

# **Jean FRÉBAULT**

**Éléments d'autobiographie**

Document provisoire  
25 6 06

## **Jean Frébault**

*« urbaniste de traverse »*

### *Le sens d'un parcours*

Du monde des études et des recherches à celui des acteurs de la ville...  
De l'urbanisme stratégique à la maîtrise d'ouvrage urbaine...  
De la planification au projet, à différentes échelles...  
De l'État aux collectivités locales... puis de nouveau à l'État  
De la pratique du terrain aux réflexions générales, et au questionnement des savoir...

Il m'a toujours semblé impensable de m'enfermer dans un seul compartiment professionnel. Le ministère de l'Équipement m'a permis de parcourir des chemins de traverse, ceux qui donnent à voir la diversité des modes d'action et de pensée, l'apport de chacun des acteurs et de chacune des disciplines, les liens entre les savoir-faire professionnels, ceux qui, dépassant les logiques sectorielles, engagent vers une démarche d'ensemblier. Ces chemins-là ont permis à l'ingénieur de formation que je suis, identifié au départ comme « spécialiste des transports », d'aller avec enthousiasme vers l'urbanisme et l'aménagement, de m'intéresser aux sciences sociales, de m'investir dans les champs de l'architecture, du paysage, de l'environnement.

J'ai eu la chance de traverser ou côtoyer différents cercles ou « tribus » du monde professionnel : les tribus des agences d'urbanisme et des planificateurs, des aménageurs, des concepteurs urbains, des architectes et paysagistes-conseil, des CAUE, des fonctionnaires de l'État ou des collectivités territoriales, ou celles du monde universitaire et de la recherche urbaine. Cela m'a permis de comprendre l'importance de la chaîne des compétences et savoir-faire, et le besoin de dépasser la tentation encore présente de l'« entre-soi » professionnel.

J'ai eu ainsi le sentiment de participer à la construction d'une belle « communauté professionnelle » qui rassemble dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, des hommes et des femmes de statuts très différents, publics ou privés – des talents reconnus, mais aussi des équipes et des hommes de l'ombre – au service d'une même cause, celle de la qualité du développement des villes et des territoires.

Cette communauté a largement contribué à construire mon parcours, mon identité.

Au passage, je souhaiterais fortement que l'on réhabilite en France le terme d'« urbanisme », dans son acception large et transversale, originelle, qui met en relation l'organisation de l'espace avec les grandes questions posées par l'évolution de la société urbaine et des territoires, aux différentes échelles, alors qu'aujourd'hui il est parfois réduit à l'urbanisme « réglementaire » ou à la composition urbaine.

Enfin, l'éthique et la clarté des relations entre la sphère professionnelle et le monde des élus et des décideurs est à mes yeux une question essentielle. J'ai travaillé avec des élus de toutes sensibilités politiques, en étant loyal mais non servile, en préservant mon espace d'indépendance et de liberté, dans le cadre d'une relation de confiance fondée sur le respect mutuel des fonctions de chacun.

## **1. Repères**

### **1966 : Polytechnique puis École nationale des ponts et chaussées, choix de la « spécialisation » urbanisme**

Pourquoi, ingénieur des « ponts et chaussées », j'ai choisi l'urbanisme ? Pour les liens forts que l'urbanisme entretient avec les problèmes de société et pour éviter l'enfermement dans la technique « pure ».

Ma carrière démarre au moment de la création du ministère de l'Équipement par Edgar Pisani en 1966 (fusion des Travaux publics et de la Construction) : une époque enthousiasmante professionnellement, portée par l'espoir dans le développement de la société, la projection sur le long terme et un certain nombre d'utopies. Cette période est fondatrice de la planification à la française (Paul Delouvrier...) et est marquée par une recherche urbaine foisonnante autour des sciences sociales.

