

Aménagement urbain et post-keynésianisme

Alain Weber, Directeur Régional Rhône-Alpes de la Caisse des Dépôts et Consignations,
alain.weber@caissedesdepots.org

Le point de vue d'un praticien

Nous sommes aujourd'hui dans une phase de transition dans la pratique de l'aménagement urbain. L'intérêt du colloque « Aménagement urbain et post-keynésianisme » d'octobre 2007 qui s'est tenu à l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, dont certaines contributions font l'objet de ce numéro spécial de la revue "Métropoles", était justement d'analyser les caractéristiques de cette transition, et d'aider à en identifier les risques et les opportunités.

Il y a 50 ans, lorsque les outils de l'aménagement urbain d'après-guerre se sont mis en place, c'est l'Etat qui en a défini les règles et mis en place les outils opérationnels. Il édictait et mettait en œuvre les règles d'urbanisme, il mettait en place les moyens : la Caisse des dépôts, bras armé de l'Etat, créait en 1956 la SCET, dont le nom à l'origine « Société Centrale d'Equipement du Territoire », renvoie bien au modèle étatique de développement du pays. La SCET animait un réseau de sociétés d'aménagement, les SEM, où les collectivités locales étaient certes juridiquement majoritaires, mais où elles étaient en réalité extrêmement encadrées : le préfet ou son représentant, notamment les services de l'Equipement, était présent aux conseils d'administration, un représentant du Ministère des finances y était contrôleur.

La décentralisation de 1982 a renversé ce modèle. Les normes d'urbanisme sont désormais édictées par les collectivités locales. Les relations entre les SEM et le réseau de la Caisse des Dépôts se sont petit à petit transformées : le financement est progressivement apporté par les banques privées, même si les SEM restent des « objets financiers non identifiés » pour

beaucoup d'entre elles. Le réseau des directeurs de SEM mis à disposition par la SCET perdure, mais dans un schéma où ce sont les collectivités qui mènent le jeu.

L'année 1991 marque une étape importante, avec l'éclatement de la crise de l'immobilier qui devait marquer le paysage pendant plusieurs années. Avec les « ZAC plantées », c'est-à-dire arrêtées, les collectivités découvrent que ce sont elles qui assurent en dernier recours l'équilibre des opérations. Les doutes naissent sur la solidité d'un système où le risque est porté par le concédant et non le « concessionnaire »...

Aujourd'hui, les outils de l'aménagement urbain sont en crise : le système apparaît frappé d'obsolescence. Le cadre économique est devenu « post-keynésien », l'Etat régulateur cède la place aux forces du marché. L'Europe, à travers une réglementation d'inspiration libérale, a donné des coups de boutoir à l'interventionnisme public. Les pouvoirs publics français ont essayé de défendre le plus longtemps possible, y compris devant les juridictions européennes, un « aménagement à la française » reposant sur des outils d'aménagement conçus comme des « bras armés » de l'Etat et surtout, désormais, des collectivités locales. Peine perdue. L'évolution marquante la plus récente est la nouvelle conception de la concession d'aménagement : aux risques du concessionnaire, attribuée après mise en concurrence. Nous n'en sommes sans doute qu'au début de l'onde de choc : l'aménageur mis en concurrence, agissant à ses propres risques, va-t-il devenir un « développer » à l'anglo-saxonne, se voyant confier un foncier qu'il devra faire fructifier le plus rapidement possible à moindre frais pour maximiser sa marge ? Comment concilier un retour rapide et sûr des capitaux alors que les enjeux de l'aménagement sont de plus en plus de « refaire la ville sur la ville » ? Comment une chaîne de production restée très morcelée, très « fordienne » (un opérateur foncier porte un terrain, le revend à un aménageur, qui le revend transformé à un promoteur, qui construit et revend à l'acquéreur final) peut-elle contribuer à un aménagement durable, appréhendant les enjeux, notamment énergétiques, mais aussi sociaux et économiques, dans leur globalité ? L'aménagement est une activité peu visible et peu connue, mais néanmoins c'est un rouage essentiel de la chaîne de production de la ville. Les acteurs privés peuvent-ils dépasser un horizon de quelques années et prendre en compte le temps long du projet urbain, avec les évolutions que connaît tout projet dans le temps ? Poser la question est déjà y répondre...

METROPOLES

2008, n° 4

Le thème de la journée du colloque d'octobre 2007, derrière un intitulé académique, est donc en prise réelle avec les grands enjeux de société, qui plus est dans le contexte de crise financière et économique que nous connaissons actuellement. Si l'on prend pour acquis l'effacement de l'Etat dans l'urbanisme, les collectivités locales, qui sont maintenant les garantes de la fabrication de l'espace urbain dans le temps, sont-elles en mesure de prendre le relais, alors que l'une des plus performantes avouait ne pas être réellement en mesure de rédiger un cahier des charges d'aménagement ? Comment structurer l'appui, notamment humain, dont elles ont besoin ?

En définitive, la principale interrogation, posée avec une certaine inquiétude, presque une angoisse, pourrait s'exprimer par la question un peu triviale : « y a-t-il un pilote dans l'avion de l'aménagement urbain ? ». Ou bien encore : quelles régulations pour l'aménagement urbain du 21ème siècle ? Il y a urgence à proposer des solutions.