Montpellier. In BARAIZE, François, NEGRIER,

Emmanuel. *L'invention politique de l'agglomération*. Paris: L'Harmattan, 2003. p 99 -130.

BECOT, Chantal. *Les acteurs urbains et la politique publique d'action foncière: la création d'espace économique dans l'agglomération bordelaise*. Thèse de doctorat de Science Politique. (sous la direction de Jean Dumas) Université de Bordeaux 4, 1996. 369 p. (+ annexes).

BERTIN, François. *Rennes Atalante. 1984- 2004. Histoire d'une technopole*. Rennes: AD. LIB, 2004. 64 p.

BORD, Gabriel. *Le renouvellement urbain de l'agglomération bordelaise par la réintégration des espaces industrialo- portuaires de centre-ville: exemple de mutation d'un quartier au travers de la ZAC "Cœur de Bastide"*. Mémoire Master1: aménagement, urbanisme et développement territorial durable. IATU- Bordeaux 3, 2007. 117 p.

BRUNET, Roger, GRASLAND, Loic, GARNIER, Jean- Pierre, FERRAS, Robert, VOLLE, Jean- Paul. *Montpellier Europole*. Montpellier: Reclus (Maison de la géographie), 1988. 315 p.

CHAPLEAU, Philippe, NIESTER, Jean- Michel. *Métro de Rennes métropole: chronique d'un chantier*. Rennes: Ouest France, 2002. 63 p.

CHASTENET, Patrick et Philippe. *CHABAN*. Paris: le Seuil, 1991. 608 p.

CNCVZ (Centre National de la Chanson, des Variétés et du Jazz). *Etude comparée entre les projets ARENA- Montecristo et ZENITH (pour la CUB)*. mai 2008. 40 p.

CUB (Communauté Urbaine de Bordeaux). *Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la CUB approuvé par délibération du 21 juillet 2006 : rapport de présentation, Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), Orientations d'aménagement*. 3 CD rom CUB- A'urba.

CUB. *Rapport d'activités 2004*. La CUB, 2005. 28 p.

CUB. *Rapport d'activité 2005*. La CUB, 2006. 48 p.

CHEVALIER- DOUMENC, Dominique. Images de villes et politiques urbaines. In CHARRIE, Jean- Paul (sous la direction de). *Villes en projet(s)*. Talence: CESURB/ MSHA, 1996. p.159 -167.

CHIMITS-DAZEY, Catherine, MARTIN, Hugues. La revitalisation des quartiers historiques de Bordeaux au coeur du projet urbain global. In CUIILLIER, Francis (sous la direction de) *Les débats sur la ville, tome n°5*. Bordeaux : Confluences- A'urba, 2003. p 29 - 37.

CHIMITS- DAZEY, Catherine. Le site central d'agglomération : l'approche développée sur les quartiers anciens. In CUIILLIER, Francis (sous la direction de) *Les débats sur la ville, tome n° 6*. Bordeaux: Confluences- A'urba, 2005. p. 41 -47.

CUIILLIER, Francis. L'agglomération bordelaise, un contexte en pleine mutation. In CUIILLIER, Francis (sous la direction de). *Les débats sur la ville, tome n° 6*. Bordeaux: Confluences- A'urba, 2005 .p 11- 15.

DESJEUX, Dominique. *Le territoire vécu: pratiques et représentations des habitants du pays de Rennes. (Document de synthèse)*. Paris : Faculté des Sciences Humaines et Sociales- Paris V, 2004. 5 p.

DABITCH, Christophe. *Le tramway de Bordeaux: une histoire*. Bordeaux: Edt. Sud Ouest, 2004. 64 p.

- DENIS- GOUYETTE, Jocelyne, LEMAISTRE, Marion.** *De la démarche quartiers au contrat de ville ou le développement social des quartiers à Rennes.* Rennes: Archives municipales de Rennes, 2003. 13 p.
- DUMAS, Jean.** *Bordeaux, ville paradoxale : Temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole.* Talence: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine (MSHA), 2000.291p
- FERRAS, Robert et VOLLE, Jean- Paul.** *Montpellier Méditerranée.* Paris : Economica, 2002. 212 p.
- FRECHE, Georges** (avec pour la rédaction: PENTUT, Gérard et VOLLE, Jean-Paul). *Montpellier, la longue marche: 1970- 2020.* Portet/ Garonne: Empreinte, 2006. 143 p.
- GAULTIER, Gilbert, SAUVAGE, André.** La Communauté d'agglomération rennaise face aux défis métropolitains. In MOTTE, Alain (coordonné par) *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains.* Paris: Economica, 2007. p.135- 150.
- GUY, Catherine et GIVORD, Catherine.** *Rennes : le pari d'une agglomération multipolaire - trente ans de développement d'une métropole.* la Tour D'aigues : l'Aube et AUDIAR, 2004. 219 p.
- HOGUET, Jean- Luc, PARIN, Etienne.** La qualité urbaine, entre règlement, programmation et mise en œuvre du projet. In CUILIER, Francis (coordonné par) *Les débats sur la ville, tome n° 6.* Bordeaux: Confluences, 2005. p 183 - 205.
- INSEE Aquitaine- GUICHARD, Nicole** (sous la direction de). *Atlas de l'agglomération Bordelaise.* Bordeaux: INSEE Aquitaine, 2006. 117 p.
- JULLIARD, Jacques.** La Ville, lieu politique: à chaque maire, sa ville. In DUBY, Georges (sous la direction de). *Histoire de la France Urbaine- Tome 5.* Paris: le Seuil, 1985. p. 592 - 627.
- LACAN, Maurice, MOUTON-BARRERE, Michel, PROST, Dominique.** *L'agglomération bordelaise:un espace en mutation.* Bordeaux: Centre Régional de Documentation Pédagogique d'Aquitaine et A'URBA, 2003. 175 p.
- LACAVE, Michel** (sous la direction de). *Montpellier Europole.* Montpellier: Reclus- Maison de la géographie de Montpellier, 1988. 315 p.
- LACAVE, Michel.** Les 35 premières années du polygone d'artillerie à Montpellier: un exemple de calendrier de grand aménagement. In MASBOUNGI, Ariella et ROUX, Jean- Michel (sous la direction de). *Public Privé: quel aménagement pour demain?* Paris : DAU, 1995. p. 58 - 59.
- LE GALES, Patrick.** *Politique urbaine et développement local: une comparaison franco- britannique.* Paris: L'Harmattan, 1993. 319 p.
- MARIEU, Jean.** Du projet d'agglomération au projet urbain:allers et retours ou aller simple? In CHARRIE, Jean- Paul (sous la direction de). *Villes en projet(s).* Talence: CESURB/MSHA, 1996. p. 61 - 75.
- MARIEU, Jean.** *BORDEAUX ou la ville sans projet? Chronique d'un territoire annoncé.* Tome 1 de 249 p. et tome 2 de 252 p. Thèse de doctorat d'Etat en Géographie (aménagement). Université de Bordeaux 3, 1997.
- MARIEU, Jean.** Les agglomérations métropolitaines en quête d'un projet In CUILIER, Francis (sous la direction de). *Les débats sur la ville, tome 1.* Bordeaux: Confluences- A'urba, 1998. p. 113 - 125.

- Montpellier (Ville de).** *Plan Local d'Urbanisme- Projet d'Aménagement et de Développement Durable.* Ville de Montpellier, février 2007. 60 p.
- Montpellier Agglomération.** *Schéma de Cohérence Territoriale de la Communauté d'Agglomération de Montpellier:rapport de présentation,Projet d'Aménagement et de Développement Durable, Documents d'Orientations Générales; projet adopté le 21 juillet 2005.* 1 CD rom.
- Montpellier Agglomération.** *Schéma de Cohérence Territoriale: cahier des recommandations.* Montpellier Agglomération, avril 2006. 69 p.
- Montpellier Agglomération.** *Du SCOT aux PLU... un territoire en projets (carnet d'études).* Montpellier Agglomération, 2006. 9 p.
- Montpellier Agglomération.** *Rapport d'activités 2005.* Montpellier: Montpellier Agglomération, 2006. 96 p.
- NOEL, Simone.** *Rôle d'une SEM d'équipement dans le développement régional: la SEMAEB.* Thèse de 3^{ème} cycle. Université de Rennes: UER de géographie et aménagement de l'espace.1974, 529 p.
- NURIT, Yves.** *Odysseum: un concept novateur.* In MASBOUNGI, Ariella (coordonné par). *Fabriquer la ville.* Paris: la Documentation Française, 2001. p. 33 - 35
- PASQUIER, Romain.** *L'invention de la régionalisation "à la française": 1950-1964.* Rennes: journées d'études de l'IEP de Rennes, 8 février 2002. 23 p.
- PAYEN, Fanny.** *Des outils d'aménagement au service de la politique du développement durable et du renouvellement urbain au sein de la Communauté Urbaine de Bordeaux.* Mémoire MST. Institut d'aménagement, de tourisme et d'urbanisme. Université de Bordeaux 3, 2001.
- PAYS DE RENNES.** *SCOT du Pays de Rennes. Synthèse du diagnostic et des travaux prospectifs 2004/2005.* Rennes: Pays de Rennes /AUDIAR /Allegret Consultant, 2006. 19 p.
- PAYS DE RENNES.** *SCOT – Projet d'Aménagement et de Développement Durable- PADD- arrêté le 20 décembre 2006.* Rennes: Pays de Rennes – AUDIAR, 2006. 52 p.
- PECQUEUR, Odile.** *Logique de l'abandon et de la réintégration des "3 B" dans la dynamique urbaine- Belcier, Bastide, Bacalan..* Mémoire de DESS d'urbanisme opérationnel de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme. Université de Bordeaux 3, 68 p.
- PHILIPPONEAU, Michel.** *Industrie et aménagement du territoire: essai de périodisation.* In CARO, Patrice, DARD, Olivier et DAUMAS, Jean-Claude. *La politique d'aménagement du territoire:racines, logiques et résultats.* Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002. p.103 -119.
- RACINE, Pierre.** *L'économie mixte dans l'aménagement du Languedoc Roussillon.* In *40 ans de SEM en France au service du développement local.* Paris : Economica , 1988. p 109 - 118.
- RENNES (Ville de)** *Projet urbain de Beauregard: projet et méthode.* Rennes; Ville de Rennes- SEMAEB, juin 1997. 25 p.
- RENNES (Ville de).** *Le projet urbain de Rennes.* Rennes: Ville de Rennes, 1999. 23 p.
- RENNES (Ville de).** *Le projet urbain 2015: une ville solidaire et durable.* Rennes: Ville de Rennes, 2005. 108 p.

RENNES (Ville de). *Le Plan Local d'Urbanisme de Rennes: un Projet Urbain pour la Ville; actes du colloque 2004.* Rennes: Ville de Rennes, 2005. 216 p.

Rennes Métropole. *Le Programme Local de l'Habitat- 2005 / 2012. Pour mieux comprendre ce que sera l'habitat de demain.* Rennes: Rennes Métropole, 2005. 117 p.

Rennes Métropole. *Rapport d'activité 2004.* Rennes:Rennes Métropole, 2005. 79 p.

Rennes Métropole. *Rapport d'activité 2005.* Rennes: Rennes Métropole, 2006. 83 p.

Rennes Métropole. *Rennes Métropole, capitale de la Bretagne: pour une métropole européenne.* Rennes: Rennes Métropole, 2007. 51 p.

ROUILLON, Denis. *L'économie mixte en Aquitaine.* DESS- Aménagement du Territoire et Economie du Développement Local- Bordeaux 4 (IRSO), septembre 1996. 63 p.

ROSSIGNOL, Frédéric. *Planification stratégique et projet urbain d'agglomération - intervention à la DDE de Clermont Ferrand du 16 mai 2006.* Montpellier Agglomération, 2006. 13 p.

SAVARY, Gilles. *CHABAN, maire de Bordeaux: Anatomie d'une féodalité républicaine.* Bordeaux: Aubéron, 1995. 237 p.

SEMTCAR. *Méto tenu! 1997/ 2002: histoire d'un chantier.* Rennes Métropole et SEMTCAR, 2002. 63 p. et 1 DVD de 15 mn.

SEM Route des lasers. *Statuts et pacte d'actionnaires.* Arcachon: acte notarié du 14 mai 2004 près de Maître LANDAIS, notaire. 50 p.

TAM (Transports de l'Agglomération de Montpellier). *130 ans de transports dans l'agglomération de Montpellier: des tramways hippomobiles à TAM.* Montpellier: TAM, 2006. 70 p.

VILMIN, Thierry. Montpellier Grand Cœur: un aménageur ensemblier vecteur de la stratégie économique et urbaine de la ville. In FREBAULT, Jean (sous la coordination de) *La Maîtrise d'ouvrage urbaine.* Paris : le Moniteur, 2005. p.126 -136.

ZAMPONI, Francis. *MONTPELLIER, Métropole du Sud.* Paris: Fayard (avec le concours de la ville de Montpellier), 2001. 171 p.

IV - B- Revues- Périodiques – Documents de présentation:

ARCHITECTURE méditerranéenne. Montpellier:centre ville, nouveaux quartiers, grand montpellier. *Marseille: RK* 2004. 32p. (tiré à part spécial Montpellier – SERM),

BORD, Florence. Gironde: Afflux de projets sur les zones Laseris. *Le Moniteur*, 20 avril 2007. p. 47.

BORDEAUX Magazine. Après un an.. entretien avec Hugues Martin, maire de Bordeaux. *Ville de Bordeaux*, décembre 2005. p. 12 - 13.

BEGLAISE (à la). L'ORU en toute transparence. *Journal de la Ville de Bègles*, janvier 2007. p.8.

BRA (Agence de développement économique Bordeaux Gironde). Plan d'action 2008- 2010. conseil d'administration du 6 décembre 2007. *BRA*. 23 p.

BROUSTET, Bernard. Immobilier: Acteur clé de la rénovation des hangars et de l'îlot Bonnac à Bordeaux, le promoteur ne fait plus partie du très puissant

groupe de BTP- Alain Ferrasse a quitté le groupe Eiffage. *Sud Ouest*, 22 décembre 2006. p. 2- 2.

BROUSTET, Bernard. Très présent dans la région....Eiffage, la proie tentante. *Sud Ouest*, 18 avril 2007. p. 1- 9.

BROUSTET, Bernard. Les influents réseaux du MEDEF. extrait du site www.sudouest.com, 7 décembre 2006.

CHALINE, Claude. La régénération urbaine : nécessité ou opportunité pour les villes- ports de l'Atlantique. *Urbanisme*, novembre- décembre 2005, n° 345. p. 28- 34.

CENON (Ville de).Le tramway, accélérateur de renouvellement urbain.

Communiqué de presse de la *ville de Cenon*, 23 février 2007.1 p.

CHAPUIS, Jean- Yves. Rennes: comment traiter la "ville – archipel" et les formes urbaines? *Guide des projets urbains 2006 - Urbapress*, 2006. p 22 - 25.

Chambre de Commerce et d'Industrie de Montpellier. Grand Cœur: pour faire battre le cœur de la ville. *CCI de Montpellier*, 2004. 11 p.

CHARPOL, Eddy . Hugues MARTIN:" La C U B outrepassa son rôle". *Le Point*, 28 septembre 2006. p.13.

CHEVALIER, Dominique. Montpellier Agglomération, entre développement métropolitain et métropole multipolaire. *Colloque Périphéries urbaines entre normes et innovations.* Maison des Sud. Pessac, 12 juin 2008.

CODRA- CODE. Schéma d'orientation de l'ensemble constitué sur le quartier St Jean – Belcier à Bordeaux et le quartier Nord Est de Bègles: rapport de synthèse. *Services techniques de la CUB*, 1997. 18 p.

CUB (Communauté Urbaine de Bordeaux). délibération du 21 novembre 2003 : DSP pour l'exploitation des parcs de stationnement: choix de la société Omniparc- Eiffage Parkings. *CUB*

CUB. délibération du 5 avril 2004 : Parcs gérés par BPA- mise en place d'une régie personnalisée. *CUB.*

CUB-Impulsion. Au service du cadre de vie et du développement du territoire. *La Cub*, avril 2005. 19 p.

CUB. Délibération du 26 février 2006: Bordeaux, la Berge du Lac- Principes de cession du foncier communautaire- Désignation de l'aménageur.

CUB. Délibération du 19 janvier 2007: Etude de projet urbain St Jean/ Belcier – Commune de Bordeaux- Participation financière de la Communauté Urbaine de Bordeaux.

CUB. Délibération du 23 février 2007: Bordeaux- Etude d'élaboration d'un plan guide pour la rive droite- Participation financière de la CUB.

CUB. Rapports des administrateurs de SEM - délibérations du conseil de la CUB:

- . des 24 septembre 2004, 29 novembre 2005, 22 décembre 2006, 21 décembre 2007 pour GERTRUDE
- . du 24 septembre 2004 pour BPA
- . du 24 septembre 2004 pour SOCOGEST
- . du 17 décembre 2004 pour la Sem Route des Lasers
- . du 16 décembre 2005 pour la SBEPEC
- . des 17 décembre 2004, 16 décembre 2005, 22 décembre 2006, 21 décembre 2007 pour BMA.

.des 16 décembre 2005 et 22 décembre 2006 pour Gironde Développement

. des 10 décembre 2004 et 25 novembre 2005 pour In Cité

CUB. Rapport d'activité 2006. *la CUB*, 2007. 47 p.

CUB. Désignation du président et des vice- présidents (délégations). délibération du 18 avril 2008. 2 p.

CUILLER, Francis, LABEGUE, Sylvia. Le PLU communautaire: la bonne échelle de projet urbain. *Traits d'agences- supplément à Traits urbains*, avril 2007, n° 14. p.11- 12.

CITYA- IMMOBILIER. Bordeaux boosté par le tramway, mais il reste quelques bonnes affaires...Tours: *l'Officiel Citya Immobilier* n° 89, décembre 2006. p 9.

DELCROIX, Nathalie. A Rennes, les thématiques transversales sont privilégiées. *La Gazette des Communes, départements, régions*, 19 février 2007. p. 29.

DELFAUD, Pierre. Mutations territoriales et tourisme : l'exemple de l'Aquitaine. In Développement touristique, finances locales et mutations territoriales. (Conférence Permanente sur l'Aménagement et l'Urbanisme Aquitaine). *Bulletin de la CPAU – Aquitaine*, juin 2006, n°41. p. 4 - 7.

DREYFUS, Monique. Francis Cuillier : grand prix de l'urbanisme, un militant de l'urbanisme au quotidien. *Diagonal*, 4^{ème} trimestre 2006, n° 173. p. 10 -15.