### **1966-1971 : créateur et animateur de la division Transports urbains au Service d'études et recherches sur la circulation routière (SERC) puis à l'Institut de recherche des transports**

Dans cette période de forte croissance des métropoles, les orientations en matière de transport sont moins oubliées des transports collectifs que les décennies précédentes dévolues au « tout automobile ». Elles encouragent les recherches sur la demande et les comportements, et sur la relation transports et urbanisme – une relation dans laquelle je m'engouffre et qui concourt à me créer une identité, celle d'ingénieur d'étude, expert en transports et déplacements urbains. Durant cette période, on commence à regretter la suppression des tramways, à rêver de bus en site propre, de métros légers, automatiques, de nouvelles technologies (l'aérotrain...), en Île-de-France comme dans les agglomérations de province. Je participe par ailleurs aux travaux de la « Commission des villes » du VI<sup>e</sup> plan

### **1971-1978 : directeur de l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine**

C'est la grande époque de développement des nouvelles équipes pluridisciplinaires, les groupes d'études et de programmation (GEP), les organismes régionaux d'études des aires métropolitaines (OREAM) et les agences d'agglomération qui constituent une belle avancée dans le dialogue intercommunal. Il n'existe à l'époque qu'une dizaine d'agences, la plus emblématique étant celle de Grenoble, une agence pionnière, véritable laboratoire d'innovation.

Je monte avec Jean Dellus la nouvelle agence voulue par les élus toulousains, nous inventons collectivement la méthode, à l'écoute des attentes

En chantier à Toulouse : conseil et dialogue avec les élus sur les projets locaux ; POS ; pédagogie sur la qualité urbaine ; partenariats professionnels études préalables au métro léger de l'agglomération ; accompagnement des nouvelles intercommunalités naissantes ; conduite du nouveau SDAU de l'agglomération toulousaine.

### **1978-1988 : directeur de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon**

La volonté politique à Lyon est de tourner la page de la période « Louis Pradel » (réputé maire bétonneur), d'engager une politique urbaine davantage tournée vers les attentes qualitatives, la concertation et l'ouverture à la société civile, de transformer la ville existante, d'affirmer progressivement la vocation métropolitaine de Lyon.

En chantier à Lyon ; la planification et la coordination des politiques d'habitat, de transports, d'urbanisme commercial, de trame verte et bleue, etc., la transformation de la ville et les

grands projets, les technopôles, l'investissement sur l'habitat social et la politique de la ville, les banlieues en difficulté (Les Minguettes, Vaux-en-Velin,...) :

Et, de 1985 à 1988, la conduite d'un chantier passionnant, « Lyon 2010 », démarche innovante de prospective et de planification stratégique, un exemple précurseur en France

**1989 : directeur du Sytral (syndicat des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise).**

**1989-1994 : directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme au ministère de l'Équipement (DAU)**

La DAU est une belle direction transversale, dernière héritière du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie dirigé par Michel d'Ornano de 1978 à 1981, qui avait regroupé sous l'autorité d'un seul ministre les compétences de l'État en matière d'urbanisme, d'architecture, de patrimoine urbain et d'environnement dans une perspective de vision globale. En 1981, on retrouve à nouveau trois ministres (Urbanisme, Environnement, Culture), mais l'organisation administrative intégrée demeure, et devient « interministérielle » tout en restant rattachée à l'Équipement. En 1985, la DAU est créée par fusion de la direction de l'Urbanisme et des Paysages et de la direction de l'Architecture. En 1989, le ministre souhaite un profil type « ancien directeur d'agence d'urbanisme ». D'où ma nomination.

En chantier : mobilisation des services de l'État principalement sur les contenus et non sur les procédures ; renouveau de la planification urbaine ; création de l'Atelier Projet urbain ; relance des politiques de patrimoine urbain, des sites et paysages ; mise en application volontariste de la loi Littoral ; réforme des écoles d'architecture et renforcement de leurs moyens ; soutien aux milieux et réseaux professionnels, aide à la structuration de la profession ; lancement du projet Euroméditerranée...

**1994-1999 : directeur de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau.**

Dans le contexte d'une ville nouvelle qui fonctionne bien mais qui doit faire face à la crise de l'immobilier, j'apprends un nouveau métier, celui d'aménageur. C'est l'urbanisme « opérationnel », l'articulation entre stratégies publiques et logiques privées. Tout l'enjeu à l'Isle d'Abeau a été de tenir le cap malgré les difficultés économiques, de maintenir la continuité du projet et la confiance des investisseurs dans la crédibilité du développement de la ville.