ENJOY Montpellier. Activités 2006 et perspectives 2007: dossier de presse. *Enjoy Montpellier*, 2007. 25 p.

ENJOY Montpellier. Activités 2007 et perspectives 2008: dossier de presse. *Enjoy Montpellier*, 2008. 22 p.

Fédération des SEM. SAEMCIB: Bègles...la performance version développement durable. *Sem Mag*, juin 2007. p.4.

GILLES, Jean- Bernard. Bordeaux Agglomération. Urbanisme: le nombre de ZAC a doublé en quatre ans sur la CUB, le chantier de la densification. *Sud Ouest*, 26 février 2007. p 2, 6 et 2, 7.

GILLES, Jean- Bernard, de LAAGE, Dominique. Pour Alain JUPPE, "il faut relancer le projet urbain". *Sud Ouest*, 5 mars 2007. p.2 -5.

GILLES, Jean- Bernard. La bonne "Nouvel". *Sud Ouest*, 3 décembre 2007. p. 2- 6.

GUITTON, Gilles. Bègles: L'opération de renouvellement urbain est le terrain privilégié de la clause d'insertion. Extrait du site www.sudouest.com, 27 février 2006.

HARMONIE. Sociétés d'Economie Mixte: les moteurs du développement de l'Agglomération. *Harmonie (magazine d'information de l'agglomération de Montpellier)*, octobre 2005. p. 12 - 13.

HARMONIE. Le SCOT voté à l'unanimité: Montpellier, première agglomération en France à dessiner son territoire de demain. *Harmonie- Montpellier Agglomération*, avril 2006. Dossier p. 22 - 29.

HARMONIE. Entretien avec Georges FRECHE : mon ambition pour 2007. *Harmonie- Montpellier Agglomération*, janvier 2007 .p 22 -27.

HARMONIE. ODYSSEUM: une offre ludique et commerciale unique en Europe. *Harmonie- Agglomération de Montpellier*, juillet 2006. dossier p. 21 -27.

HARMONIE. L'esprit Agglomération. *Harmonie- Montpellier Agglomération*, octobre 2006. dossier p. 22 - 29.

INSSE. Population et logement depuis le recensement de 1962- recensement de la population, dénombrement: région Bretagne. *INSEE* réf. PG07cR53.

INSSE. Population et logement depuis le recensement de 1962- recensement, dénombrement: région Languedoc- Roussillon. *INSSE* réf.PG07cR91.

INSSE. Population et logement depuis le recensement de 1962- recensement, dénombrement: région Aquitaine. *INSSE* réf. PGO7Cr72.

LASSERRE, Benoît. Urbanisme: Francis Cuillier vient d'obtenir le Grand Prix d'urbanisme: un métier qui se joue collectif et demande du temps. *Sud Ouest*, 4 juillet 2006. p.2, 8.

LHERM, Denis. Bordeaux- Urbanisme: la Bastide pousse. extrait du site www.sudouest.com ,7 mars 2007.

LHERM, Denis. Bordeaux, la Bastide: vers la création d'une nouvelle ZAC. extrait du site www.sudouest.com , 28 mars 2007.

LIQUET, Valérie. Renouveau patrimonial pour le cœur de Bordeaux. *Traits Urbains*, août – septembre 2006, n° 9. p. 37 -39.

LOUBIERE, Antoine. Eric Bérard, l'aménageur référent. *Urbanisme*, mai - juin 2007, n° 354. p.22.

MONITEUR (le)- Agglomération bordelaise: une nouvelle génération de projets. *Le Moniteur*, 3 février 2006. 14 p. (tiré à part)

MONITEUR (le). Rennes - agglomération : maîtriser le développement. *Le Moniteur*, 5 mai 2006, p. 28 -39.

MONITEUR (le). Montpellier: Logements à prix maîtrisés dans les ZAC. *Le Moniteur*, 20 avril 2007. p. 46.

Montpellier (Ville de). *Rapport des administrateurs de SEM, délibérations du conseil municipal:*

- . du 25 juillet 2006 pour la SERM
- . du 25 juillet 2006 pour SOMIMON
- . du 25 juillet 2006 pour la SHEMC

Montpellier Agglomération. Rapport des administrateurs de SEM, délibération du conseil communautaire :

- . du 21 juillet 2006 pour la SERM
- . du 21 juillet 2006 pour la SEHMC
- . du 21 juillet 2006 pour TAM

Montpellier Agglomération. Rapport d'activité 2005. 96 p.

ODYSSEUM Montpellier. Protocole transactionnel" Odysseum" entre la Ville de Montpellier, la Communauté d'Agglomération, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Montpellier, la SERM et la Société Odysseum 2. par devant *Maître GRASSET*, notaire à Baillargues, le 21 septembre 2005. 21 p.

POUSSIER, Jean- Luc. Maîtrise foncière: volontarisme à la rennaise. *Traits Urbains*, mai 2007, n°15. p. 33 -34.

RENNES (Ville de). Rapport des administrateurs de SEM, délibérations du conseil municipal:

- . du 11 septembre 2006 pour la SAPAR
- . du 11 septembre 2006 pour la SEM Territoires.
- . du 2 octobre 2006 pour la SEMAEB.

RENNES (Ville de). Quand le métro embellit la ville. *Ville de Rennes*, 2002. 32 p.

RENNES (Ville de). Projet Urbain des bords de Vilaine: démarche et projet. *Ville de Rennes- SRR (SEM Territoires)*, 1997. 39 p.

RENNES (Ville de). Les points de repère en ZAC et dans les autres secteurs du PLU. *Rennes- Info Urbanisme*, janvier 2007. 20 p.

RENNES (Ville de). Les points de repère en ZAC et dans les autres secteurs du PLU. *Rennes- Info Urbanisme*, octobre 2007. 20 p.

RENNES (Ville de). Entretien avec Edmond HERVE:" une ville n'est jamais finie". *Le Rennais, journal d'information de la ville de Rennes*, février 2007. p. 12 -15.

RENNES (Ville de). Ces architectes qui nous changent la ville. *Le Rennais. Ville de Rennes*, mai 2007. p.14- 17.

RENNES (Ville de). La seconde vie de la dalle Kennedy. *Le Rennais. Ville de Rennes*, septembre 2007. p.10 -17.

Rennes Atalante Technopole. Rapport d'activité 2005. 58 p.

Rennes Métropole. Rapport des administrateurs de SEM, délibérations du conseil communautaire:

. du 25 janvier 2007 pour la SEMTCAR;

. du 25 janvier 2007 pour la Sem Territoires.

Rennes Métropole. Tableau de bord des opérations d'urbanisme contractualisées. Plan mis à jour au 8 février 2007. *Rennes Métropole*.

Rennes Métropole. La Courrouze: la démarche de développement durable. *Rennes Métropole/ Sem Territoires*, 2008. 5 p.

Technopole de Bordeaux X 3: 3 sites à la pointe du développement technologique. *Bordeaux Unitec, Bordeaux Technowest, Syndicat Mixte de Montesquieu*. 6 p.

Traits Urbains. Rennes: le SCOT de la ville – archipel. *Traits d'agences-supplément de Traits Urbains*, avril 2007, n° 14. p. 4.

URBANISME. Bordeaux: Une agglomération en mutation. *Urbanisme*, septembre 2004. 50 p. (hors série n° 22)

URBANISME. Montpellier: Cœur d'agglomération. *Urbanisme* septembre 2005. 50 p. (hors série n° 26)

VATOV, Marie- Christine. Rennes: un programme ANRU qui démolit très peu. In article de "Rénovation urbaine: 40 ans après. *Traits Urbains*, juin 2007, n° 16. p. 19 - 20.

IV - C- Sites web:

ANCEL, Sandrine. Rennes: ville étudiante...attire de nombreuses entreprises...peine à se faire reconnaître à l'international. *Les Echos*, 15 novembre 2004. (page consultée le 25 février 2007)

http://www.lesechos.fr/regions.fr/atlas/villes/atl_002_086_01.htm

Association Anti In- Cité de Bordeaux. Réunion houleuse entre la mairie et les anti-In- Cité. Mis en ligne le 30 juin 2006. (page consultée le 6 juin 2007)

<http://fsl33.apine.org/bb/viewtopic.php?t=1417>

A'urba. Planifications stratégiques et stratégies territoriales: la plaine de Garonne rive droite. 2006. référent Nicolas Drouin, José Branco. 2006

(page consultée le 28 décembre 2007)

http://www.aurba.com/site/2003_dm11_01.html

BMA (Bordeaux Métropole Aménagement). *La Maison Polyvalente de Quartier – Cœur de Bastide*. (page consultée le 17 mai 2007)

<http://www.b-m-a.fr/pages/travaux/frames-travaux3.html>

BOUYGUES. *Bouygues Immobilier remporte le concours d'aménagement de la Berge du Lac à Bordeaux*. Communiqué de presse du 2 mars 2006, (page consultée le 21 novembre 2006).

http://www.bouygues.fr/fr/actualités/pop/pop_aff_com_actu.asp?idc=4286

CERTU- Trans flash. *Et Montpellier? entretien avec Marc Le Tourneur (TAM)*. n° 321 de mars 2007. p1. (page consultée le 15 avril 2007)

site <http://www.certu.fr>

Chambre de Commerce et d'Industrie de Montpellier (CCIM). *Dossier Odysseum: accord pour l'équilibre commercial*. (page consultée le 6 mars 2007 avec en pièce liée le dossier de presse et le protocole d'accord de septembre 2005)

http://www.montpellier.cci.fr/pages/open_window.php?horsarbo=&id_page=73

CUB (Communauté Urbaine de Bordeaux) .*Grands Projets: les 18 opérations d'aménagement communautaires*. (pages consultées le 8 mai 2008)

http://www.lacub.com/projets/amenagement_communautaire.shtml

CUB- Parti Socialiste. *Protocole de coopération communautaire signé le 11 avril 2008*. (pages consultées le 18 avril 2008)

<http://www.cub-ps.net/index.php/actualites/vincent-feltesse-president>.

CRESSARD, Jean- Pierre. *Le CELIB : Quand la Bretagne s'est réveillée*. (page consultée le 26 octobre 2007)

<http://www.arbedkeltiek.com/galleg/livres/celib.htm>

FPC - Montpellier (Fédération des Promoteurs Constructeurs de Montpellier) *Interview de Philippe GADELLE: quels programmes de construction pour les primo accédants - le Midi Libre le 17 mars 2007*. (page consultée le 31 mars 2007)

GOINERE, Colette. Bordeaux : En pleine mutation. *Nouvel Obs.com*, 23 mars 2006 (pages consultées le 2 juin 2006)

http://immobilier.nouvelobs.com/info_254_2_aquitaine.html

<http://www.fpc-lr.fr/news.php?id-news=18>

France pittoresque. *Montpellier: lieux pittoresques d'après un article paru en 1848*. (page consultée le 25 février 2007)

<http://www.france-pittoresque.com/lieux/25b.htm>

Hérault. *Montpellier: la force de l'histoire ; une ville tournée vers la Méditerranée dès sa naissance*. (page consultée le 25 février 2007)

<http://www.montpellier-herault.com/histoire-generale1.html>

Hérault. *Découvrir Montpellier: l'histoire de Montpellier*. (page consultée le 25 février 2007)

<http://www.decouvrir-l-herault.com/histoiremontpellier.htm>

In Cité. *Le centre historique de l'agglomération*.

(page consultée le 6 juillet 2008)

http://www.incite-bordeaux.fr/pageseditos,17,left_B2F70BF8.html

INSEE. Zoom sur un territoire: chiffres clés.

(pages consultées le 2 mai 2008)

http://www.insee.fr/fr/insee_regions/aquitaine/zoom/chif_cles/ze90/fze907275htm (pour Bordeaux)

http://www.insee.fr/fr/insee_regions/bretagne/zoom/chif_cles/ze90/fze905341htm (pour Rennes)

http://www.insee.fr/fr/insee_regions/languedoc/zoom/chif_cles/ze90/fze909108htm (pour Montpellier)

-L'ESPACE BRETON. *Le Pays de RENNES*. 2003. (page consultée le 25 février 2007)

http://www.insee.fr/fr/insee_regions/bretagne/zoom/pays/docs/rennes.pdf

MATEO, Pascal. BORDEAUX:le réveil de la belle endormie. *Les Echos*, le 15 novembre 2004. (page consultée le 25 février 2007)

http://www.lesechos.fr/regions/atlas/villes/atl_002_062_01.htm

Marseillaise (la). *Municipales Montpellier:" on n'est qu'au début de quelque chose"*. Entretien avec Jean- Pierre Volle par Christophe Castieau. (page consultée le 12 avril 2008)

<http://www.journal->

[lamarseillaise.com/index.php?option=com_content&task=view&id=487...](http://www.journal-lamarseillaise.com/index.php?option=com_content&task=view&id=487...)

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. *Eco- quartiers: des projets pilote, Rennes- Eco quartier de la Courrouze*. (page consultée le 28 avril 2008)

<http://www.ecoquartiers.developpement-durable.gouv.fr/00-references/rennes/rennes.htm>

MONTPELLIER. *Histoire(s) du projet urbain*. (2 pages consultées le 39 novembre 2006)

<http://www.montpellier.fr/571-portail-montpellier-histoire-du-projet-urbain.htm>

MONTPELLIER. *Nouveaux quartiers:à chaque nouveau quartier, sa ZAC*. (page consultée le 27 février 2007)

<http://www.montpellier.fr/376-nouveaux-quartiers-montpellier.htm>

MONTPELLIER. *Economie, emploi, TIC: le dynamisme montpelliérain, le choix de la haute technologie, les outils du développement, une politique immobilière au service de la création d'entreprises*. (2 pages consultées le 27 février 2007)

<http://www.montpellier.fr/26-economie-emploi-tic-montpellier.htm>

MONTPELLIER AGGLOMERATION. *Du district à la Communauté d'Agglomération de Montpellier*. page consultée le 11 novembre 2006.

[http://www.montpellier-](http://www.montpellier-agglo.com/95071909/0/fiche_pagelibre/&RH=1140894993...)

[agglo.com/95071909/0/fiche_pagelibre/&RH=1140894993...](http://www.montpellier-agglo.com/95071909/0/fiche_pagelibre/&RH=1140894993...)

Montpellier Méditerranée Technopole. *Priorités, parcs d'activités, filières, pôles de compétitivité*. (pages consultées le 9 mai 2008)

[http://eco.montpellier-](http://eco.montpellier-agglo.com/22774792/0/fiche_pagelibre/&RH=115929211170...)

[agglo.com/22774792/0/fiche_pagelibre/&RH=115929211170...](http://eco.montpellier-agglo.com/22774792/0/fiche_pagelibre/&RH=115929211170...)

Pays de RENNES. *Population -état civil:évolution depuis 1990. INSEE*. (page consultée le 25 février 2007)

http://www.insee.fr/fr/insee_regions/bretagne/zoom/pays/page_pays/pays-rennes.1htm

RENNES METROPOLE. *30 ans d'intercommunalité*. (pages consultées le 25 février 2007)

<http://www.rennes-metropole.fr/37-communes/retrouvez-37-communes-de-rennes-metropole.html>

ROBERT, Martin. MONTPELLIER: "la surdouée", séduit toujours. *Les Echos*, le 15 novembre 2004. (page consultée le 25 février 2007)

http://www.lesechos.fr/regions/atlas/villes/atl_002_110_01.htm

SYSDAU. Le SYSDAU: mieux nous connaître/qui sommes nous ?

(page consultée le 10 mai 2008)

http://www.sysdau.fr/pagesEditos.asp?idpage=78sX_Menu_selectedID=m1_AD_FEO79B

TOUT L'IMMOBILIER. *Montpellier: l'agglomération en pointillé avec Marc SECHAUD (Fédération des Promoteurs Constructeurs – FCP) – le 2 novembre 2005.* (page consultée le 27 février 2007)

<http://www.explorimmoneuf.com/ib-neuf/ibn-251102-marche-midi-3.php>

TOUT L'IMMOBILIER. *Interview de Hélène MANDROUX, maire de Montpellier- le 2 novembre 2005* (pages consultées le 27 février 2007)

<http://www.explorimmoneuf.com/ib-neuf/ibn-20051102-marche-midi-4.php>

TOUT L'IMMOBILIER. *Montpellier: l'offre se développe dans l'agglomération (avec interview de Philippe GADELLE – FCP), le SCOT: outil majeur d'aménagement et 3 questions à Philippe SAUREL, adjoint à l'urbanisme- le 15 mai 2006.* (pages consultées le 31 mars 2007)

<http://www.explorimmoneuf.com/ib-neuf/ibn-20060515-marche-midi-3.php>

TOUT L'IMMOBILIER. *Montpellier: un marché à taille adaptée et des opérations en ZAC qui maintiennent l'offre.- le 1^{er} novembre 2006* (pages consultées le 31 mars 2007)

<http://www.explorimmoneuf.com/ib-neuf/ibn-20061101-marche-midi-3.php>

**Université de Bordeaux 3 – Michel de Montaigne.
Institut d'Aménagement, de tourisme et d'urbanisme.
CNRS. UMR 5185 – ADES.**

**LES SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE LOCALES:
ACTEURS ET TEMOINS DES POLITIQUES URBAINES ET TERRITORIALES
" *Quelle légitimité entre Partenariat Public Privé et Entreprise Publique Locale ?* "**

THESE DE DOCTORAT EN AMENAGEMENT DE L'ESPACE ET URBANISME.

**soutenue par DA ROLD Jacques
sous la direction de GOZE Maurice**

pièces annexes:

- pièce annexe n° 1 : repères chronologiques.
- pièce annexe n° 2 : les SEML dans le champ des acteurs de la Ville et du développement territorial.
- pièce annexe n° 3 : population de la Communauté Urbaine de Bordeaux.
- pièce annexe n° 4 : population de la Communauté d'Agglomération de Rennes.
- pièce annexe n° 5 : population de la Communauté d'Agglomération de Montpellier.
- pièce annexe n° 6 : BRM1- Bordeaux / Rennes / Montpellier : Territoire et Maîtrise d'ouvrage urbaine.
- pièce annexe n° 7 : BRM2- Bordeaux / Rennes / Montpellier : les SEML dans le champ des acteurs.
- pièce annexe n° 8 : BMA / Territoires / SERM : produits d'exploitation.
- pièce annexe n° 9 : grille typologique des Partenariats Public Privé.
- pièce annexe n° 10 : l'Europe des EPL.
- pièce annexe n° 11 : les principaux éco- quartiers en France.
- pièce annexe n° 12 : contrats de partenariat attribués au 29 août 2008.

pièce annexe n° 1: REPERES CHRONOLOGIQUES.

ANNEE	EVENEMENTS GENERAUX ACTES MAJEURS	LEGISLATION/ADMINISTRATION AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET URBANISME	MONDE DES SEML	REPERES PERSONNELS
1860/1910	second empire/avant guerre/industrialisation	-age d'or de la construction de rapport -les villes "haussmanniennes"	-création en Alsace Moselle de sociétés communales de droit allemand, les Stadtwerke	
1894		30 novembre: loi Siegfried encourage le financement des H.B.M.		
1906		12 avril: loi Strauss mise en place des prêts de la C.D.C.		
1908		10 avril:loi Ribot facilite l'accession à la " petite propriété"		
1911	"la Cité Jardin" de Georges Benoît Lévy			
1912		loi Bonnevey crée les offices publics d'H B M		
1914/1918	1 ^{er} guerre mondiale			
1925	la cité Frugès de Le Corbusier à Pessac (engagée en 1924)	création de l'Union Nationale des Fédérations d'organismes H B M		
1926	"qu'est ce que l'urbanisme ?" de Pierre Lavedan		26 novembre et 28 décembre: décrets lois Poincaré autorisant l'intervention économique des communes dans des sociétés commerciales pour la construction et la réhabilitation de logements sociaux ou la gestion de services	

			publics	
1928	1 ^{er} Congrès International d'Architecture Moderne (C I A M) en Suisse	13 juillet:loi Loucheur organisant les concours financiers pour une relance des constructions (à bon marché et loyers moyens)		
1929	-stagnation urbaine (pendant l'entre deux guerre) -récession économique	loi Cournudet:plans d'embellissement, d'aménagement et de sauvegarde pour les villes de plus de 10 000 habitants	transformation de la RIVP (régie immobilière de la ville de Paris) en SEM	
1930	Fondation de l'association française pour l'Urbanisme et l'Habitation			
1932	-			
1933	au 4 ^{ème} C I A M rédaction de la charte d'Athènes qui sera publiée en 1943 par Le Corbusier			
1935	la" Cité Radieuse" à Marseille			
1938		décret loi du 24 mai concernant les immeubles et îlots insalubres		
1939/1945	2 ^{ème} guerre mondiale gouvernement sous la présidence de Charles Pétain (jusqu'en 1944)	loi du 31 décembre 1940 créant l'ordre des architectes		
1942		création du 1 ^{er} P A C T		
1943		fondation du 1 ^{er} Comité Interprofessionnel du Logement – CILG (à Roubaix)		
1944	débarquement en Normandie et gouvernement provisoire de la République	création du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (Raoul Dautry ministre du M R U du 16 novembre 1944 au 22 janvier 1946)		bombardements et destructions de villes en Normandie dont celle de Vire où j'habitais: exode
1945		-21 juin:décret relatif aux projets de reconstruction et aménagement		"relogement provisoire" dans des baraquements

		des communes sinistrées -27 octobre:ordonnance sur les permis de construire		américains, canadiens, suédois...
1946/1956	reconstruction/ ré industrialisation de la France avec l'aide des USA:plan Marshall exode rural et accroissement rapide de la population des villes	création en 1946 du Commissariat au Plan de Modernisation et d'Equipement dont le 1 ^{er} titulaire est Pierre Monnet	la loi sur l'Outre Mer de 1946 privilégie la SEM comme outil conjoint de l'Etat et des Collectivités Locales de développement de la France non métropolitaine	participation de mon père –maçon puis chef de chantier dans une entreprise de bâtiment - à la "reconstruction "de Vire sous l'égide du M R U
1947	"Paris et le désert français" de Jean François Gravier	les H B M passent de la tutelle du ministère de la Santé à celui du MRU 1 ^{er} plan de modernisation et d'équipement pour 1947-1953		
1948		1 ^{er} septembre:loi sur la réglementation des loyers Eugène Claudius Petit : ministre du MRU		
1949		1 ^{ere} direction de l'aménagement du territoire au M R U		
1950	-fondation "Emmaüs" de l'abbé Pierre les premières "cités d'urgence" -associations "Castors" -"pour un plan national d'aménagement du territoire" d'Eugène Claudius Petit	-21 juillet:loi"Courant" sur l'aide à la construction, institution de plans type de logements les HBM deviennent les HLM -8 août:décret créant le Fonds National d'Aménagement du Territoire		
1951	naissance de la CECA	-création des Commissions d'Aménagement de la Durance et du Bas Rhône Languedoc	24 mai:loi prévoyant la création d'Etablissements Publics ou de SEM pour réaliser des	

			aménagements régionaux création des commissions d'aménagement de la Durance et du Bas Rhône Languedoc	
1952	"pour l'évolution des méthodes d'aménagement des agglomérations" par Robert Auzelle			
1953	23 décembre:René Coty président de la république - engagement de la "cité Rotterdam" à Strasbourg: le 1 ^{er} "grand ensemble"en France	-le MRU devient le Ministère de la Reconstruction et du Logement -6 août: plan Courant .1 ^{er} loi foncière: l'utilité publique et l'expropriation sont étendues aux besoins de l'urbanisation, . création du prélèvement obligatoire "1% logement" sur les entreprises de plus de 10 salariés	-10 novembre:possibilité de confier par décret en Conseil d'Etat les opérations d'aménagement urbain à des Etablissements Publics ou des SEM -organisation d'un réseau de MIN	
1954	-"l'appel de l'abbé Pierre" en février -engagement du "grand ensemble " de Mas d'Antony	-4 juin:Code de l'Urbanisme et de l'Habitation regroupant les textes concernant l'urbanisme, l'habitation et la construction et le logement	création de la SCIC-CDC par François Bloch Lainé sous l'égide de Pierre Pflimlin (ministre des finances)	
1955	- Sarcelles engagé par la SCIC....	-25 août:décret créant le Règlement National d'Urbanisme -22 octobre:décret édictant le Règlement National de Construction	-18 avril:loi permettant la concession par l'Etat de la réalisation et l'exploitation d'autoroutes à péage , à des collectivités locales, des CCI ou des SEM à majorité de capitaux	

		<p>- 30 juin:création du FDES (Fonds de Développement Economique et Social)</p>	<p>publics. -20 mai:décret permettant aux communes et aux départements d'intervenir dans le domaine économique et social et de prendre des participations dans des SEM sans recours préalable à un décret du Conseil d'Etat -28 octobre:création de la SCET-CDC (par François Bloch Lainé sous l'égide de Pierre Pflimlin) - Compagnie Nationale d'Aménagement du Bas Rhône Languedoc (BRL)</p>	
1956		<p>-création de la fédération des PACT -7 août:loi portant création de 23 régions économiques (comité de décentralisation!)</p>	<p>-créations des premières SEM de Min (Nîmes..), d'équipement du bassin lorrain, de la Région d'Alger, de Rouen, Marseille de la Région Parisienne..., d'autoroute (ESCOTA-Estérel Côte d'Azur) - création de la fédération nationale des sociétés de construction (dont les SEM de construction)</p>	

1957	<p>-traité de Rome instituant le Marché Commun (France, Italie, Allemagne de l'Ouest, Belgique, Hollande et Luxembourg)</p> <p>"la poétique de l'espace " de Gaston Bachelard</p>	<p>-7 août:loi cadre et deuxième plan de modernisation et d'équipement basé sur une politique de grands aménagements régionaux, d'expansion économique et de construction de logements , lancement de la politique des ZUP ,création des Etablissements Publics d'Aménagement...</p>	<p>-création de la fédération nationale des SEM</p> <p>- poursuite de la création de SEM (SEDL-Loire, SEMAEB-Bretagne et ASF-autoroute du sud ...</p>	
1958	<p>-Charles de Gaulle est appelé au pouvoir le 29 mai et sera élu président de la république le 21 décembre</p> <p>-constitution de la 5^{ème} république les collectivités territoriales sont les communes, les départements et les territoires d'outremer</p>	<p>-le Ministère de la Reconstruction et du Logement devient le Ministère de la Construction</p> <p>-31 décembre:décrets relatifs aux plans d'urbanisme directeurs et de détail des ZUP, aux lotissements, à la rénovation urbaine, aux associations syndicales de propriétaires pour des opérations d'urbanisme(remembrement urbain,rénovation d'îlot...)</p> <p>- le ministère officialise l'emploi de la grille "Dupont", formalisée dans la revue Urbanisme</p>	<p>- Compagnie d'aménagement. des landes de Gascogne (la CARA en 1 972, dissoute en 2000, activités reprises par la Compagnie des Coteaux de Gascogne)</p> <p>-création de la SERL (Lyon)</p>	
1959		<p>- François Parfait, DG de la SCET formalise dans la revue Urbanisme "la conception, l'organisation et la réalisation des grands ensembles"</p>	<p>-19 mai:décret permettant aux collectivités locales de concéder des opérations d'aménagement aux SEM et à des "établissements spécifiques"</p> <p>-Compagnie des Coteaux de Gascogne</p> <p>- création de 6 SEM de MIN</p>	

1960	accession à l'indépendance des Pays de l'Afrique francophone et de Madagascar	-22 juillet:loi relative à la création des parcs nationaux - 5 août:loi d'orientation agricole portant création des SAFER - 6 août: approbation du Plan d'Aménagement et d'Organisation de la Région Parisienne (création de l'IAURP le 2 février) - création du CIAT (comité interministériel d'aménagement du territoire)	-1 ^{er} juin:décret approuvant les statuts types des SEM et des cahiers des charges types des concessions d'aménagement -création des bureaux d'études BETURE, BETI, BETEREM, BACOPA sous l'égide de la SCET -création de la SODEVAB (stations des Ménuires et Val Thorens)	
1961	-8 janvier:référendum sur l'autodétermination de l'Algérie -construction du "mur de Berlin" -création de l'OCDE	-2 août: création du district de la région de Paris – Paul Delouvrier est nommé délégué général	- 1 ^{er} congrès national des SEM -création de la SAPL (autoroute Paris Lyon) -création de la SERM (Montpellier)	
1962	-3 juillet:indépendance de l'Algérie suite aux accords d'Evian du 18 mars - émigration de populations venant d'Algérie	- 4 août:loi Malraux sur la reconquête des centres-villes:secteurs sauvegardés, restauration immobilière -10 octobre:instruction générale sur les normes technique en urbanisme (ZUP) et architecture (HLM)	-création de la SATEL (aménagement touristique des Landes)	
1963		-1 ^{er} février : création du FNAFU et du FIAT qui succèdent au FNAT -18 juin:création de la DATAR -18 juin:création de la mission pour l'Aménagement Touristique du	Création sous l'égide de la SCET de la SORETUR (1 ^{er} agence d'études urbaines -à Rouen)	

		Languedoc Roussillon		
1964	-décembre:création du 1 ^{er} GAM (groupe d'action municipale) par Hubert Dubedout à Grenoble	-réorganisation de la Région parisienne - création des "préfets de région" -plan "neige"	- succédant à deux élus, le préfet PAIRA devient le président de la fédération des SEM -création de la SOMIVAL (mise en valeur de l'Auvergne), de la SADH (Hérault et station de la Grande Motte)	
1965		-plan "Delouvrier" de la région parisienne, instauration des "Villes Nouvelles" -création des Comités de bassin et agences financières des bassins fluviaux		
1966		-le 5 ^{ème} plan fixe comme objectif la création de 200 000 logements par an -31 décembre:institution des Communautés Urbaines -création de la MIACA-côte Aquitaine	-création de la CAECL par la CDC (Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales) -Georges Pompidou demande un regroupement des SEM communales et une décentralisation de la SCET	
1967		-31 décembre:loi d'orientation foncière, (élaboration des SDAU, POS, PAZ et procédure ZAC) -création des agences d'urbanisme -création des ARIM	-création de la SEMAH (aménagement des Halles de Paris)	
1968	-mai:manifestations et grèves nationales"sous les pavés, la plage"	-plan breton de développement économique - Albain Chalandon, ministre de l'Equipement et du Logement		-conduite de travaux routiers à la Chimique de la Route:aux "Minguettes" à

		- concours de la maison individuelle: les "chalandonnettes"		Vénissieux puis chez "Jean Lefebvre" en France et en Libye.
1969	-échec du référendum sur la régionalisation et la réforme du Sénat:démission de Charles de Gaulle		-24 mars:nouveaux statuts types des SEM	
1970	"fin des bidonvilles"!	-10 juillet:loi Vivien tendant à la suppression de l'habitat insalubre-RHI -10 juillet:loi Boscher organisant les Villes Nouvelles -création de l'ANAH	-création de SCETAURROUTE et des premières SEM d'informatique (SORICA, ICARE) -création de Lyon Parc Auto (1 ^{er} SEM de parking)	-responsable du bureau d'études "environnement" à la DDE de la Sarthe - élaboration du 1 ^{er} schéma départemental de traitement et de collecte des ordures ménagères
1971		-création du Ministère de l'Environnement avec Robert Poujade -30 novembre:circulaire dite "tours et barres" fixant de nouvelles règles de constructibilité pour les villes moyennes	-du temps des ZUP à celui des ZAC	-mise en place de formations des agents communaux d'entretien des stations d'épuration en lien avec l'agence de bassin
1972	-1 ^{er} conférence des Nations Unies sur l'environnement à Stockholm -publication du 1 ^{er} rapport du club de Rome:"halte à la croissance"	-les Régions sont érigées en Etablissements Publics -institution du "versement transport" dans les agglomérations	création de la 1 ^{er} SEM de transports (la SEMVAT à Toulouse)	- extension de la station d'épuration du Mans avec "séchage des boues" et lien avec la future station d'incinération d'ordures ménagères
1973	- 1 ^{er} choc pétrolier fin des "trente glorieuses" selon l'expression de Jean Fourastié	- 21 mars: circulaire "Guichard" pour "lutter contre la ségrégation sociale par l'habitat" : la fin des grands ensembles -engagement de la politique des "Villes moyennes"	-28 février:décret relatif aux conditions de rémunération des missions d'ingénierie et d'architecture	-"chargé d'opérations" à la SEDSL (SEM de Saône et Loire): achèvement de la ZUP du Plessis à Montceau les Mines
1974	-mort de Georges Pompidou	-loi sur les économies d'énergie	-mise en place des 1 ^{er}	-actions de

	-élection de Valérie Giscard d'Estaing:"le libéralisme"		CQS (chargés des questions sociales) prés des SEM pour un accompagnement "social "dans les ZUP (au-delà de la construction des équipements sociaux)	"communication "sur la ZUP des prés St Jean à Chalon sur Saône
1975		- 10 juillet:création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres -création du FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) - rapport de Raymond BARRE sur le financement du logement	-création des 1 ^{er} SEM d'environnement	-engagement de la ZAC d'habitation des Rompois à Blanzay, acquisitions foncières en lien avec la FDSEA
1976	-catastrophe chimique de Seveso -1 million de chômeurs -rapport Guichard"Vivre ensemble"	-12 juillet:loi relative aux structures de regroupement favorisant la solidarité intercommunale au sein des contrats de pays (instaurés en avril 1975) -31 décembre: 2 ^{ème} loi d'orientation foncière instaurant des ZAC multi sites et de centre ville	-implication des SEM dans l'animation des contrats de Pays	-visite de "l'Arlequin"- Villeneuve de Grenoble-Echirolles
1977	-aux élections municipales de nombreuses villes changent de maire (en faveur de la "gauche") -Jacques Chirac : 1 ^{er} maire élu de Paris	-3 janvier:réforme du financement du logement -A P L, P L A, PALULOS - 3 janvier:création des CAUE - 3 mars:arrêté sur la procédure Habitat et Vie Sociale (HVS) -1 ^{er} juin:circulaire instituant les OPAH	- au congrès de Strasbourg de la fédération des SEM, les élus locaux réclament une plus forte présence au sein des instances dirigeantes de la fédération -engagement des SEM dans les "lotissements pavillonnaires"	-création et prise en charge d'une agence de la SEDSL à la CUCM (Communauté Urbaine le Creusot Montceau les Mines) -engagement d'un "secteur témoin " de maisons individuelles à Blanzay
1978		-Michel d'Ornano, ministre de	-la FNSEM adopte de	-engagement d'OPAHs à

		l'Environnement et du Cadre de Vie	nouveaux statuts qui accordent la présidence aux "élus locaux" -participation de la SCET à la création de Géo chaleur pour le développement de la géothermie	Montceau les Mines et au Creusot -visite des interventions de la SERL à la Croix Rousse, dans le Vieux Lyon et à la Part Dieu - concurrence sur le Creusot avec des sociétés de Paribas Suez (liées au baron Empein-principal actionnaire de Creusot Loire)
1979	-second choc pétrolier - mise en place de la DGF (dotation globale de fonctionnement) aux collectivités locales -Margareth Thatcher chef du gouvernement DE Grande Bretagne: privatisations, libéralisme et "I want my money back"			-engagement de lotissements de maisons individuelles en lien avec le CAUE (le CAUE, l'agence la SEDSL et "l'arrondissement" de la DDE partageaient les mêmes locaux à Montceau)
1980	-l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature publie un document où apparaît pour la première fois la notion de "développement durable"		- charte de l'Economie Mixte élaborée par la FNSEM et rejetée par le ministre Michel d'Ornano au congrès d'Avignon suite au rapport "Grégoire": craintes sur le devenir de l'économie mixte	réalisation du collège de Buxy en abandonnant la pratique des "modèles – types" et en abordant les économies d'énergie (panneaux solaires, pompe à chaleur...)
1981	-mai:élection de François Mitterrand -été : "rodéos" de "jeunes" et	-le 8 ^{ème} plan donne priorité à l'amélioration des conditions de vie dans l'habitat existant (politique HVS)		-"opération greffe" d'aménagement en "centre bourg" aux Franets à Buxy