En chantier : renforcement des ambitions qualitatives des projets dans la ville nouvelle ; prospective stratégique L'Isle d'Abeau 2015, ouverture vers Lyon, Bourgoin et le Nord-Isère ; Lancement des Grands Ateliers de l'Isle d'Abeau et maîtrise d'ouvrage du bâtiment des Grands Ateliers (Lipsky-Rollet) ; élaboration d'un plan paysage (Michel Corajoud).

En parallèle : mission de suivi des « Grands Projets de ville » – Minguettes et Vaulx-en-Velin – confiée par la ministre de la Ville et le préfet de Région

**1994 :** Je participe avec François Ascher à la création du **Club « ville-aménagement »**, association qui rassemble l'État et les principaux aménageurs français (EPA, SEM, collectivités locales...), dans un objectif d'échange d'expériences, de capitalisation et d'innovation dans le champ de l'aménagement. Son premier président était Jean-Paul Baïetto, je lui ai succédé avant Jean-Luc Poitevin et Eric Bérard. Ce club est aujourd'hui toujours très actif et apporte beaucoup aux professionnels sur l'évolution des enjeux et pratiques de l'aménagement. Il organise tous les deux ans les « Entretiens de l'aménagement ».

**1995-2005 : président du Conseil d'orientation du Centre d'étude sur les réseaux, les transports et l'urbanisme (Certu)**

Service d'études de l'État, le Certu capitalise un certain nombre de savoir et assure une large production méthodologique. Son conseil d'orientation est un lieu composite qui associe les principales associations d'élus, les réseaux professionnels, les usagers et les administrations de plusieurs ministères. Il joue un rôle de cadrage et de mise en cohérence des activités du Certu.

**1999-2006 : président de la 5<sup>e</sup> section « Aménagement et environnement » au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC)**

Originale par sa composition et son expertise pluridisciplinaires, la 5<sup>e</sup> section du CGPC est un des derniers lieux de croisement des cultures urbaines (urbanisme et aménagement, politique de la ville, protection, patrimoine urbain, paysage, sites naturels, environnement, développement durable) entre les ministères de l'Équipement, de l'Environnement, de la Culture, ceux de la Ville et de l'Aménagement du territoire. Depuis 1995, date à laquelle l'architecture a été « réattribuée » aux services de la Culture (pour de sombres histoires de « 1% » du budget de l'État), et les sites et paysages à ceux de l'Environnement, le Conseil général des ponts et chaussées demeure un des derniers lieux d'expertise transversale sur les questions du cadre de vie.

Travaux sur : la préparation de la loi SRU (débat sur 6 villes en 1999), les conséquences de la décentralisation et les réformes du ministère, les métiers et les formations en urbanisme et aménagement, l'avenir de la recherche urbaine, le suivi et l'évaluation de la conduite des projets de rénovation urbaine (ANRU), les métiers de la maîtrise d'ouvrage urbaine

**1999-2006 : président du Comité des directeurs pour le développement urbain**

Dans un contexte d'organisation gouvernementale éclatée (Équipement, Environnement, Ville, Aménagement du territoire, Culture, Agriculture, Intérieur), ce comité a pour but de coordonner les orientations émanant d'une vingtaine de directeurs appartenant à sept ministères différents concernés par les politiques urbaines et territoriales afin de veiller à la cohérence de celles-ci.

**À partir de juillet 2006 : président du Conseil de développement du Grand Lyon**

## **2. Passerelles**

### L'interdisciplinarité et la richesse du travail en équipe

La richesse de l'apport de chacune des disciplines qui concourent à l'urbanisme prend vraiment tout son sens dans le travail en équipe pluridisciplinaire. J'ai pu en faire l'expérience très stimulante dans les agences d'urbanisme de Toulouse et de Lyon ou à l'EPA de l'Isle d'Abeau. Dès lors qu'un certain nombre de conditions sont réunies, il y a une véritable valeur ajoutée de créativité, on peut alors parler de « compétence collective » dépassant la simple juxtaposition de compétences individuelles. Car l'interdisciplinarité est un art difficile, il n'est pas toujours évident de faire se comprendre, par exemple, un architecte et un sociologue. Faire travailler des personnes de champs disciplinaires différents suppose qu'elles partagent un minimum de culture commune sur l'aménagement et le territoire, sur la compréhension de l'espace, les méthodes de l'urbanisme, qu'elles aient la capacité de s'inscrire dans des démarches transversales. Les formations, parfois trop fragmentées, n'y préparent pas toujours suffisamment. Cela exige aussi une animation de grande qualité.