	voitures qui brûlent aux Minguettes	-23 décembre:création de la commission nationale pour le Développement Social des Quartiers		-engagement avec la SAIEM de la Communauté urbaine d'un programme de "maisons ossature bois"
1982	-nationalisations des "secteurs économiques stratégiques": énergie, banques... -mise en service du TGV Paris Lyon	-2 mars:lois "de décentralisation" relatives aux droits et libertés des communes, des départements et des régions -10 juillet:création et organisation des Chambres Régionales des Comptes - 30 décembre: loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) : formalisation des PDU - Plans de Déplacements Urbains -extension du versement transport aux agglomérations de plus de 30 000 habitants	-création de la commission Lagrange (CDC-SCET-SCIC-SEM) pour définir l'évolution des filiales de la CDC et leurs relations avec les SEM	-création et prise en charge d'un Atelier d'Information Communication au sein de la SEDSL (actions de communication vers les "populations"concernées par nos interventions) -participation au contrat de pays de Chagny
1983	-mission "banlieue 89" confiée à Roland Castro et Michel Cantal-Dupart - "ensemble refaire la ville"d'Hubert Dubedout	-7 janvier:loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'état Instauration des PIG (projets d'intérêt général), de la DGD (dotation globale de décentralisation), la DGE (dotation globale d'équipement) et des ZIPPAU (zones de protection du patrimoine architectural et urbain)	-5 avril:rapport du sénateur Girod -7 juillet:loi modifiant le statut des SEM et définissant leurs règles de fonctionnement -réforme des filiales de la CDC (regroupées sous C3D)	-difficultés de commercialisation des lotissements en milieu rural -réalisation d'un centre commercial et d'une maison de quartier au Rompois à Blanzay -transformation d'un ancien "dancing" en salle des fêtes à Ecuisses (concurrence avec une "salle polyvalente modèle jeunesse et sports")
1984	-inflation à 2 chiffres -difficultés économiques	-16 juin:création du Conseil Interministériel des Villes et du	-mise en place par la SCET de Zenigestion	-baisse de l'activité "aménagement" en

	notamment dans "l'industrie lourde" (sidérurgie, mines, textile...)	Fonds Social Urbain (FSU) -1 ^{er} génération des contrats de plan Etat- Région -politique des pôles de conversion	(société d'exploitation du Zénith de Paris)	partie compensée par des OPAH et de l'immobilier d'entreprise (pépinières d'entreprises, VEFA...)
1985	-2.5 millions de chômeurs -1 ^{er} congrès des Technopoles	-7 mai:circulaire créant les Programmes Locaux d'Habitat (PLH) -le 9 ^{ème} plan (84-88) donne priorité à la réhabilitation des logements sociaux et aux contrats de DSQ	-12 juillet:loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports à la maîtrise d'œuvre - 16 juillet: circulaire relative au fonctionnement et au contrôle des SEML -18 juillet:décentralisation des compétences en matière d'aménagement, élargissement du champ d'intervention des SEM	-réalisation d'un centre de paiement de la Sécurité Sociale au Creusot en BEA -mémoire d'urbanisme Université de Dijon sur le thème "des places publiques" -nomination à la SEMAEB (SEM de Bretagne)
1986	-février:signature de l'acte unique européen -catastrophe de Tchernobyl -rapport Guichard:"propositions pour l'aménagement du territoire"	-3 janvier:loi littoral -23 décembre:loi Méhaignerie tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux -les Régions se transforment en Collectivités locales et l'Etat leur transfère le patrimoine des lycées		-négociation avec Promodès (Continent) pour l'implantation d'un centre commercial en périmètre sauvegardé à St Malo (en liaison avec Jean François Revert-architecte et l'ABF) -OPAH de Dol de Bretagne
1987	- accord franco britannique pour la réalisation du tunnel sous la Manche	-22 juillet : loi sur la prévention des risques majeurs	-création du Crédit Local de France –ex CAECL (quittera le groupe CDC) - Albain Chalandon	-reprise de bilans financiers d'opérations "en difficultés de commercialisation"

			(UDF) engage le programme des "prisons privées –PPP-" qui sera poursuivi par Pierre Arpaillage (PS)	-missions d'inventaire du patrimoine des lycées pour la région Bretagne
1988	-1 ^{er} sommet mondial de l'environnement à La Haye	28 octobre:création de Conseils et Délégations à la ville et au développement social urbain (DSU)	-5 janvier : loi Galand portant sur l'intervention économique locale, les garanties d'emprunts... - création d'une société d'études- Euralille (une SEM en 1990)	-mise en place d'une gestion "d'engagement" des opérations de la SEMAEB:application sur Océanopolis à Brest....
1989	-chute du "mur de Berlin"	-le10ème plan engage une politique contractuelle de DSU-DSQ	-inauguration de la Grande Arche (Sem Tête Défense) -création de la COGEMIP pour les lycées de la région Midi Pyrénées	-mission HVS à Lannion -animation et préfiguration du comité de quartier de la ZAC de la Ville Oger (St Briec)
1990	-crise immobilière (méventes, faillites...) -6 octobre:"émeutes en banlieues" à Vaux en Velin et Mantes la Jolie	-31 mai : loi Besson visant au "droit au logement", instaure le Fonds de Solidarité Logement (FSL) -21 décembre:création du ministère de la Ville		-mission à Dinan pour la "piétonisation"du centre –ville- étude et concertations -mise en place d'une "structure provisoire" pour l'animation de la place du quartier commercial de la Grille en centre ville de St Briec (suite incendies criminels de 3 bars) -PLH du canton rural de Matignon (Côtes d'Armor)
1991		-13 mai : création de la Dotation de		- engagement d'un

		<p>Solidarité Urbaine (DSU)</p> <p>-13 juillet:loi d'orientation pour la Ville (instauration des Plans Locaux de l'Habitat –PLH)</p> <p>- rapport Delarue: "les quartiers de relégation"</p>		<p>équipement "thermo ludique" à Trégastel et création d'une SEM patrimoniale et de gestion avec le CG des Côtes d'Armor (SEMARMOR)</p>
1992	<p>-traité de Maastricht</p> <p>-"sommet de la Terre "à Rio</p>	<p>-6 février:loi "Joxe" sur l'administration territoriale de la République relançant l'intercommunalité (communautés de communes, communautés de villes)</p> <p>-adoption du plan Université 2000</p>		<p>-prise de fonction à Gironde- Développement à Bordeaux (directeur adjoint puis directeur)</p> <p>-engagement de l'ENSCP (maîtrise d'ouvrage du Conseil Général, marché de conception –réalisation)</p>
1993	<p>-3 millions de chômeurs</p> <p>- création à l'initiative de François Ascher du "club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes" (deviendra en 1997 le "club ville aménagement")</p>	<p>-rapport " Bouchery "(de juillet 1992) et loi "Sapin" du 29 janvier sur la transparence de la vie économique et des procédures publiques</p> <p>-juillet:au CIAT de Mende, débat national sur l'aménagement du territoire</p>	<p>-la loi "Sapin" instaure la mise en concurrence des DSP</p> <p>-choix d'implanter le Grand Stade à ST Denis (aménagement du quartier et suivi de la concession avec le "consortium privé" par la SANEM, puis par la SEM Plaine Développement)</p>	<p>-réhabilitation du "Village de Vacances" des Dunes à Bombanes</p> <p>-étude d'un montage financier type BEA pour la restructuration des locaux du laboratoire des Ponts et Chaussées à Bordeaux</p>
1994	<p>-inauguration du tunnel sous la Manche</p>	<p>-prise d'effet des 186 contrats de ville du 10^{ème} plan</p>		<p>- missions avec le Parc Naturel des Landes de Gascogne -maison de la nature du Teich, centre du Graoux à Belin Beliet</p>

				puis en 1996 étude de faisabilité d'une "station nature "du delta de la Leyre
1995	-élection de Jacques Chirac -la CEE passe à 15 membres -création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) -développement des Transports en Commun en Site Propre (Tramway, Val, Métro...)	-2 février:loi"Barnier" sur le renforcement de la protection de l'environnement - 4 février: loi " Pasqua" d'orientation et d'aménagement du territoire (le concept du pays)	-au congrès de Lyon de la fédération des SEM, adoption du Code de déontologie:un projet cohérent, une action centrée sur un territoire, des acteurs publics et privés qui s'associent pour le long terme...	-missions avec le District de la pointe du Médoc pour l'analyse de faisabilité de ses actions prioritaires:"Port Médoc" au Verdon, la "route des petits ports "de l'estuaire, golf au Grayan....
1996		-14 novembre:pacte de relance de la ville -création des zones franches urbaines... - loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE)		-contrat territorial de développement du Libournais (expertise du territoire et stratégies de développement)
1997	-conférence de Kyoto autour du changement climatique -dissolution de l'Assemblée nationale, Lionel Jospin 1 ^{er} ministre		-la CDC dissout le groupe SCET et rattache celle-ci à la SCIC:crise existentielle à la SCET	-programmation et réalisation d'établissements pour personnes handicapées (ADAPEI) -liquidation de la SEDSL (où j'avais travaillé de 1973 à 1985:des SEM d'agglomération ont depuis remplacé la SEM départementale)
1998	-rapport de Jean Pierre Sueur "Demain la Ville"	-29 juillet:loi de lutte contre les exclusions	-engagement d'Odysseum à Montpellier (par la SERM) -liquidation de la SEDSL	-implantation de la scierie Escobois (groupe Gascogne) à St Symphorien en liaison avec le BRA (agence de

			(où j'avais travaillé de 1973 à 1985:des SEM d'agglomération ont depuis remplacé la SEM départementale)	développement de Bordeaux Aquitaine) (et le FEDER)
1999	-la notion de "Ville Renouvelée" s'affirme	-25 juin:loi"Voynet"d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) -12 juillet:loi "Chevènement"relative au renforcement de la coopération intercommunale	-création de la SEM Lyon Confluence	- gestion patrimoniale des Centres Condorcet et Montesquieu suite à la liquidation de Bordeaux Technopolis (et reprise du personnel)
2000		-13 décembre:loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) -lancement du programme"Territoires 2020"		-missions d'audit de SEM près de la COGEMIP, de la SESM (Seine et Marne)
2001	-"mieux vivre dans la ville:le rôle de la gouvernance urbaine":travaux de l'OCDE	-17 janvier:loi sur l'archéologie préventive	-implication de la COGEMIP pour le "relogement provisoire" des lycées détruits suite à l'explosion AZF	-étude de repositionnement d'une SEM départementale en Eure et Loire
2002	-passage à l'euro	-Gilles de Robien ministre de l'Équipement....avantages fiscaux pour les investissements immobiliers de logements locatifs... - 29 août: loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI)	-loi tendant à la modernisation des SEM -implication des SEM dans les centres anciens avec des projets globaux	-organisation de rencontres professionnelles sur la démarche HQE (avec l'association HQE), le management environnemental et le développement durable.
2003	-entrée en vigueur du traité de Nice de l'Union Européenne -le droit européen impose de plus	-2 juillet:loi sur l'urbanisme et l'habitat -1 ^{er} août:loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine	-création de la SAMOA (SEM pour l'Île de Nantes) -la SCET est mise en	-valorisation d'expériences dans le cadre de l'animation du réseau des SEM: de

	en plus ses notions "anglo saxonnes" de concurrence et de "libéralisme"	- 28 mars: promulgation de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la république (congrès de Versailles du 11 décembre 2002) - ordonnance du 4 septembre 2003 sur les BEH (hôpitaux)	vente par la CDC, après rejet des propositions du groupe Gaudriot-Alpha, la SCET demeure dans le groupe SCIC qui devient ICADE (dans les filiales du secteur concurrentiel de la CDC) -obligation de mise en concurrence des mandats de maîtrise d'ouvrage	gendarmeries en BEA (SEPA), d'interventions en centre ancien (Tulle, Limoges, Perpignan, Béziers, Montpellier..), de projets touristiques et ludiques -en liaison avec l'AFIT-(Végapolis à Montpellier, les Antilles à Zonzac, Miribel Zonage.)
2004	-1 ^{er} mai : élargissement de l'Europe qui passe de 15 à 25 membres -tensions sur le marché de l'immobilier:hausse de prix notamment du foncier, inadéquation entre l'offre et la demande -les "travailleurs pauvres" ne peuvent plus se loger et augmentent la masse des SDF ou de la "population invisible" mal logée et "hors statistiques"	-9 février:création de l'ANRU sous la tutelle de Jean Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale -13 août 2004:loi relative aux libertés et responsabilités des collectivités locales (nouveaux transferts de compétences et de patrimoines, possibilité pour les communautés et communautés d'agglomérations d'attribuer pour le compte de l'Etat les aides à la pierre (hors programmes ANRU)	-ordonnance du 17 juin sur le contrat de Partenariat (CP) -arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux induisant la mise en concurrence des CPA (conventions publiques d'aménagement) - lors de son congrès de Bordeaux, la fédération des SEM décide d'intégrer des directeurs de SEM à son Conseil d'administration	-participation aux études de faisabilité de la SEM Route des Lasers (avec la CDC) -gestion de la SEM patrimoniale Pompadour en Corrèze (avec le Club Méditerranée) - participation à la préparation du congrès national de la fédération des SEM à Bordeaux
2005	-mai et juin:référendum sur le traité constitutionnel européen:rejet des français (et des hollandais) -congrès des agences d'urbanisme à Grenoble sur le thème:"métropoles en question, métropoles en action"	-18 janvier:loi"Borloo" pour la cohésion sociale -23 février:loi relative au développement des territoires ruraux -2 août:circulaire pour la mise en œuvre des pôles de compétitivité	- 20 juillet:loi relative aux concessions d'aménagement (les SEM dans le champ de la concurrence pour l'aménagement des ZAC)	

	-octobre:violences urbaines dans les "banlieues"		-la CDC repositionne la SCET et Icade Cités (et leurs réseaux de SEM) sous l'égide de la SNI- Société Nationale Immobilière. - privatisation des SEM d'autoroutes	
2006	"la maîtrise d'ouvrage urbaine" de Jean Frebault et Ariella Masbounji (avec le club ville aménagement)	-13 juillet 2006:loi Engagement National pour le Logement (ENL)	-- 21 janvier: la loi ENL prévoit la création de Sociétés Publiques Locales d'Aménagement dont le capital serait détenu à 100% par une ou plusieurs collectivités locales	la SEMAEB où j'ai travaillé de 1985 à 1992 se transforme:elle demeure SEM régionale au service de la Région Bretagne (construction de lycées, développement économique..) , ses activités "aménagement " devant être reprises par des SEM d'agglomération ou départementales (existantes ou se constituant)
2007	- élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la république - crise du crédit immobilier (crédits "subprime")	- septembre:chantiers de l'habitat à Lyon sous l'égide de Christine Boutin. - "grenelle" de l'environnement. - décembre: présentation du plan stratégique Elan 2020 de la CDC.		
2008	- élections municipales et cantonales en mars. - crise immobilière et financière.	- plan banlieue de Fadela Amara - 18 février: communication interprétative de la Commission Européenne sur le choix des partenaires privés dans les PPP	-31 janvier: la SEM Lyon Confluence prend le statut de SPLA. - avril. La fédération des SEM change	- novembre: soutenance de la thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme.

		Institutionnels - février: projet de loi étendant le champ d'application des contrats de partenariat, (restreint en juillet par le Conseil Constitutionnel) -juillet: projet de loi " plan d'action pour l'accès au logement"	d'identité pour devenir la Fédération des Entreprises Publiques Locales	
--	--	---	--	--

pièce annexe n° 2: LES SEM DANS LE CHAMP DES ACTEURS DE LA VILLE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL.

champs d'intervention	secteur privé promoteurs constructeurs	ESH (SA HLM Coop HLM...)	associations bureaux d'études	OPAC HLM	SEML	SPLA	CL en direct
logement en accession	promotion privée et constructions individuelles	notamment dans le cadre du 1% patronal		vente d'une partie du patrimoine	promotion à caractère social		
logement en locatif	promotion pour investisseurs (intervention pour locatif intermédiaire et locatif social en contrat de partenariat ?)	locatif intermédiaire et locatif social		locatif social	locatif intermédiaire et locatif social		ponctuellement avec CCAS
aménagement urbain (dans le cadre des doc. d'urbanisme)	en direct "opérations propres" ou dans le cadre de PAE	en direct ou dans le cadre de PAE		en direct ou dans le cadre de PAE		en "opération propre " ou convention	
aménagement en ZAC	convention avec promoteurs après consultation	avec convention après consultation		avec convention après consultation	avec convention après consultation	avec convention en in house	sans cadre juridique spécifique ni justification du choix

	secteur privé promoteurs constructeurs	ESH (SA HLM Coop. HLM...)	associations bureaux d'études	OPAC HLM	SEML	SPLA	CL en direct
renouvellement urbain		en qualité de bailleur social avec ANRU	animation amont (GPV...) et accompagnement social, OPC....	en qualité de bailleur social avec ANRU	en qualité de bailleur social et en aménageur avec ANRU		intervention pour les aménagements d'accompagnement et l'accompagnement social
rénovation centre ville			en diffus (pour le PACT ARIM et CDHR) ou en OPAH après consultation (ou par bureau d'études privés)		avec convention d'aménagement et de pilotage de projet + OPAH...après consultation	avec convention en in house	
projets urbains "complexes" "grands territoires sur la durée"					en appui en amont de par son ancrage local (!) puis convention après consultation	au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine de l'amont à l'aval	par les services avec agence d'urbanisme ou sous l'égide de l'Etat (Etablissement Public d'Aménagement)
réalisation d'équipements publics	avec la maintenance dans le cadre de conventions de Partenariat (CP) ou dans le cadre de BEA, BEH....	possibilité de M O D après consultation	(par bureau d'études privés en conduite d'opération après consultation)	possibilité de M O D après consultation	en MOD ou conduite d'opération après consultation ou dans le cadre de BEA, BEH, CP ...	en MOD	intervention directe des services de la CL

	secteur privé promoteurs constructeurs	ESH (SA HLM Coop. HLM...)	associations bureaux d'études	OPAC HLM	SEML	SPLA	CL en direct
équipements touristiques, de loisirs, sportifs, culturels, parcs à thème	en réalisation et gestion "privée" ou en gestion déléguée (DSP)				réalisation (en MOD ou patrimonial) gestion déléguée (DSP)		par les services de la CL
animation et développement économique,			missions d'animation gestion d'équipements de services aux entreprises (avec CCI, Région...)		missions d'animation réalisation et gestion d'immobilier ou d'équipements de services aux entreprises		intervention directe des services de la CL ou d'agences de la CL notamment régionale
Immobilier d'entreprise	réalisation et gestion d'immobilier ou d'équipements de services aux entreprises	réalisation de "pépinières d'entreprises"			Sem patrimoniale Réalisation, gestion d'immobilier VEFA		En régie et gestion par les services
transport, stationnement	en gestion déléguée (DSP)				en gestion déléguée (DSP)		par les services de la CL ou sous couvert d'un Etablissement Public
énergie, eau, assainissement, ...	en gestion déléguée (DSP)				en gestion déléguée (DSP)		par les services de la CL ou sous couvert d'un Etablissement Public
éclairage public voirie....	dans le cadre de Contrats de Partenariat				en MOD (après consultation)		sous couvert des services de la CL

pièce annexe n° 3 : population de la Communauté Urbaine de Bordeaux.

Communauté Urbaine de Bordeaux- Evolution de la population

commune	1962	%	1968	%	1975	%	1982	%	1990	%	1999	%	2005
Ambarés	5831	1,17	7134	1,29	7622	1,30	8105	1,38	10195	1,63	11206	1,70	12400
Ambés	2046	0,41	2243	0,40	2545	0,43	2715	0,46	2567	0,41	2824	0,43	2910
Artigues	775	0,16	966	0,17	1499	0,26	2723	0,46	5530	0,89	5984	0,91	6259
Bassens	3396	0,68	4841	0,87	6133	1,05	6595	1,12	6472	1,04	6978	1,06	
Bègles	24388	4,90	27330	4,93	25680	4,39	23318	3,96	22604	3,62	22475	3,41	24400
Blanquefort	4017	0,81	4671	0,84	6918	1,18	9972	1,69	12843	2,06	13901	2,11	15300
Bordeaux	278403	55,92	266662	48,14	223131	38,11	208159	35,36	210336	33,72	215363	32,63	229500
Bouliac	1084	0,22	1102	0,20	2375	0,41	2398	0,41	2841	0,46	3248	0,49	3087
Bruges	5439	1,09	6612	1,19	7610	1,30	7686	1,31	8753	1,40	10610	1,61	12500
Carbon Blanc	1628	0,33	3075	0,56	4567	0,78	5733	0,97	5842	0,94	6620	1,00	6729
Cenon	13821	2,78	17713	3,20	24769	4,23	23520	3,99	21363	3,42	21283	3,22	23100
Eysines	5327	1,07	8026	1,45	12719	2,17	14760	2,51	16391	2,63	18407	2,79	19000
Floirac	8196	1,65	8241	1,49	12040	2,06	14477	2,46	16384	2,63	16157	2,45	
Gradignan	6803	1,37	10402	1,88	18691	3,19	21441	3,64	21727	3,48	22193	3,36	22800
Le Bouscat	21404	4,30	22550	4,07	21126	3,61	20906	3,55	21538	3,45	22455	3,40	23700
Le Haillan	1613	0,32	2272	0,41	3949	0,67	5584	0,95	6974	1,12	8133	1,23	8407
Le Taillan	1652	0,33	2778	0,50	4038	0,69	5124	0,87	6815	1,09	7885	1,19	
Lormont	5976	1,20	10774	1,94	18719	3,20	20910	3,55	21591	3,46	21343	3,23	21000
Mérignac	32355	6,50	45951	8,30	50652	8,65	51306	8,71	57273	9,18	61992	9,39	63900
Parempuyre	1166	0,23	1670	0,30	2148	0,37	3541	0,60	5481	0,88	6613	1,00	
Pessac	24281	4,88	36986	6,68	51360	8,77	50267	8,54	51055	8,18	56143	8,51	56600
St Aubin du Médoc	444	0,09	723	0,13	2105	0,36	2979	0,51	4332	0,69	4990	0,76	5567
St Louis de Montferland	993	0,20	1165	0,21	1078	0,18	1340	0,23	1808	0,29	1864	0,28	
St Médard en Jalles	6967	1,40	8955	1,62	16265	2,78	18665	3,17	22064	3,54	25566	3,87	27000
St Vincent de Paul	617	0,12	670	0,12	635	0,11	758	0,13	963	0,15	1055	0,16	1014
Talence	25874	5,20	29161	5,26	34127	5,83	34692	5,89	34485	5,53	37210	5,64	41400
Villenave d' Ornon	13401	2,69	21263	3,84	22975	3,92	21073	3,58	25609	4,11	27500	4,17	30300
TOTAL	497897	100,00	553936	100,00	585476	100,00	588747	100,00	623836	100,00	659998	100,00	

sources INSSE population sans doubles comptes, évolution de 1962 à 1999 (pour 2005:données provisoires, résultats d'enquêtes)

pièce annexe n° 4 : population de la Communauté d'Agglomération de Rennes.

Communauté d'Agglomération de Rennes- Evolution de la population

Commune	1962	%	1968	%	1975	%	1982	%	1990	%	1999	%	2005
Acigné	1157	0,58	1776	0,71	2319	0,83	3554	1,19	4361	1,34	5246	1,44	
Betton	2048	1,02	2475	0,99	4870	1,74	5907	1,97	7013	2,16	8547	2,35	
Bougbarre	819	0,41	855	0,34	1139	0,41	1709	0,57	2004	0,62	2322	0,64	
Brécé	434	0,22	454	0,18	630	0,23	835	0,28	1128	0,35	1561	0,43	
Bruz	4213	2,10	5472	2,20	7281	2,61	7856	2,63	8114	2,49	13207	3,63	
Cesson Sévigné	3467	1,73	3658	1,47	6424	2,30	10451	3,49	12708	3,91	14344	3,95	15800
Chantepie	1310	0,65	1594	0,64	2651	0,95	3677	1,23	5898	1,81	6793	1,87	
Chartres de Bretagne	1770	0,88	2076	0,83	3100	1,11	4869	1,63	5543	1,70	6457	1,78	
Chavagne	639	0,32	874	0,35	1667	0,60	2244	0,75	2844	0,87	3091	0,85	
Chevaigné	660	0,33	705	0,28	773	0,28	972	0,32	1335	0,41	1620	0,45	
Cintré	521	0,26	534	0,21	857	0,31	1072	0,36	1173	0,36	1470	0,40	
Clayes	190	0,09	178	0,07	256	0,09	403	0,13	401	0,12	459	0,13	
Corps Nuds	1412	0,70	1409	0,57	1515	0,54	1692	0,57	2154	0,66	2458	0,68	
Gevézé	1343	0,67	1327	0,53	1650	0,59	1983	0,66	2434	0,75	2759	0,76	
L'Hermitage	919	0,46	1404	0,56	2279	0,82	3039	1,02	3256	1,00	3093	0,85	
La Chapelle de Fougeretz	548	0,27	644	0,26	1077	0,39	1791	0,60	2513	0,77	3306	0,91	
La Chapelle Thouarault	419	0,21	451	0,18	792	0,28	1566	0,52	1975	0,61	1915	0,53	
Le Rheu	2868	1,43	3080	1,24	3869	1,39	4276	1,43	5027	1,55	5733	1,58	
Le Verger	385	0,19	395	0,16	653	0,23	722	0,24	915	0,28	1099	0,30	
Montgermont	405	0,20	606	0,24	1099	0,39	1976	0,66	2395	0,74	2758	0,76	
Mordelles	2267	1,13	2920	1,17	3869	1,39	5146	1,72	5359	1,65	5898	1,62	
Nouvoiton	2556	1,28	2348	0,94	1615	0,58	1157	0,39	1125	0,35	1169	0,32	
Noyal sur Seiche	1867	0,93	2147	0,86	2954	1,06	3168	1,06	4313	1,33	5635	1,55	
Orgères	911	0,45	1064	0,43	1708	0,61	2175	0,73	2537	0,78	2881	0,79	
Pacé	1956	0,98	2335	0,94	3669	1,31	4943	1,65	5548	1,71	7885	2,17	
Parthenay de Bretagne	330	0,16	309	0,12	311	0,11	391	0,13	478	0,15	563	0,15	
Pont Péan	1271	0,63	1355	0,54	1287	0,46	1565	0,52	2011	0,62	3213	0,88	
Rennes	151948	75,83	190943	76,66	198305	71,03	194656	65,06	197536	60,71	206229	56,74	210500
Saint Armel	521	0,26	716	0,29	809	0,29	1003	0,34	1290	0,40	1393	0,38	
Saint Erblon	576	0,29	681	0,27	1108	0,40	1238	0,41	1708	0,52	2230	0,61	
Saint Gilles	1160	0,58	1137	0,46	1916	0,69	2808	0,94	3059	0,94	3463	0,95	
Saint Grégoire	1462	0,73	2086	0,84	2461	0,88	3856	1,29	5816	1,79	7641	2,10	
St Jacques de la Lande	4637	2,31	6587	2,64	6881	2,46	6324	2,11	6189	1,90	7582	2,09	

St Sulpice la Forêt	299	0,15	325	0,13	509	0,18	731	0,24	1064	0,33	1307	0,36
Thorigné Fouillard	781	0,39	892	0,36	2048	0,73	3591	1,20	5257	1,62	6625	1,82
Vern sur Seiche	1466	0,73	1675	0,67	2638	0,94	3116	1,04	5602	1,72	7454	2,05
Vezein le Coquet	839	0,42	1596	0,64	2207	0,79	2731	0,91	3268	1,00	4026	1,11

TOTAL **200374** **100,00** **249083** **100,00** **279196** **100,00** **299193** **100,00** **325351** **100,00** **363432** **100,00**

sources INSSE population sans doubles comptes, évolution de 1962 à 1999 (pour 2005:données provisoires, résultats d'enquêtes)

pièce annexe n° 5 : population de la Communauté d'Agglomération de Montpellier.

Communauté d'agglomération de Montpellier- Evolution de la population

Commune	1962	%	1968	%	1975	%	1982	%	1990	%	1999	%	2005
Baillargues	1062	0,717	1279	0,64	1505	0,60	2632	0,95	4375	1,39	5842	1,60	
Beaulieu	424	0,286	508	0,25	556	0,22	739	0,27	921	0,29	1400	0,38	
Castelnau le Lez	4979	3,363	8169	4,07	9339	3,75	9884	3,58	11043	3,51	14214	3,90	15000
Castries	1368	0,924	1791	0,89	2461	0,99	3419	1,24	3992	1,27	5146	1,41	
Clapiers	326	0,22	374	0,19	867	0,35	1900	0,69	3478	1,11	4631	1,27	
Cournonsec	506	0,342	555	0,28	603	0,24	856	0,31	1122	0,36	1964	0,54	
Cournonterral	1887	1,275	2088	1,04	2460	0,99	3062	1,11	4095	1,30	5069	1,39	
Fabrègues	1583	1,069	1771	0,88	2522	1,01	2915	1,05	4089	1,30	5901	1,62	
Grabels	835	0,564	1020	0,51	1537	0,62	2527	0,91	3130	1,00	5438	1,49	
Jacou	223	0,151	247	0,12	1259	0,51	1774	0,64	3795	1,21	4757	1,30	
Juvignac	182	0,123	398	0,20	2653	1,07	3488	1,26	4221	1,34	5592	1,53	
Lattes	1488	1,005	2379	1,18	3963	1,59	8154	2,95	10203	3,24	13768	3,77	16600
Lavérune	664	0,449	954	0,48	1254	0,50	1752	0,63	2090	0,66	2603	0,71	
Le Crès	650	0,439	1388	0,69	4529	1,82	6088	2,20	6601	2,10	6800	1,86	
Montaud	292	0,20	290	0,14	298	0,12	413	0,15	545	0,17	616	0,17	
Montferrier sur Lez	751	0,507	1105	0,55	1684	0,68	2015	0,73	2670	0,85	3292	0,90	
Montpellier	118864	80,29	161910	80,64	191354	76,82	197231	71,34	207996	66,13	225392	61,79	248000
Murveil les Montpellier	390	0,263	424	0,21	441	0,18	687	0,25	935	0,30	1208	0,33	
Pérols	1351	0,913	2203	1,10	3440	1,38	4422	1,60	6595	2,10	7731	2,12	
Pignan	1905	1,287	2216	1,10	2677	1,07	3319	1,20	4097	1,30	5665	1,55	
Prades le Lez	524	0,354	704	0,35	917	0,37	1538	0,56	3604	1,15	4361	1,20	
Restinclières	214	0,145	211	0,11	296	0,12	587	0,21	781	0,25	1162	0,32	
Saint Brès	438	0,30	573	0,29	1094	0,44	1515	0,55	1958	0,62	2477	0,68	
Saint Drézéry	523	0,353	555	0,28	574	0,23	1017	0,37	1329	0,42	1754	0,48	
Saint Geniès	694	0,469	862	0,43	834	0,33	1112	0,40	1415	0,45	1509	0,41	
Saint Georges d'Orques	1000	0,675	1091	0,54	1757	0,71	2727	0,99	3567	1,13	4398	1,21	
Saint Jean de Védas	1772	1,197	2086	1,04	3529	1,42	4284	1,55	5390	1,71	8056	2,21	
Saussan	336	0,227	425	0,21	526	0,21	808	0,29	1166	0,37	1445	0,40	
Vendargues	1196	0,808	1411	0,70	1871	0,75	2601	0,94	4257	1,35	5228	1,43	
Villeneuve les Maguelone	1616	1,092	1797	0,89	2279	0,91	3003	1,09	5081	1,62	7351	2,02	
TOTAL	148043	100,00	200784	100,00	249079	100,00	276469	100,00	314541	100,00	364770	100,00	

sources INSSE population sans doubles comptes, évolution de 1962 à 1999 (pour 2005:données provisoires, résultats d'enquêtes)

pièce annexe n° 6: BRM1- Bordeaux / Rennes / Montpellier – Territoire et Maîtrise d'ouvrage urbaine.

	BORDEAUX (CUB)	RENNES-METROPOLE	MONTPELLIER- Agglo.
l'agglomération et son cadre institutionnel actuel (2008)	Communauté Urbaine (la CUB) créée le 1 ^{er} janvier 1968 27 communes sur 54 500 ha 660 000habitants (RP 1999) (périmètre inchangé depuis 1968)	Communauté d'Agglomération créée le 31 décembre 1999 par transformation et extension du périmètre du district urbain: 37 communes sur 60 000 ha 365 000 habitants (RP 1999)	Communauté d'Agglomération créée le 1 ^{er} août 2001 par transformation et extension du périmètre du district urbain: 31 communes sur 43 850 ha 365 000 habitants (RP 1999)
zonages INSEE la zone d'emploi (de l'INSEE) - nombre de communes - superficie - nombre d'habitants (RP 1999) - médiane de revenu fiscal par UC en 2005 - taux de chômage au 31-12-2006 l'aire urbaine	de Bordeaux- Centre cf. INSSE) 128 800 ha 786 269 habitants 17 869 € 8, 8 % 925 253 habitants	194 385 000 ha 579 498 habitants 17 432 € 6,4 % 521 188 habitants	168 267 300 ha 531 500 habitants 16 166 € 12 % 459 916 habitants
l'historique de sa formation	-création décidée par l'Etat (et sous l'impulsion de Jacques CHABAN DELMAS) suite à la loi du 31 décembre 1966 - périmètre "figé" depuis 1968, les communes riveraines regroupées en communautés de communes défensives (en 1993, sous l'égide de la CCI, le projet de "Grand Bordeaux" de 400 00 habitants n'aboutira pas)	-création du district le 9 juillet 1970 avec 27 communes (le souhait du maire de Rennes Henri FREVILLE de constituer une Communauté Urbaine sera rejeté par les autres communes) - le pays (93 communes) est peut être la préfiguration d'une future communauté urbaine?	- création du district le 19 janvier 1965 avec 12 communes. -volonté de créer un territoire de métropolisation avec les agglomérations de Sète et Lunel, sous l'impulsion de Georges FRECHE, président de la communauté d'agglomération (l'agglomération actuelle:une première étape vers une communauté urbaine)

<p>le mode de gouvernance et les relations avec les milieux socio économique et le monde de l'université</p>	<p>-pacte de gestion entre la ville de Bordeaux et les communes périphériques, entre élus de "gauche" et de "droite", héritage de CHABAN-DELMAS et lié au poids relatif des communes sur la CUB, Bordeaux représentant 48% en 1968 et 33% en 1999.</p> <p>-le confédéralisme:</p> <ul style="list-style-type: none"> -pouvoirs de décision demeurent aux maires, -communauté de "services techniques et de réseaux en commun" avec pour chaque commune "une juste répartition"des interventions: le "troc communautaire". - Comité d'Expansion avec Jacques CHABAN DELMAS en contre pouvoir de la CCI). - Joseph LAJUGIE en conseil dans l'esprit de la DATAR. - implication du monde de l'université pour les transferts de technologie (Pessac-Unitec) et récemment près de l'A'urba. -évolution récente vers un "confédéralisme des projets" d'intérêt communautaire, dans l'action économique-accueil d'entreprises --depuis 2004 mise en place d'une mission de l'Inspection générale et de l'Audit, 	<p>-appui "historique"d'implication des réseaux sociaux économiques , des milieux associatifs et du monde universitaire dans la "gouvernance " de la ville de Rennes et du district (Michel PHILIPPONEAU participa au CELIB dès 1952. Jean NORMAND pour l'action économique.....).</p> <p>-volonté de convaincre par la pédagogie et l'expérimentation pour entreprendre des projets intercommunaux "partagés" : (la ville de Rennes : laboratoire d'idées, sans hégémonie)</p> <p>-ancrage des coopérations intercommunales pour le développement économique dans la continuité des actions de développement régional depuis 1952 (le CELIB avec René Pleven, les plans d'aménagement de la Bretagne..) sans attendre que l'avenir se dessine à Paris et "esprit breton": "ce qui est bon pour la Bretagne est bon pour Rennes...et vice et versa"</p>	<p>-rupture et renouveau en 1977 avec pour base un "projet urbain" :la charte de l'association "Citoyens et Urbanisme" s'appuyant sur le volontarisme du maire Georges FRECHE et l'implication du monde universitaire dont Raymond Dugrand (adjoint à l'urbanisme et des milieux associatifs de 1977 à 2001) puis de Jean Paul Volle.</p> <p>-l'urbanisme et sa maîtrise par la collectivité au cœur de l'action avec une vision de l'"histoire", d'une ville "d'excellence", un discours, une communication pour des ambitions partagées avec l'ensemble de la population.</p> <p>-Montpellier affirme sa position de leadership comme force d'entraînement des autres communes vers un destin partagé de métropole européenne : un "désir d'histoire" sur le long terme.</p>
--	--	--	--

	rattachée au Président (renégociation des contrats d'eau avec la Lyonnaise)		
l'environnement territorial: l'aire du SCOT	<p>-l'aire métropolitaine bordelaise composée de 93 communes sur 167000 ha avec 830000 habitants (le Cubjacais s'est retiré en 2004)</p> <p>-le SYSDAU créé en 1996 pour la révision du schéma directeur approuvé en 2001 "valant"SCOT</p> <p>- implication de l'A'urba</p>	<p>l'aire du SCOT : 64 communes (des 67 du "Pays"de Rennes) ,415000 habitants sur 114 500ha</p> <p>le Pays : un territoire de projet crée en 1999 sous l'impulsion d'Edmond HERVE (lien consensuel avec le Conseil Général et la DDE initialement hostiles à ce Pays et à ses options de développement). Le CODESPAR (comité de développement économique et social du "Pays de Rennes) favorisait la concertation entre les différents acteurs de la vie économique locale depuis 1984 >conseil de développement du Pays depuis 2003.</p> <p>- le SCOT élaboré par l'AUDIAR.</p>	<p>-l'aire du SCOT est celle de l'agglomération (limitation du fait d'oppositions de communes "riveraines" et du préfet, mais réflexion sur une aire métropolitaine élargie, la dynamique urbaine se jouant se jouant d'ores et déjà sur plusieurs territoires institutionnels)</p> <p>- rôle de Jean Pierre MOURE, maire d'une "petite commune", conseiller général, dans l'implication des communes lors de l'élaboration du SCOT:démarche fédératrice pour un "avenir partagé"</p> <p>- implication de la SERM dans l'élaboration du SCOT.</p>
les axes prioritaires de développement et d'action et les "leviers" de décision	<p>-à l'origine de la CUB la voirie et l'assainissement (lutte contre les inondations) étaient prioritaires</p> <p>- le "levier" d'action en 1996 fut le SDDUC (schéma directeur des déplacements élaboré sous l'égide de Francis CUILIER, à l'issue de sa nomination à la direction de</p>	<p>-la maîtrise de l'urbanisation avec une capacité d'anticipation par la réalisation de réserves foncières et le développement économique étaient les deux priorités de la ville de RENNES dès les années 55/60, puis notamment avec l'apport des "délocalisations": Citroën,</p>	<p>-maîtrise de l'urbanisation à partir de 1977 avec une révision du POS de Montpellier et des travaux d'assainissement et de protection contre les inondations.</p> <p>-ouverture de l'urbanisation vers le SUD> Antigone avec Riccardo Boffill (projet</p>