Les plus beaux plans, les plus beaux projets sont le plus souvent le résultat d'un travail collectif, très interactif. Le travail en équipe doit être mieux reconnu.

### Les cultures croisées, ou l'incursion chez les autres

Le croisement des cultures a participé à l'enrichissement de mon travail d'urbaniste, à ma meilleure compréhension du territoire et du domaine sensible. Architectes, paysagistes, sociologues, géographes, environnementalistes... tous apportent des regards décalés et fructueux. L'urbanisme me permet d'explorer le monde de l'architecture, qu'il est de bon ton de critiquer ou d'aduler. Ce sont des métiers différents, mais la qualité urbaine a besoin entre autres ingrédients de la qualité architecturale, et l'architecture ne prend tout sens que dans la maîtrise de sa relation à la ville. Je rencontre des architectes talentueux, de même que des paysagistes, qui m'apportent beaucoup sur ce registre.

À l'occasion du plan-paysage de l'Isle d'Abeau par exemple, j'ai ainsi beaucoup appris de Michel Corajoud, qui sait interpeller l'aménageur sur l'inscription des développements urbains et des infrastructures dans les lignes de force du territoire, son histoire et sa géographie, ses différentes échelles, et oblige à repenser le rapport ville-nature .

J'aime les professionnels qui font des incursions sur le terrain des autres, qui se « mêlent de ce qui ne les regarde pas » : l'architecte-urbaniste Jean Dellus dessinant les bretelles d'un échangeur pour les inscrire dans la ville et le territoire ; Christian Devillers réalisant un projet urbain à partir d'une infrastructure ; David Mangin expliquant le rôle des réseaux et du foncier dans la fabrication du péri-urbain ; l'ingénieur Marc Desportes parlant du paysage ; l'économiste Marc Wiel étudiant le lien entre urbanisme et mobilité ; les architectes Bruno Fortier, Bernard Reichen ou Bruno Dumétier travaillant avec les ingénieurs des transports sur l'espace urbain des tramways; l'architecte Norman Foster et l'ingénieur Michel Virlogeux associés pour concevoir et réaliser le viaduc de Millau ; le paysagiste Bernard Lassus apprivoisant les autoroutes...

## Le lien avec la recherche et les chercheurs, la veille sociétale

De la même façon, les chercheurs bousculent salutairement nos certitudes. Les travaux par exemple de Jacques Donzelot et de Marie-Christine Jaillet, sur la « ville à trois vitesses » ou d'Éric Maurin sur le « ghetto français » invitent les praticiens et décideurs à revisiter le concept de mixité sociale aux déclinaisons trop simplistes, dans une société où le « vivre ensemble » est en crise. L'urbanisme est loin d'être seul en cause dans les processus de ségrégation, mais on ne peut agir sur l'espace sans faire le lien avec les mécanismes sociaux à l'œuvre. La ville est toujours à repenser à partir de la compréhension des grandes évolutions sociétales, celles des modes de vie comme le montrent les travaux de François Ascher ou d'Alain Bourdin, celles de l'économie des territoires (Pierre Veltz, Laurent Davezies...), celles des nouvelles exigences écologiques et énergétiques... La recherche urbaine est indispensable pour refonder les savoir-faire, mais les chercheurs sont souvent mal aimés ou incompris... Le potentiel de connaissances acquises est mal exploité : ces connaissances constituent une mine, malgré les lacunes qu'elles présentent. Notre rapport collectif récent du CGPC sur les orientations futures du PUCA met l'accent sur l'indispensable rapprochement structurel entre le monde de la recherche et celui des décideurs et praticiens.

### **3. Inventivité**

#### Le projet « Lyon 2010 »

Chargé par les élus de conduire le dossier « Lyon 2010 », de 1985 à 1988, déclenché par la révision du SDAU, j'ai participé à une aventure collective passionnante. L'enjeu était d'inventer de nouvelles façons de « planifier » tournant le dos aux démarches technocratiques et procédurales des années 1970. Préalablement à toute approche juridique, nous avons mis l'accent sur l'élaboration d'un « projet stratégique » pour un territoire métropolitain, à partir d'un chantier de prospective participative impliquant fortement élus et administrations, experts et universitaires, et largement la société civile.

Le projet a fait apparaître des thématiques nouvelles à l'époque: refaire la ville sur la ville, travailler sur les territoires en difficulté, le paysage et l'environnement, les fonctions métropolitaines et internationales, les relations avec les territoires voisins dans le cadre de la Région urbaine de Lyon. Le projet fera l'objet d'une appropriation collective des acteurs de l'agglomération, qui s'avérera forte et durable. Et il a d'une certaine façon anticipé la démarche de « projets de territoires » qui, dix ans plus tard, sera inscrit dans les lois Voynet, et SRU...

Lyon 2010 constitue l'expérience territoriale la plus inventive et la plus marquante de mon parcours professionnel.

#### L'Atelier Projet urbain

La mise en place en 1992 de l'Atelier Projet urbain à la direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (DAU) fut la réponse à une interpellation de la DIV qui souhaitait promouvoir la démarche de projets urbains dans les quartiers en difficulté. J'invente l'« Apurge » (Atelier projet urbain grands ensembles). L'atelier pris en main par Ariella Masbounji trouve rapidement sa dynamique et élargit ses horizons. L'idée est d'articuler l'urbanisme et l'architecture, de faire le lien entre les concepteurs et les maîtres d'ouvrage, de partager avec les professionnels un travail d'investigation méthodologique. Cette initiative illustre la volonté de l'État d'investir sur les contenus et les méthodes, au bénéfice de l'ensemble des acteurs locaux. Soutenue ensuite par la DGUHC, l'activité se poursuit aujourd'hui sous forme d'ateliers thématiques ou d'ateliers consacrés à des villes françaises ou européennes.

#### Les Grands Ateliers de l'Isle d'Abeau

Les Grands Ateliers, dont j'ai initié et animé l'étape de préfiguration et la montée en puissance, constituent le premier pôle français d'enseignement, de recherche et d'expérimentation sur les matériaux et cultures constructives. Créés à partir d'une initiative de l'École d'architecture de Grenoble et avec l'appui de la DAU et du ministère de la Culture, ils fédèrent six écoles d'architecture, trois écoles d'art et deux écoles d'ingénieurs, le CSTB ainsi que les grands groupes industriels nationaux fabricants de matériaux. Abrisés dans un bâtiment imaginé et réalisé par l'agence d'architecture Lipsky-Rollet, les Grands Ateliers sont un espace de création unique en France qui offre aux futurs architectes, ingénieurs et artistes de se confronter à l'espace grandeur nature, à l'échelle 1/1. Je suis particulièrement fier de cette réalisation originale et très créative, au sein de laquelle la quête d'interdisciplinarité est un combat toujours difficile mais passionnant.



### L'animation de structures transversales : Comité des directeurs pour le développement urbain (Codirdu) et Comité d'orientation du Certu

Le Codirdu est une initiative originale de l'Administration prise en 1998 pour regrouper dans une sorte de « club » une vingtaine de directeurs de sept ministères concernés par les questions urbaines et territoriales (Équipement, Environnement, Villes, Aménagement du Territoires, Agriculture, Culture, Intérieur). Elle est issue du rapport Santel sur la création de la DGUHC, proposant un lieu de concertation interministériel « amont » dans un contexte d'organisation gouvernementale fortement éclatée dans le champ des politiques urbaines et territoriales. Je préside ce comité depuis 1999. Depuis lors, il a créé sa propre dynamique et tenu vingt séances sur des thèmes transversaux très divers de l'action de l'État : la politique de la ville ; le développement durable ; les risques ; la charte de l'environnement ; le nouveau rôle de l'État dans la décentralisation ; la réforme de l'État territorial ; la contractualisation ; les politiques européennes... L'implication personnelle des directeurs ne va pas de soi, je m'investis fortement dans son animation en assurant des liens personnalisés, avec le secrétariat général (DGUHC) et les collègues de la Datar, de la Div et des principales directions.