	<p>l'A'urba)>TRAM >urbanisation autour des axes du TRAM et des centres existants et limiter l'étalement urbain>PDU en mai 2000 >PLH en décembre 2001>PADD/PLU en juillet 2006 avec la nécessité de 5000 logements nouveaux par an >densification intra rocade et confortation du rôle du centre ville de Bordeaux comme pôle majeur de centralité >implication de la CUB dans un programme ambitieux de ZAC, nécessaire pour rattraper les retards, et avec la Ville de Bordeaux dans la "rénovation du centre-ville" et un rééquilibrage entre "rive droite et rive gauche". - puis depuis 2004, impulsion dans le développement économique sous l'égide d'Alain Rousset, en lien avec la Région: implication dans l'accueil d'entreprises sur des sites d'intérêt métropolitain, pôles de compétitivité (implication dans la SEM route des lasers....)</p>	<p>Télécommunications... - les ZAC comme outil opérationnel: 60% de logements neufs en ZAC) -les notions de "projet urbain" avec notamment Jean Yves CHAPUIS et Alexandre CHEMETOFF, la prise en compte de l'importance "des formes urbaines", des coupures vertes.. dans l'héritage culturel de la Ville de Rennes : la "Ville Archipel"> concepts en cours d'intégration dans la culture urbaine de la Métropole>une agglomération "multipolaire". -le VAL (décidé en 1989 et mis en service en 2002) a favorisé la cohérence en matière d'urbanisme et de transports.</p>	<p>emblématique "méditerranéen") -maîtrise du foncier avec la ZAD comme outil de création de réserves foncières puis les ZAC comme outils opérationnels (40% des logements neufs en ZAC) -notion "d'affinage urbain" de Raymond DUGRAND s'appuyant sur la qualité des espaces publics,des jardins,des places,des maisons pour tous dans les quartiers... Et dans les composantes d'une nouvelle donne urbaine prise en compte dès le départ des trois domaines d'actions: -protection contre les inondations des quartiers SUD -organisation des transports collectifs même avant la mise en service du Tramway en 2000 -développement de l'atout culturel avec notamment la réalisation du Corum, du Zénith, de Médiathèques et récemment de la rénovation du musée Fabre >actuellement, à l'échelle de l'agglomération pour une vocation de métropole avec la poursuite de l'urbanisation vers</p>
--	---	--	---

			le SUD menée de paire avec la revitalisation du centre historique "Grand Cœur" avec la notion de "centre élargi".
communication	action récente: "27 communes ensemble ...une force "	en continuité de celle de la ville de Rennes, pour l'agglomération: "vivre en intelligence"	"Montpellier, la surdouée" des années 80 > "Montpellier, Métropole du Sud" et pour l'agglomération: "donner du sens à l'avenir"
les axes prioritaires en lien avec l'environnement territorial et les autres collectivités	-sur l'aire du "SCOT" dynamisation du "cœur" de l'agglomération, renforcement des structures urbaines existantes en maîtrisant le développement périphérique (le retrait du Cubzacais montre une des limites de cet objectif) -réflexions inter-scot avec le libournais, le bassin d'Arcachon (et le cubzacais, difficultés pour la mise en œuvre d'un schéma d'urbanisme commercial ...) -dans le domaine de l'action économique liens avec la Région notamment pour les pôles de compétitivité et avec le Département (route des lasers)	-sur l'aire du SCOT, dynamisation de l'attractivité du cœur de l'agglomération, capitale régionale, et renforcement des communes "la ville archipel", les "villetes"..avec le développement des déplacements collectifs -maintien de la qualité et de l'attractivité du cadre de vie -action économique en lien avec l'action régionale: "ce qui est bon pour Rennes est bon pour la Bretagne et vice et versa". -actions conjointes avec la technopole de St Malo sous couvert de l'association Rennes Atalante (depuis 2005)	-sur l'aire du SCOT, souci de préservation de l'équilibre ville/nature en limitant la consommation de l'espace et en s'appuyant sur l'armature des espaces naturels et agricoles -promotion des "villes de proximité" -modernisation des offres de transports collectifs urbains et interurbains -tram, bus, trains- vers une "métropole multipolaire" le SCOT de l'agglomération de Montpellier ouvrant la réflexion sur un futur territoire de projet réunissant les aires urbaines de Sète, Montpellier et Lunel dans un premier temps puis en un second temps au-delà vers Nîmes et Alès
la maîtrise d'ouvrage urbaine dans les domaines de l'aménagement, de la maîtrise foncière et de l'habitat	-les années 60/70: le temps des ZUP, sur les communes de Lormont, Cenon, Floirac, des zones industrielles à Bruges, Mérignac, Pessac..du	-dès les années 60, actions d'acquisitions foncières pour anticiper et maîtriser l'urbanisation >les ZUP puis dès 1977 la "ville renouvelée "	-entre 1960 et 1975 : le temps de la ZUP avec la Paillade, du centre historique en "secteur sauvegardé" et de sa "fermeture" au Sud par un

	<p>campus à Pessac avec la SEG (sem départementale) et l'appui "bienveillant "de Chaban Delmas, hors du territoire de sa Ville</p> <p>-à Bordeaux la rénovation de Mériadeck avec la SBRU (sem de Bordeaux puis de la CUB)</p> <p>-puis le "marché privé" comme facteur de "régulation"</p> <p>-l'agglomération "sans projet" et sans actions de maîtrise foncière jusqu'aux années 2000 (sauf des interventions communales et la mise en place du GPV des Hauts de Garonne); les 3 ambitions de Chaban Delmas pour Bordeaux:la Bastide, le VAL et la réfection des quais échouent faute de "consensus communautaire", suite aux réticences locales dont celles du Port Autonome (pour les quais) et un contexte économique peu favorable.</p> <p>-à partir de 2000 et surtout de 2002, la CUB s'implique dans un programme de ZAC "grands projets": 18 "principales" sur une trentaine d'opérations envisagées pour pouvoir pallier aux retards accumulés et contenter le maximum de maires qui</p>	<p>dans les quartiers centraux du Colombier puis de la Gare (avec la SEM d'aménagement de la Bretagne-SEMAEB) et sur les bords de la Vilaine (avec la SEM de la Ville- SRR qui deviendra Territoires-SEM du District puis de la Métropole)</p> <p>- maîtrise publique avec des ZAC couvrant 60% des besoins sur Rennes et pour les 2/3 avec les 2 SEM et 1/3 en régie (savoir faire à maintenir en interne et maîtrise d'œuvre des espaces publics devant ensuite être gérés par la commune)</p> <p>- peu d'interventions directes des promoteurs privés comme aménageurs en ZAC:étaient "alimentés"en foncier par la collectivité mais évolutions à l'échelle de la métropole >certaines communes périphériques intervenaient déjà en ZAC ou lotissements avec les SEM ;les services de la Métropole assurent un appui technique aux communes pour assurer la qualité des "espaces et formes urbaines", la mixité sociale ,la démarche de projet urbain">vers une maîtrise publique urbaine d'agglomération et une "culture</p>	<p>centre commercial:le Polygone</p> <p>- régulation du marché foncier par la promotion privée locale.</p> <p>- à partir de 1977 : "charte de l'association "Citoyens et Urbanisme"de la nouvelle municipalité >"Changer la ville pour changer la vie"</p> <p>>une stratégie urbanistique municipale portée par le maire Georges FRECHE et son adjoint Raymond DUGRAND s'appuyant pour sa mise en œuvre :</p> <p>-sur la maîtrise foncière et des interventions en ZAD et en ZAC (nouveaux quartiers= nouvelles ZAC) menées par la SERM-Sem d'aménagement (Antigone en 1981 vers le Sud et la Méditerranée-Port Marianne...</p> <p>-sur le renouvellement urbain (avec pour le GPV un chef de projet mis à disposition par la SCET-CDC)</p> <p>-dans le "centre élargi Grand Cœur" équipe conjointe SERM/ Ville de Montpellier</p> <p>-la SERM –le bras armé de la municipalité pour la mise en oeuvre de sa politique d'aménagement</p> <p>-avec le district puis la communauté d'agglomération évolution vers une maîtrise à</p>
--	--	--	--

	<p>demeurent "patron" de leur "urbanisme" et choisissent leur aménageur (privé, public, SEM, OPAC..); il en est de même pour la restructuration de Bordeaux ou les interventions d'ORU et de renouvellement urbain:la CUB finance, le maire "commande chez lui".</p> <p>-les ZAC ne couvrent que 30% des besoins en logements et pas de "projet emblématique" à l'échelle de la CUB.</p> <p>- cependant depuis 2002, la maîtrise d'ouvrage urbaine s'organise à la CUB (avec la venue d'Alain LORGEUX) en liaison avec l'A'urba pour dépasser les "difficultés de travail en équipe" ; avec l'élaboration du PLU,</p> <p>-maintien des habitudes des interventions en "régie" des services de la CUB ("savoir faire" pour "savoir faire faire")</p>	<p>urbaine partagée" en lien avec l'agence d'urbanisme l'AUDIAR.</p> <p>-les ZAC d'habitat sous maîtrise d'ouvrage communale (en régie ou avec SEM) mais des opérations d'intérêt communautaire tel que la "Courrouze"sur Rennes et St Jacques de la Lande (avec la SEM Territoires) servant notamment de "laboratoire urbain- éco quartier"</p> <p>-en habitat social maîtrise publique en concertation avec essentiellement l'OPAC d'HLM de la Ville (maintenant de l'agglomération- Archipel) et deux SA d'HLM –Espace CIL et Aiguillon Construction.</p>	<p>ces nouvelles échelles de territoire avec l'appui des services de Montpellier Agglomération près des communes qui le veulent</p> <p>-pour le logement social appui de la ville de Montpellier puis de l'agglomération sur l'office public d'Aménagement et de Construction de Montpellier – ACM- le plus important bailleur social de la Région , rattaché à la Communauté d'Agglomération en 2004.</p>
<p>la maîtrise d'ouvrage dans l'action économique</p>	<p>- jusqu'en 2000 des interventions souvent en régie directe des services de la CUB pour des aménagements dans le cadre des travaux de voiries et réseaux de compétence CUB et animation économique sous l'égide de la CCI avec le</p>	<p>- implication ancienne de la Ville de Rennes dans l'action économique dans ses différentes composantes de l'accueil d'entreprises (parcs d'activités, bâtiments d'accueil..), la promotion,l'appui à la création,</p>	<p>- sous l'égide des services de la Ville de Montpellier puis du District et de l'Agglomération</p> <p>- en lien avec l'association "Montpellier et Languedoc Roussillon Technopole" créée, sous l'égide des services économiques de la Ville et de</p>

	<p>BRA (bureau de recherche et d'accueil) qui se transforme en 1996 (agence de développement économique) avec l'implication de la CUB, du Conseil Général et de la Région...</p> <p>(le BRA se positionne actuellement en acteur de référence pour la CUB et la Gironde pour assurer la promotion et la commercialisation du territoire)</p> <ul style="list-style-type: none"> -une technopole sous l'égide du Conseil Général animée par la SEM Bordeaux Technopolis (cessation d'activité en 2000) -des associations de secteurs pour la création de pépinières, l'accueil d'entreprises:Unitec à Pessac en lien avec l'université, Technowest à Mérignac, Talence Innovation, Arc Sud Développement, Hauts de Garonne Développement.... -reprise en main par les services économiques de la CUB en 2000 avec la Charte de Développement Economique définissant des sites d'intérêt métropolitain...et depuis 2004 coopération avec la Région et son Agence de Développement 2ADI (pôles 	<p>les liens avec le monde de la recherche par ses services économiques et au sein de l'association Rennes Atalante.</p> <ul style="list-style-type: none"> - liens avec les services économiques de la Région pour les pôles de compétitivité et poursuite des actions et réflexions avec la métropole nantaise. 	<p>l'Université en 1985.</p> <ul style="list-style-type: none"> - réalisations opérationnelles par la SERM (parcs d'activités, immobilier d'entreprise, pépinières d'entreprises...)
--	--	--	---

	de compétitivité...) - participation à "la SEM route des lasers" avec le Conseil Général et la Région		
la maîtrise d'ouvrage dans les équipements publics	-la CUB participe à des financements d'équipements communaux, départementaux (collèges et université –plan Université 2000)	-les équipements publics communaux et infrastructures tels que la voirie, l'éclairage.... demeurent sous maîtrise d'ouvrage des communes	-les équipements publics et infrastructures locales demeurent sous maîtrise des communes -à Montpellier maîtrise d'ouvrage déléguée à la SERM (Piscine, Bibliothèque Centrale...) de même pour des équipements d'intérêt communautaire tel que la réhabilitation du Musée Fabre, le stade Yves du Manoir...
la maîtrise d'ouvrage dans les équipements culturels, de loisirs, de congrès...	-la CUB participe au financement des travaux du parc des expositions (sous couvert de la SEM Sbepec), du MIN - non implication de la CUB dans le domaine culturel et des congrès et réalisation future d'une grande salle de spectacle en PPP par un investisseur privé à Floirac	-des équipements d'intérêt communautaire tel que "les Champs libres" regroupant le Musée de Bretagne, une Bibliothèque et un "espace des sciences", l'Ecomusée du Pays de Rennes	-des équipements d'intérêt communautaire tels que le Corum, le Zénith, le Parc des Expositions gérés par la Sem Enjoy, le MIN par la Sem SOMIMON.. sous l'égide de la Ville et de l'Agglomération - grande salle de spectacle en cours de réalisation au parc des expositions par Enjoy - rénovation du musée Fabre par la Communauté d'Agglomération avec la SERM
la maîtrise d'ouvrage dans les transports et le stationnement	-réalisation des travaux du Tram par la Cub (mission rattachée au directeur général), gestion par la Connex – Veolia (ainsi que le	- le syndicat intercommunal des transports (SITCAR) fut créé en 1980 et dès 1984 un Plan des Déplacements Urbains envisage des lignes	-les transports urbains de l'Agglomération de Montpellier assurés par la Sem TAM (réalisations en mandat et gestion)

	réseau de bus urbains) -parkings souterrains en gestion privée ou en régie (Parcub)	de TCSP>les transports collectifs sont de compétence du District en 1992. -réalisation du VAL mandatée à une SEM –la SEMTCAR, l'exploitation étant confiée au groupe Kéolis (gestionnaire historique des réseaux de transports de l'agglomération) -stationnements d'intérêt communautaires délégués à la SEM -SAPAR	sous l'égide de la Communauté d'Agglomération et de la Ville. -TAM assure également la gestion du stationnement sur voirie et 30% des parkings de stationnement souterrains de Montpellier, les autres étant en gestion privée.
autres réseaux	-gestion des réseaux d'eau et d'assainissement par la Lyonnaise des Eaux –Suez (contrat renégocié en 2006) - depuis 2006 internet haut débit avec une SA Inolia (en DSP)	-gestion du réseau d'eau par la CGE-Véolia	-gestion du réseau d'eau et d'assainissement par la CGE- Véolia - réseau de chaleur et de froid réalisé et géré par la SERM

pièce annexe n° 7 : BRM 2 – Bordeaux / Rennes / Montpellier – les SEML dans le champ des acteurs

	BORDEAUX (CUB)	RENNES-METROPOLE	MONTPELLIER- Agglo.
logement ou bureau en accession	<p>-le champ d'activité privilégié des promoteurs privés locaux et nationaux (Bouygues, Eiffage, Nexity, Icade....) sur sites diffus ou dans le cadre des ZAC notamment suite à l'engagement de la ZAC de la Bastide.</p> <p>-intervention de BMA -ex SBRU sur son opération de la Bastide ou en "opération propre"</p> <p>-interventions de l'OPAC Aquitanis ou de la SA Domofrance (CILG) dans des ZAC qu'ils aménagent ou en renouvellement urbain (ORU)</p> <p>-implication de la SAEMCIB sur Bègles</p>	<p>-intervention des promoteurs privés locaux et nationaux au sein des ZAC maîtrisées généralement par les communes (dont en premier lieu la Ville de Rennes) ou en direct sur certaines communes périphériques de la 1^{er} couronne tel Cesson Sévigné.</p> <p>-intervention de SEM dans le cadre de convention avec la Ville de Rennes (dans les années 80, la SEMAEB (SEM de Bretagne) au Colombier et à la Gare.</p> <p>- en centre villes les interventions en OPAH du PACT ARIM sont achevées</p>	<p>- intervention (après mise en compétition) des promoteurs privés locaux et nationaux au sein des ZAC maîtrisées par la Ville et gérées par la SERM.</p> <p>- intervention de la SERM en opération propre ou en partenariat avec des promoteurs privés pour "amorcer "des marchés puis "passer le relais" à la promotion privée dans un souci de cohérence urbaine.</p>
logement en locatif	<p>-parc éclaté entre l'Opac Aquitanis, l'Opac Gironde Habitat, des SA d'HLM dont Domofrance (CILG).... des SEM communales (SAEMCIB à Bègles, SEMI à Blanquefort, SEMIB à Bruges et par le passé des SEM à Villenave d'Ornon, St Médard en Jalles...)</p> <p>et In Cité-ex SBUC (Bordeaux)</p> <p>-pas d'opérateur leader mais l'ancien directeur général de</p>	<p>-répartition sous l'égide des collectivités entre l'Opac – Archipel (de Rennes et aujourd'hui de l'agglomération), des SA d'HLM : Espace CIL et Aiguillon Construction et pour certaines communes de la périphérie l'Opac départemental, Archipel étant le "bras armé " de Rennes Métropole pour la mise en œuvre de ses objectifs de construction de nouveaux logements dans le cadre du</p>	<p>- l'office public d'Aménagement et de Construction de Montpellier (ACM) est le "bras armé" de la Ville de Montpellier et de l'agglomération pour la mise en œuvre du PLH.</p> <p>- depuis 2005 politique de coopération avec le département et la Région</p>