Quant au Certu, créé et installé à Lyon depuis 1995, il joue un rôle clef dans la capitalisation des savoir-faire et les échanges d'expériences au bénéfice de l'État et de l'ensemble des acteurs locaux. Il est sous la tutelle de l'État, mais un comité d'orientation (Codor) est prévu dans les statuts qui associe les principales associations d'élus, les réseaux professionnels, les usagers et les administrations de plusieurs ministères. Je préside le Codor qui joue un rôle de cadrage et de mise en cohérence des activités du Certu. C'est un lieu de débat très riche où se construit une culture partagée dépassant les pré carrés institutionnels. Ses membres sont très assidus. Le Codor préfigure en quelque sorte ce que pourrait être, avec la décentralisation, une véritable gouvernance partenariale du Certu, dont le rayonnement a progressé depuis dix ans.

## **4. Métiers et cultures professionnels, formations**

### Plusieurs rendez-vous avec le monde professionnel

À la DAU, je poursuis activement la politique de promotion des professionnels : Grands Prix de l'urbanisme et de l'architecture, semaine de l'architecture en région, soutien à l'IFA et à la MIQCP; appui au réseau des architectes conseils et des CAUE qui apportent beaucoup pour introduire les exigences de qualité urbaine architecturale et paysagère dans l'action publique sur les territoires ; création du réseau des paysagistes conseils.

Le partenariat avec les instituts d'urbanisme et la tutelle des écoles d'architecture me conduisent aussi à me plonger dans le monde complexe des formations.

Concernant les urbanistes, j'invite les différentes organisations professionnelles à se regrouper (Société française des urbanistes (SFU), Fédération nationale des agences d'urbanisme [FNAU], urbanistes de l'État, urbanistes territoriaux...) pour engager une structuration de la profession. Ainsi naît l'association « Profession urbaniste » qui accouchera plus tard du Conseil français des urbanistes (CFDU) et de l'Office public de qualification des urbanistes (OPQU). Cette communauté professionnelle est encore fragile, socialement peu reconnue, à ancrages multiples et aux contours flous, mais riche de sa diversité et de son ouverture à des métiers connexes. Elle commence à s'organiser. Les dynamiques en cours (le développement des chantiers SCOT, la nouvelle génération de projets urbains dans les villes et métropoles, les nombreux projets de rénovation urbaine soutenus par l'ANRU..) doivent lui permettre de renforcer son identité.

### Pour un renforcement des formations à l'urbanisme et à l'aménagement

Mon travail de réflexion personnelle et partagée avec le monde professionnel sur l'état et la qualité de la commande et sur la capacité à y répondre s'est traduit par la suite par des commandes ministérielles de rapports sur les métiers (2002) et la formation (2006).

Le rapport le plus récent (réalisé avec Bernard Pouyet, janvier 2006), élaboré avec l'appui d'un groupe de travail mixte, s'inscrit dans la réforme « LMD » qui bouscule les différents champs disciplinaires. Il formule quelques propositions ambitieuses qui visent à mieux structurer un système de formation, encore excessivement fragmenté entre écoles et universités et à renforcer le dialogue avec les praticiens, employeurs et donneurs d'ordre. Il souligne particulièrement le besoin de former davantage d'urbanistes et de renforcer la « consistance » de leur formation, qui doivent continuer à s'adresser à une diversité de disciplines initiales. Il propose la combinaison d'un « socle commun » à toutes les disciplines et d'orientations plus spécialisées, à l'intérieur de pôles d'enseignement et recherche ayant la masse critique suffisante et travaillant en réseau. Il propose aussi de systématiser l'enseignement interdisciplinaire, les coopérations entre instituts, écoles d'architecture et écoles d'ingénieurs, et de structurer les relations entre les formateurs et le monde professionnel. Ces propositions devraient donner lieu à débats courant 2006

### Les métiers de la maîtrise d'ouvrage urbaine

Mon métier d'aménageur m'a beaucoup interrogé sur les contradictions qui pouvaient apparaître entre la logique opérationnelle et commerciale et les finalités stratégiques poursuivies par la collectivité porteuse des projets.

Dans le cadre du Club ville-aménagement – lieu d'échange et de réflexion pour les professionnels de l'aménagement créé en 1994 –, j'ai animé un groupe de réflexions sur les

méthodes de conduite de projet et la maîtrise d'ouvrage urbaine. Partant du constat d'un profond bouleversement du monde de l'aménagement, le but a été de comprendre les effets induits de ces changements et leurs conséquences dans la conduite des projets. Ce travail collégial qui a donné lieu à un livre publié fin 2005 remet en cause le modèle classique d'aménageur tout puissant exclusivement axé sur la mise en œuvre opérationnelle. Les pratiques actuelles mettent en avant le pilotage stratégique des projets en relation avec leur finalité de transformation de la ville dans ses dimensions sociales, économiques et culturelles. Cette fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine, qui s'est notamment développée avec l'émergence de projets de renouvellement urbain particulièrement complexes recompose radicalement les rapports entre la collectivité et les aménageurs. Elle met en avant de nouveaux métiers comme celui d'ensemblier.

## **5. Renouveau**

### *Quelques convictions*

#### La renouveau des savoir-faire

Dans le débat national, l'urbanisme est peu présent, en dehors des grands projets médiatisés. Mais les questions de la société contemporaine interpellent fortement les villes et les territoires. Je suis convaincu que ces questions peuvent être refondatrices de nouvelles problématiques urbaines.

Depuis quatre décennies, notre société a beaucoup changé et connu des ruptures : dans les modes de vie, les relations sociales et le rapport à l'autre, dans les valeurs collectives, la mobilité et le rapport au territoire, dans la conscience d'enjeux énergétiques et environnementaux planétaires. Mais l'effondrement des certitudes et des utopies des Trente Glorieuses n'a pas engendré un nouveau système de repères. Dans le contexte des enjeux urbains actuels, les outils, les méthodes et les mentalités, hérités de cette période, ne sont plus adaptés, mais ils ont parfois la vie dure. Toute la difficulté pour l'urbaniste est alors de repérer les signes avant-coureurs de changements ou de ruptures, d'adapter les modes de pensée et les outils de prospective pour anticiper au mieux les nouvelles demandes. La vision autoritaire de la planification n'est plus de mise. Ce métier est à réinventer chaque jour.

L'exemple des événements de novembre 2005 dans les cités de banlieue, révélateurs d'un malaise profond, illustre bien ce déficit d'outils de compréhension et d'anticipation.

La société bouge parfois plus vite que l'action publique, et même que la capacité à en comprendre le sens.

#### Le défi du « vivre ensemble » interpelle aussi les urbanistes

L'exclusion sociale et la ségrégation urbaine qui vont s'aggravant (on parle de séparatisme social) questionnent la société toute entière, entre « gentrification » et « relégation ». Les causes premières sont sociales et économiques, mais le déficit de qualité urbaine dans certains quartiers aggrave les handicaps et favorise la concentration dans les mêmes territoires des populations les plus en difficulté. Les projets de rénovation urbaine donnent parfois lieu à d'intenses controverses. Une piste de progrès serait de penser systématiquement ensemble le projet urbain et le projet social, ce dernier étant aujourd'hui déconnecté et à la traîne. Donner des perspectives aux habitants en place à travers une concertation intense permettant l'appropriation des projets mérite la même attention que la recherche de diversification sociale. Les ingénieries urbaine et sociale devraient davantage dialoguer ensemble, pour de meilleurs projets. Les questions de sécurité sont, quant à elles, de plus en plus prégnantes, elles appellent d'autres réponses des aménageurs que celles de l'enfermement urbain (résidences sécurisées, enclaves résidentielles et autres « gated communities ») qui devrait susciter davantage l'indignation des urbanistes.

#### Le développement durable à l'échelle de la ville et des territoires

Le concept de développement durable fait consensus. Mais de l'incantatoire au passage à l'acte, le décalage est encore important. Des démarches sectorielles permettent parfois de vraies avancées sur certains aspects du développement durable (bâtiments HQE, plans de mobilité, modes de déplacements doux...), mais l'approche globale intégrée à l'échelle des quartiers et de la ville reste balbutiante. Des exemples étrangers connus comme ceux de Fribourg et de l'opération Bedzed en Angleterre nous montrent des voies possibles, avec des objectifs ambitieux sur l'autonomie énergétique, la maîtrise de la place de l'automobile, l'adhésion sociale et citoyenne... En France, il y a toute une réflexion à développer sur la

conception urbaine et l'agencement des bâtiments, les densités plus favorables aux transports en commun et à la proximité des services, le rapport à la nature, l'espace public, la mixité... dont urbanistes et aménageurs devraient résolument s'emparer.