	Domofrance -Jean Luc HOGUET- est parmi "ceux qui font la ville", très impliqué dans le mouvement de l'habitat social, participa à la commission Dubedout	PLH.	
aménagement urbain en ZAC .lotissement...	<p>-sur 18 "grands projets "identifiés de ZAC d'aménagement communautaires:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6 à BMA (ex SBRU) SEM dont la CUB est l'actionnaire principal - 4 en régie par les services de la CUB - 5 à l'OPAC-AQUITANIS - 1 à la SA Domofrance (CILG) - 2 à des promoteurs privés (Eiffage et Capri-ICADE) <p>liste à laquelle peut être ajoutée la ZAC des Berges du Lac dévolue à Bouygues en groupement avec Aquitanis (la 1^{er} référence de Bouygues en France en aménagement)</p> <p>-BMA, la SEM de la CUB n'est pas identifiée comme l'opérateur de l'agglomération et ne réalise que 20 à 30% de son chiffre d'affaires avec la CUB.</p> <p>-une SEM, la SAUNAB était intervenue pour l'aménagement du quartier du Lac et du Nord de Bordeaux et des SEM avait été créées pour</p>	<p>-la maîtrise publique de l'aménagement sous la forme de ZAC était "historiquement" largement pratiquée par la ville de Rennes qui en confiait la réalisation à deux SEM (la SEMAEB-sem de Bretagne et la SRR (de Rennes), ses services techniques en conservant 1/3 en régie.</p> <p>-la SEMAEB fut un "vivier" de professionnels qui demeurent des "référents" sur Rennes et son agglomération avec notamment Jean Yves CAPUIS qui fut adjoint à l'urbanisme de Rennes et s'implique dans la politique des "formes urbaines", Jean François BLACHE qui en fut le directeur puis celui de la SEMTCAR (VAL) et demeure impliqué dans la mise en œuvre du PLH ou la formation universitaire (Institut d'Urbanisme de Rennes).....</p> <p>-sur les communes périphériques la SEMAEB intervenait dans le cadre de ZAC (sauf à Cesson Sévigné</p>	<p>-depuis 1977, la maîtrise publique de l'aménagement sur la ville de Montpellier est assurée par des ZAC avec la SERM comme opérateur.</p> <p>-la SERM assure la cohérence du projet urbain initié par Raymond DUGRAND puis du SCOT sous la "maîtrise" et "en proximité"des élus, en lien étroit avec les services de la Ville et de l'Agglomération.</p> <p>-la SERM comme régulateur du marché foncier sur Montpellier</p> <p>- la SERM dans un rôle d'observatoire de ses secteurs d'actions (logement, économie.),</p> <p>-apports pour la réflexion prospective notamment lors de l'élaboration du SCOT</p> <p>-montage d'opérations "expérimentales "tel Odysseum sur un concept associant le triptyque "culture, loisir, détente" - implication de la SERM dans la mise en oeuvre de Partenariats Public Privé.</p> <p>-prés des communes de</p>

	<p>l'aménagement de Talence et de Villenave d'Ornon.</p> <p>Nota: la SEM départementale SEG (Gironde Développement) était intervenue dans les années 60/70 pour la réalisation des ZUP des Hauts de Garonne, du Campus Universitaire. Dans les années 90 un "accord" fut convenu entre la CUB et le Conseil Général pour une répartition des interventions territoriales avec la SBRU-BMA, la CUB et le Conseil Général étant actionnaires de ces deux SEM (CUB majoritaire à la SBRU-BMA et Conseil Général à la SEG-Gironde Développement), : accord non respecté par BMA qui intervient au Verdon, à St André de Cubjac...</p> <p>-la SEG avait repris d'anciennes opérations "en difficulté" de l'ex SEM régionale : le SIDEA.</p> <p>-la CARA (Compagnie d'Aménagement Rural d'Aquitaine) a cessé ses activités en 2000.</p>	<p>où les promoteurs intervenaient directement)</p> <p>-avec le district puis l'agglomération la SRR est devenue la SEM de la communauté, dénommée Territoires du Pays de Rennes et est intervenue sur la plupart des communes en "complémentarité" et "concurrence" de la SEMAEB.</p> <p>-une SEM départementale, la SADIV, créée en 2003, intervient également sur des communes périphériques du Pays de Rennes.</p> <p>-depuis janvier 2006, le "paysage" des SEM d'aménagement en Bretagne a évolué vers une cohérence au regard des compétences des collectivités locales:</p> <p>-la SEMAEB est la SEM du Conseil Régional pour la construction de ses lycées et ses politiques spécifiques, sauf dans les Côtes d'Armor, ses opérations d'aménagement ont été transférées aux SEM départementales dont la SADIV en Ille et Vilaine ou aux SEM d'Agglomération dont Territoires sur Rennes Métropole.</p> <p>-tous les départements sauf les Côtes d'Armor sont ou se sont</p>	<p>l'agglomération rôle de médiateur et de "réfèrent comme opérateur de qualité urbaine" pour une implication dans des opérations de dimension plus modestes (centres bourgs, lotissements...) : action en cours au coup par coup sous l'égide des maires (des formules autres que la ZAC à trouver?) et concurrence des lotisseurs bien implantés localement</p> <p>- implication de la SERM à Montpellier pour favoriser l'accès à la propriété des primo-accédents</p> <p>- implication de la SERM pour favoriser les démarches "développement durable-économies d'énergies" en lien avec les promoteurs privés</p> <p>- Eric BERARD, directeur de la SERM parmi les "acteurs reconnus de la Ville" tant sur Montpellier qu'au niveau national au sein du club Ville Aménagement (dont il fut le président jusqu'au 1^{er} trimestre 2007)</p> <p>Nota: la Sem départementale Hérault Aménagement , créée en 1964 pour la réalisation de la Grande Motte (Mission</p>
--	---	--	--

		dotées de SEM départementale : (création d'EAD 56 en Morbihan). -renforcement des SEM d'agglomération avec Territoires sur Rennes et création de Brest Métropole Aménagement.	d'aménagement du Languedoc Roussillon), intervient pour les communes hors des agglomérations de Montpellier (intervention de la SERM)et Béziers (une SEM locale :la SEBLI)
renouvellement urbain	-pour les Hauts de Garonne, le GPV intercommunal n'a pu être l'opérateur, celui-ci devant être selon l'ANRU sous le contrôle de chaque commune ce qui a conduit aux interventions de: - Domofrance en "montant des Sem ad hoc"à Cenon (SEM Palmer) et à Lormont (SEM des Monts des Lauriers) - Aquitanis à Cenon (Etienne PARIN, architecte, directeur du GPV des Hauts de Garonne parmi les acteurs clés de l'agglomération.) - à Bègles la SAEMCIB (SEM de Bègles) intervient pour l'ORU des quartiers Yves Farges et Maurice Thorez (démarche combinée d'aménageur et de bailleur social). -sur Bordeaux intervention de Domofrance sur Belcier-St Jean	-accompagnement de la SEM Territoires en aménagement et restructuration (cf. centre commercial sur le quartier de Villejean...).	- la SERM impliquée comme aménageur et "promoteur relais" en logement dans les interventions de renouvellement urbain : -sur le centre ville dans le cadre de l'opération Grand Cœur - pour le réhabilitation de copropriétés dégradées au Petit Bard (convention ANRU-quartier Cévennes) -dans les quartiers périphériques en lien et cohérence avec le GPV, les services de la Ville et ACM (l'OPAC de Montpellier).

<p>rénovation centre-ville de l'agglomération</p>	<p>-en 2002 la solution SEM a été choisie pour l'engagement d'une restructuration globale du centre ville de Bordeaux (CPA, PRI, OPAH...) SBUC >IN CITE : intervention sous l'égide de la Ville de Bordeaux (malgré implication majoritaire de la CUB au capital de la SEM)</p>	<p>- axe d'intervention de Territoire pour les prochaines années ?</p>	<p>-la SERM et les services de la Ville interviennent conjointement au sein de la "mission Grand Cœur". (PRI, OPAH, OPAH RU ZACs, ANRU (avec le GPV) -le périmètre de Grand Cœur déborde des strictes limites du centre historique et intègre les "faubourgs" et le quartier de la gare (centre ville élargi)</p>
<p>projets urbains "complexes"</p>	<p>- les blocages des "frontières communales" subsistent et des projets concernant plusieurs communes tels que ceux de la "partie basse de la rive droite" sur Bassens, Lormont, Bordeaux, Cenon et Floirac ou Belcier – Bacalan sur Bordeaux et Bègles ne sont pas traités avec un opérateur global. - le quartier Belcier – Saint Jean en Programme d'Intérêt National ?</p>	<p>-Territoires aménage le site de Courrouze, d'intérêt communautaire, avec une démarche d'exemplarité sur les problématiques de mixité sociale et générationnelle, des formes urbaines, du développement durable (éco-quartier) "en lien étroit" avec les services de Rennes Métropole et les urbanistes Bernado SECCHI et Paolo VIGANO -démarche type "plan guide" de cohérence sur un "grand territoire" à aménager sur la durée et sur deux communes riveraines : Rennes et St Jacques de la Lande.</p>	<p>-la SERM intervient depuis 1977 dans une dynamique de projets urbains complexes sur "des grands territoires" d'Antigone à Port Marianne – Odysseum avec le développement, cohérent sur la durée, de la "marche vers le Sud". -complémentarité des rôles entre l'instance politique qui impulse la dynamique du projet urbain, assume les arbitrages stratégiques et la SERM qui apporte son expertise près des instances décisionnelles et assure sa mission "d'ensembliser" pour la mise en œuvre des projets successifs.</p>
<p>réalisation d'équipements publics</p>	<p>-sur la ZAC de la Bastide, BMA intervient en mandat pour la CUB (groupe scolaire), pour le CNFPT mais les équipements de maîtrise d'ouvrage ville de Bordeaux tels que le pôle</p>	<p>- répartition entre les services et Territoires des équipements de Rennes Métropole (les Champs libres aux services, l'Hôtel de l'Agglomération à Territoires...)</p>	<p>- la SERM intervient en mandat pour la réalisation des équipements structurants de la Ville et de l'Agglomération: Piscine, Médiathèque, réhabilitation du musée Fabre,</p>

	<p>universitaire sont réalisés en régie par ses services, -BMA a une activité importante de "mandataire" pour les communes telles que Mérignac, Talence et la Région pour la réalisation des lycées... (la Région est le principal "client" de BMA bien que ne participant pas au capital de la SEM) -pour la réalisation des lycées et bâtiments universitaires la Région en confie la maîtrise d'ouvrage déléguée aux SEM locales (BMA et Gironde Développement en Gironde) , à ICADE (ex SCIC-CDC), à la DDE, à d'autres SEM sur les autres départements.. -Gironde Développement intervenait pour la réalisation des collèges en Gironde (reprise en direct par les services du Conseil Général en 2007) mais demeure impliquée pour l'extension des bâtiments du Conseil Général et des équipements communaux notamment près de la COBAS (bassin d'Arcachon)</p>	<p>-la Ville de Rennes réalise généralement ses équipements en régie et assure la maîtrise d'œuvre des infrastructures qui reviendront dans son domaine public, y compris dans le cadre de ZAC. -pour les équipements sous l'égide du Conseil Général et de la Région, interventions respectives de la SEMAEB (lycées) et de la SADIV (laboratoire départemental d'analyse, centre de secours et collèges (en complémentarité des services techniques en régie)</p>	<p>nouvel Hôtel de Ville... stade Yves du Manoir... la patinoire ludique Végapolis, le planétarium...) -apport d'expertise sur les économies d'énergie et la gestion (avant même la "vogue du développement durable"), sur des concepts associant les loisirs aux sports et à la culture notamment à Odysseum - pour les équipements du Conseil Général dont les collèges intervention de la SPLA départementale d'Hérault Aménagement (démarche HQE depuis l'origine de cette approche, démarche qualité sur l'accueil des élèves handicapés...) -pour les équipements du Conseil Régional dont les lycées intervention de la Sem Régionale (dirigée jusqu'en 2008 par Eric BERARD également directeur de la SERM).</p>
<p>réalisation et gestion d'équipements de loisirs, sportifs, culturels...</p>	<p>-la CUB est actionnaire de la SBEPEC Sem patrimoniale du parc des expositions (ville de Bordeaux majoritaire) (la gestion du parc des</p>	<p>-le Théâtre National de Bretagne est géré par la Sem TNB (Ville de Rennes, actionnaire majoritaire) - la SAPAR créée en 1976</p>	<p>-le CORUM (Opéra et Centre des Congrès) est géré par la SEM Enjoy. -la Sem Enjoy qui gère également le Parc des</p>

	<p>expositions, du Palais des Congrès et du Hangar 14 est assurée par une association CEB (Congrès et Expositions de Bordeaux)</p> <ul style="list-style-type: none"> - MGE (Mérignac Gestion Equipement SEM de la Commune de Mérignac) gère les équipements culturels (et congrès) de Mérignac (le Pin Galant) et du Haillan (l'Entrepôt) - à Bordeaux la patinoire, le stadium vélodrome, le bowling de Mériadeck étaient gérés par la SEM BGE-Bordeaux Gestion Equipement (de la ville de Bordeaux): cessation d'activités en 1996 et reprise des équipements en gestion par AXEL-VEGA - TGE à Talence pour la gestion d'une salle de spectacle (la Médoquine) - SML G1C2 à Gradignan pour la gestion du théâtre des 4 saisons --à Pessac la SEM Agir (ville de Pessac) assure la restauration collective et gère la piscine. 	<p>pour la gestion de stationnement à Rennes est devenue "multi gestion" et assure la gestion d'une salle de spectacle "le Liberté", de la patinoire ludique "le Blizz"...et assure des missions de "télésurveillance" d'espaces publics ou de bâtiments publics et privés.</p>	<p>Expositions et le Zénith assure près de la collectivité un rôle d'expertise et conseil dans le domaine du tourisme d'affaire</p> <ul style="list-style-type: none"> -à l'écoute du tissu économique local et en lien avec le secteur hôtelier -la Sem "créateur d'événements" organise ses propres manifestations telles la Foire Internationale ou le Salon du Cheval, le Salon du Bâtiment.. - la Sem verse des dividendes à ses actionnaires - la SEM réalise en convention avec le Conseil Régional et partenariat avec la ville et l'agglomération une "grande salle de spectacles" dans l'enceinte du parc des expositions.
<p>animation et développement économique</p>	<p>-BMA intervient dans la réalisation de zones d'activités à Lormont, Gironde Développement (ex SEG – SEM du Conseil Général) était</p>	<p>-les SEM (SEMAEB jusqu'en 2006 et Territoires) dans leur rôle d'aménageur et de construction de bâtiments sous l'égide des services</p>	<p>-la SERM en accompagnement de la politique des services économiques et de la Technopole de Montpellier Agglomération pour la mise en</p>

	<p>intervenue en ce domaine à Mérignac et à Carbon Blanc</p> <ul style="list-style-type: none"> -la plupart des travaux de zones d'activités sont réalisés en régie par les services techniques de la CUB -le concept de " technopole multipolaire "avait été "porté" par une SEM-Bordeaux Technopolis créée en 1988 sous l'égide du Conseil Général:cessation d'activités en 2000 avec reprise de la gestion des centres de ressources et pépinières d'entreprise par Gironde Développement (jusqu'à fin 2006) - pour la "route des lasers" une SEM ad hoc, patrimoniale et commercialisation (direction sous l'égide du conseil général et appui technique pour la réalisation en mandat des aménagements et bâtiments par Gironde Développement) -animation économique par les services économiques de la CUB avec le réseau des associations liées aux Communes (Unitec, Technowest...) et de plus en plus sous l'égide de la Région(2ADI) pour les projets majeurs (pôles de compétitivité...) et le BRA comme agence de 	<p>économiques ou de l'association Rennes Atalante.</p> <ul style="list-style-type: none"> -la SADIV assure le relais des politiques mises en place par le Conseil Général hors agglomération (plate forme logistique, plate forme bio technologie à Fougères.) 	<p>œuvre de leurs projets, l'apport d'expertise et le rôle d'observatoire:</p> <ul style="list-style-type: none"> - parcs d'activités (nouveaux et requalification de parcs anciens.. - immobilier d'entreprise et de bureaux avec des interventions en opération propre de la SEM "en relais" du marché privé ou en développant des Partenariats avec des investisseurs privés...
--	--	--	--

	<p>promotion économique (Bordeaux- Gironde)</p> <p>-Gironde Développement intervient sur le reste du département dans la réalisation de parcs d'activités (Libourne...) ou d'immobilier d'entreprise en mandat, VEFA, contrat de promotion immobilière cf.Escobois...)</p>		
MIN (marché d'intérêt national)	-le MIN et les Abattoirs sont gérés en régie par les services de la Communauté Urbaine		-le MIN est géré par une SEM : la SOMIMON
transport et stationnement	<p>- les transports urbains et le TRAM sont gérés par la Connex-Véolia, en continuité de la CGFTE (Compagnie Générale Française des Transports et d'Entreprise) qui exploitait le tramway de Bordeaux en 1875.</p> <p>- de nombreux parkings publics souterrains du centre de Bordeaux sont en gestion à des groupes privés (VINCI, FAYAT, EIFFAGE.)et par la SEM Grands Parkings Garages (de la ville de Bordeaux)....</p> <p>-le parc public de la CUB était géré par une SEM Bordeaux Parc Auto(la CUB majoritaire) ;suite à une nouvelle dévolution de la DSP ,après quelques vicissitudes</p>	<p>- pour la réalisation du VAL: création d'une SEM, la SEMTCAR, en 1992, le secteur privé ne s'étant pas engagé dans le cadre d'une concession.</p> <p>et par DSP, gestion à la STUR, groupe Kéolis, qui gère également le réseau de bus urbain.</p> <p>-la SEMTCAR intervient également pour la réalisation des parcs relais et participe aux réflexions urbaines liées au TCSP.</p> <p>- les parcs de stationnement en gestion par CITEDIA ex SAPAR (CITEDIA intervient également à titre d'expert en étude ou conseil près d'autres SEM et</p>	<p>-les transports urbains de l'Agglomération de Montpellier (bus et tramway) sont assurés par la Sem TAM (réalisations en mandat et gestion) sous l'égide de la Communauté d'Agglomération et de la Ville.</p> <p>-TAM assure également la gestion du stationnement sur voirie et 30% des parkings de stationnement souterrains de Montpellier, les autres étant en gestion privée.</p> <p>-TAM assure également la gestion de la gare routière de Montpellier, la gestion du parc de velib...</p>

	conduisant au désistement du délégataire privé retenu, la solution "régie" fut choisie sous "pression" de la CGT >PARCUB créée en 2004.	d'autres collectivités)	
énergie, eau, réseaux...	-GAZ de Bordeaux (SEM ville de Bordeaux) (régie transformée en SEM en 1991) assure la distribution de gaz sur la CUB et gère un réseau de chaleur d'origine géothermique:la Ville de Bordeaux a souhaité limiter son implication, voire être actionnaire public "minoritaire" --le laboratoire de biologie de Bordeaux était jusqu'en 2002 géré par une SEM –IEEB- - la solution SA (avec Inolia – Neuf Cégétel en DSP) a été retenue pour le réseau internet haut débit	- la télévision locale et la gestion du réseau câblé sont assurées par la SEM "Rennes CITE MEDIA " (avec la Ville de Rennes et Rennes Métropole)	- la SERM assure la gestion du réseau montpelliérain de chaleur et de froid (en concession de la Ville) et production d'électricité par cogénération et tri génération.
voirie, ordures ménagères	-la gestion et la régulation du trafic sont assurées par la Sem Gertrude (la CUB majoritaire) - l'unité d'incinération de Cenon est gérée par une SEM, la SOCOGEST (la CUB majoritaire), créée lors de la réalisation des ZUP des Hauts de Garonne. -le nouveau complexe de tri et d'incinération de Bègles est géré par une société privée (groupe Astria) -la collecte des ordures		

	ménagères est assurée par les services de la CUB en régie sauf pour les communes de la rive droite (SIVOM rive droite)		
divers	--dans les années 90/95, médiatisation locale des difficultés financières et des cessations d'activités de certaines SEM dont la SBRU, NGE et la SEM de Villenave d'Ornon (avec rapport de la Chambre Régionale des Comptes) >mauvaise "image" des SEM qui perdure.	- intervention de la Sem Territoire et de son directeur Jean Louis Amar en "connivence d'objectifs" avec les services de la Ville et de Rennes Métropole.	-les trois SEM (SERM, ENJOY et TAM) et leurs directeurs Eric BERARD, François BARBANCE et Marc LE TOURNEUR) ainsi que l'OPAC-ACM assurent à la fois près des élus , aux côtés des services,un rôle d'observatoire -expertise et "d'ensembliser" dans leurs domaines

**pièce annexe n° 8 : BMA Bordeaux / Territoires Rennes / SERM – Montpellier
ventilation des produits d'exploitation par domaines d'activités et clients.**

BMA - analyse du chiffre d'affaires (en milliers d'€)	2004	2005	2006
Rémunération sur études	49	93	265
Rémunération sur mandats : Conseil Régional	1630	1551	1809
CUB	20	196	151
Ville de Bordeaux	2	22	5
Autres collectivités et privés	416	318	70
Rémunération sur concessions	541	468	364
Autres produits			223
total	2658	2648	2887

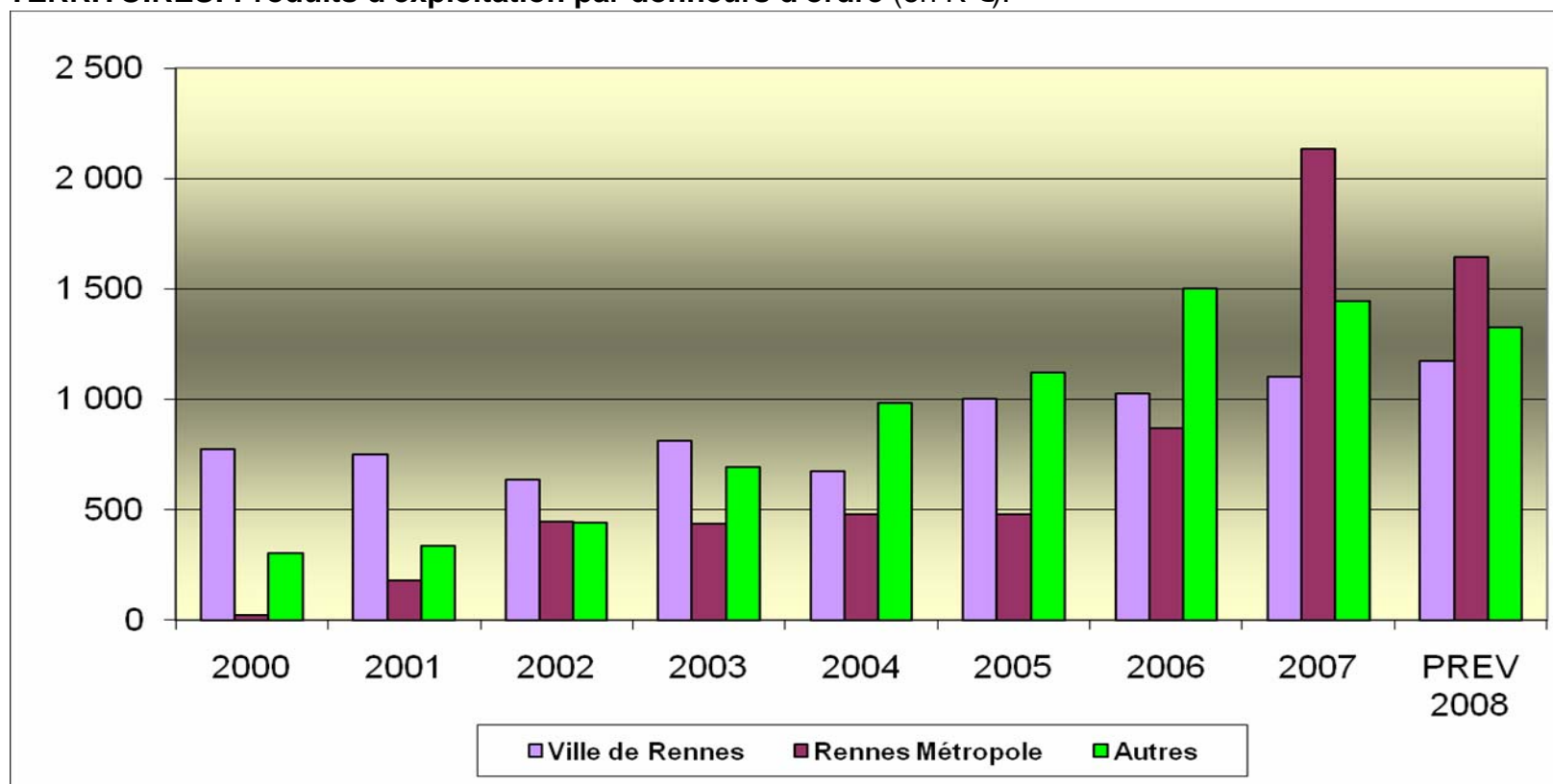
source mission audit de la CUB (rapport des administrateurs, septembre 2007 pour l'exercice 2006)

BMA - ventilation des recettes d'exploitation (en %)	réalisé 2005	réalisé 2006	réalisé 2007
Rémunération sur concessions	14,43	8,39	7,89
Etudes	2,88	6,10	3,62
Rémunération sur mandats	64,37	46,88	51,99
Recettes sur opérations propres	0,00	0,00	17,08
Variation des encours	15,39	29,86	18,31
Transferts de charges	0,65	0,33	0,73
Reprises sur provisions, créances diverses, stock foncier	0,94	3,28	0,31
Cessions immobilières	0,00	5,13	0,00
Autres produits	0,09	0,02	0,07
total	100,00	100,00	100,00

source BMA du 8 juillet 2008 (suite à ma demande de ventilation des produits d'exploitation par domaine d'activités et clients)

TERRITOIRES - produits d'exploitation par domaines d'activités (en %)	2003	2004	2005	2006	2007
Concessions	69	73	77	78	92
Mandats	17	17	18	17	5
Etudes	10	4	2	4	1
Autres prestations	4	6	2	4	2
total	100	100	100	100	100

TERRITOIRES: Produits d'exploitation par donneurs d'ordre (en K €).



source Territoires: comptes annuels présentés le 18 juin 2008.

SERM – Montpellier Produits d'exploitation (en K €)	total	Ville de Montpellier	Communauté d'agglomération	autres
2003				
Aménagement	4884	2616	1821	447
Réseau montpelliérain de chaleur et de froid	9129	9129		
Gestion immobilière	372	85	177	110
Produits divers	681			681
total	15066	11830	1998	1238
2004				
Aménagement	6455	3167	2805	483
Réseau montpelliérain de chaleur et de froid	8879	8879		
Gestion immobilière	276	86	80	110
Produits divers	786			786
total	16396	12132	2885	1379
2005				
Aménagement	8493	4892	3312	289
Réseau montpelliérain de chaleur et de froid	9242	9242		
Gestion immobilière	362	87	178	97
Produits divers	1043			1043
total	19140	14221	3490	1429
2006				
Aménagement	10225	5649	4496	80
Réseau montpelliérain de chaleur et de froid	10837	10837		
Gestion immobilière	540	88	356	96
Produits divers	693			693
total	22295	16574	4852	869

source SERM – Montpellier (janvier 2007)

SERM – Montpellier Produits d'exploitation (en M €)	2006	2007	2008 (prévisionnel)
Ville de Montpellier	16,5	18,7	20,0
Aménagement	5,9	7,4	7,2
Réseau montpelliérain de chaleur et de froid	10,6	11,3	12,8
Communauté d'agglomération	4,7	4,4	5,1
Aménagement	4,7	4,4	5,1
Autres	2,0	3,0	2,0
total	23,2	26,1	27,1

Source SERM – Montpellier (juin 2008)

pièce annexe n° 9 : Grille typologique des Partenariats Public Privé

	dans le cadre réglementaire des doc. d'urbanisme sans implication CL	pas de vision ni de projet de la CL: substitution du privé à la CL	la collectivité a le projet, mais pas le foncier et ne souhaite pas réaliser elle-même mais négocier	la collectivité a le projet et le foncier mais ne souhaite pas réaliser elle-même	la collectivité a la vision et le projet mais partenariat de réalisation avec propriétaires fonciers	la collectivité a le projet, le foncier et la volonté de conduire l'aménagement en coopération avec privés	la collectivité a le projet, la volonté de la maîtrise foncière et de la conduite de l'aménagement	sur des sites aux franges du marché ou hors marché, volonté de faire venir des investisseurs sur projet porté par la CL
vision, programmation	privé	privé	public	public	public	public	public	public
montage, conception architecturale	privé	privé	public et privé	privé	public et propriétaires privés	public et privé	public	public
réalisation	privé	privé	privé	privé	public	public et privé	public	public
prise de risques	privé	privé	privé	privé, partagé avec CL	CL et propriétaires	CL	CL	CL
types d'acteurs de la structure de projet	lotisseurs promoteurs particuliers	promoteurs-aménageurs (développeur)	promoteurs-aménageurs (ensemblier)	promoteurs-aménageurs (ensemblier)	CL, SEM ou SPLA (avec propriétaires)	CL, SEM, EPA SPLA avec promoteurs	CL, SEM, EPA, SPLA	CL, SEM, EPA, SPLA, OPAC (en RU)
exemples étrangers		nouveaux quartiers anglo- saxon. Italie- Turin	"coopération" en Espagne. Berlin Alexanderplatz.	Ijburg à Amsterdam. Berlin Posdamerplatz. Fribourg-Vauban	"compensation" en Espagne.	Bilbao Ria 2000.	Porto Antica à Gênes. Orestad à Copenhague.	le "gap funding" anglais (Manchester).
exemples français	87% des lotissements de maisons individuelles	projet Arena de Bordeaux – Floirac.	en PAE. en PUR (ZAC privée).	Bordeaux-Berges du Lac. Versailles. Genevilliers.	Boulogne sur terrains Renault. Paris rive gauche.	Dunkerque. Projets et stations touristiques...	la plupart des interventions de SEM, SPLA	Interventions de SEM en centre-ville et en quartiers de "grands ensembles"
situation au regard du marché	dans le marché	dans le marché	dans le marché	dans le marché	dans le marché	dans le marché ou aux franges	dans le marché ou aux franges	hors marché ou aux franges du marché

pièce annexe n° 10 : l'Europe des EPL.

L'Europe est peuplée de 16000 entreprises publiques locales dont 4000 sont à capitaux mixtes.

Source Fédération des SEM et DEXIA- Crédit Local: L'Europe des EPL et Les Entreprises Publiques Locales dans les 25 pays de l'Union Européenne, 2004.

Royaume Uni	185 EPL		Slovénie	60 EPL
Portugal	76 EPL		Slovaquie	239 EPL
Espagne	770 EPL		République Tchèque	329 EPL
France	1130 EPL		Pologne	2415 EPL
Italie	947 EPL (et assimilées)		Lituanie	108 EPL
Belgique	243 EPL		Lettonie	669 EPL
Allemagne	3500 EPL		Estonie	224 EPL
Danemark	224 EPL			
Suède	1750 EPL		Irlande	non précisé
Finlande	944 EPL		Hongrie	non précisé
Autriche	1450 EPL (et assimilées)		Pays Bas	non précisé
Grèce	1116 EPL			

Sur les 25 pays de l'Union Européenne (en 2004) seuls le Luxembourg, Chypre et Malte n'ont pas d'EPL.

pièce annexe n° 11. principaux éco- quartiers en France.

(source Tendances Aménagement réseau SEM/ SCET- Intersem, juillet 2008. p.8.)

Quartier	échéance	site	surface	habitants	opérateur
gare de Rugis Paris 13 ^{ème}	fin en 2011	friche ferroviaire	3,8 ha	750	SEMAPA
Clichy- Batignolles Paris 17 ^{ème}	démarrage en 2008	friche ferroviaire	50 ha	9000	SEMAVIP
Seine et Arche Nanterre	en cours	divers	124 ha	6000	EPA Seine Arche
Les temps durables- Limeil- Brévannes	démarrage mi 2008	ancienne décharge sauvage	9,5 ha	2300	SEMALB
St. Jean des Jardins - Chalon sur Saône	livré en 2007	anciens maraîchages	5 ha	450	SEM Val de Bourgogne
Bourtwiller, Mulhouse	livraison T1 en 2010	renouvellement urbain		1800 (pour T1)	Régie et SERM 68
Le Raquet- Douai, St le Noble et Lambres les Douai	2009 à 2029	ancienne briqueterie et terres agricoles	166 ha	12000	Communauté aggro du Douaisis
Rives de la Haute Deule- Lille et Lomme	en cours	friche textile	100 ha	1500	SORELI
Grand Large- Dunkerque	démarrage 2008	friche chantiers navals	18 ha	3500	S3D
Le Grand Hameau- Le Havre	en cours	terres agricoles	28 ha	2500	SHEMA
Confluence- Lyon	en cours	friches, ancien marché de gros	150 ha	20000	SPLA Lyon Confluence
Bonne- Grenoble	en cours	ancienne caserne	8,5 ha	2500	SAGES
Centre- Echirrolles	en cours	réserve foncière	19,2 ha	1800	Régie et Territoires 38 en mandat
Mayenne Capucins- Angers et Avrillé	2007 à 2017	ancien aérodrome et terres agricoles	240 ha	25000	SARA
Ile de Nantes- Nantes	en cours	friches industrielles et portuaires	150 ha	15000	SAMOA
La Courrouze- Rennes et St Jacques de la Lande	démarrage 2008	friche d'usines d'armement, caserne	115 ha	10000	SEM Territoires
Quartier du Théâtre- Narbonne	en cours	réserve foncière	13 ha	1600	Régie
La Mérigotte- Poitiers	démarrage 2008	réserve foncière	25 ha	1200	Ataraxia (Crédit Mutuel)

pièce annexe n° 12 : Contrats de Partenariat attribués au 29 août 2008.

(SOURCE site de la MAPP http://www.ppp.bercy/gouv.fr/liste_cp_attribues.pdf)

	Collectivités territoriales	Secteur	Type de projet
1	Ville d'Auvers sur Oise	Eclairage public	Equipement urbain
2	SIDOM d'Antibes	Déchets	Energie/déchets
3	Ville de Castelneau le Lez	Eclairage public	Equipement urbain
4	CA Castelroussine	Voirie	Equipement urbain
5	Ville de Thiers	Eclairage public	Equipement urbain
6	CG du Loiret	Collèges	Bâtiment
7	CG d'Eure et Loir	Informatisation des collèges	Système informatique
8	Ville de Rouen	Eclairage public	Equipement urbain
9	Ville d'Agde	Eclairage public	Equipement urbain
10	Ville de Saumur	Eclairage public	Equipement urbain
11	Ville de Saint Fons	Eclairage public	Equipement urbain
12	Ville de Bussy Saint Georges	Eclairage public	Equipement urbain
13	Ville de Châtillon sur Chalaronne	Eclairage public	Equipement urbain
14	Ville de Saint Raphaël	Pôle multimodal	Equipement urbain
15	Ville d'Hérouville Saint Clair	Eclairage public	Equipement urbain
16	Ville de Sénart	Eclairage public	Equipement urbain
17	Ville d'Autun	Eclairage public	Equipement urbain
18	Région Auvergne	Internet HD	Infrastructures de télécom
19	SIMIRTOM de la zone Nord	Déchets	Energie/déchets
20	Ville de Libourne	Eclairage public	Equipement urbain
21	Ville de Tours	Energie	Energie/déchets
22	Ville de Biarritz	Musée de la mer	Bâtiment
23	Ville de Boulogne- Billancourt	Eclairage public	Equipement urbain
24	CG de Moselle	Internet HD	Infrastructures de télécom
25	Ville de Camiers	Eclairage public	Equipement urbain

	Etat	Secteur	Type de projet
1	Ministère JSVA-INSEP	Equipement sportif	Bâtiment
2	EP de Versailles	Système informatique	Système informatique
3	CCI de Toulouse	Traitement des eaux	Energie/déchets
4	Centre Hospitalier de Roanne	Fourniture d'énergie	Energie/déchets
5	Centre Hospitalier d'Alès	Fourniture d'énergie	Energie/déchets
6	Min Justice- AMO TMJ	3 ^{ème} lot de prisons	Bâtiment
7	EA ALAT de Dax	Formation	Formation