À la grande échelle, celle des SCOT, des territoires périurbains et des zones rurales, la question de l'étalement urbain (spécificité bien française) et celle de l'organisation d'une mobilité urbaine durable méritent des réponses à la hauteur des enjeux. Sujets complexes, où il faut concilier les évolutions démographiques et les nouveaux modes de vie, la croissance structurelle des besoins en logement, les nouvelles pratiques de mobilité, et les grandes exigences écologiques et énergétiques. La question de la gouvernance des territoires aux bonnes échelles, difficile dans le contexte institutionnel français, est également posée

### Quel apport de la société civile et de la démocratie participative ?

Dans le domaine de la concertation, d'autres pays européens paraissent plus en avance que la France où les esprits sceptiques sont encore nombreux, mais où des chantiers intéressants s'ouvrent à mon avis devant nous, montrant sans doute des voies à développer : les débats publics sur les projets d'infrastructures instaurés par la loi Barnier, des expériences de prospective participative (Pays basque, Nord-Pas-de-Calais... et aussi Lyon 2010), les concertations sur les « agendas 21 » locaux, quelques exemples (encore trop rares) d'association ambitieuse d'habitants sur des projets urbains, et la récente expérience des conseils de développement instaurés par la loi de 1999 auprès des agglomérations importantes. Ces nouvelles pratiques change la façon d'élaborer des projets ou de penser l'avenir d'un territoire. Ma motivation est forte d'explorer ces nouveaux horizons.

### Le renouveau de l'État

« Ne jetons pas l'État avec l'eau du bain » disait récemment l'universitaire Francis Beaucire.

« Moins » d'État, « mieux » d'État, « recentrage » des missions de l'État ? L'État n'a-t-il pas perdu ses repères, après la décentralisation, et dans un contexte de raréfaction de l'argent public ?

L'urbanisme « communal » a été décentralisé, mais les questions d'aménagement et de développement durable des territoires se posent aussi à d'autres échelles de territoires et d'enjeux. L'Etat, le cas échéant avec les régions, a certainement là des défis à relever, comme d'ailleurs nous le montrent les pays voisins où la place de chacune des collectivités publiques semble plus claire, même si des débats ont lieu. En France, j'ai souvent entendu les acteurs locaux manifester des attentes renouvelées :

- attentes sur des postures plus diversifiées qu'aujourd'hui de l'Etat ( stratège, partenaire, acteur local parmi d'autres, régulateur, garant de grands objectifs de cohésion, de solidarité et de développement durable...),
- attentes aussi sur l'intelligence territoriale, l'emboîtement des échelles, l'écoute du local, la prospective, l'appui aux collectivités les plus démunies.
- attentes encore sur l'apport de valeur ajoutée dans les contenus, sur la transversalité interministérielle, et sur les bonnes façons de ne pas se laisser enfermer dans les procédures.
- attentes fortes enfin sur la recherche urbaine, sur le travail de capitalisation et d'échange d'expériences produit par des instances comme le Certu ou autres, dès lors que ce sont bien toutes les composantes de la nation qui en sont bénéficiaires.

## Publications

Mon attrait pour le débat d'idées, pour les travaux de réflexion et pour la capitalisation d'expérience de terrain s'est traduit par un certain nombre de publications : rapports, ouvrages et articles – notamment sur le renouveau de la planification urbaine, l'urbanisme et les déplacements, les métiers de l'urbanisme et de l'aménagement et la formation, la politique de la ville, la maîtrise d'ouvrage urbaine, les cultures croisées...

- *Les Transports publics urbains en France*, Institut de recherche des transports, Paris, 1969.
- *Le marché des transports* (avec Jean-Noël Chapulut et Jacques Pellegrin), ed du Seuil 1970
- *Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne\**, Agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon, 1988.
- *Le Renouveau de la planification urbaine\**, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Paris, 1992.
- *Rapport sur les Grands Projets de ville de Vaulx-en-Velin et des Minguettes à Vénissieux*, 1996.
- *Rapport sur la mise en place d'un conseil national d'orientation de l'urbanisme*, Conseil général des ponts et chaussées, Paris, 2002.
- *Revisiter la politique de la ville, les politiques publiques à l'épreuve des faits* (conférence), Lyon, 2003.
- *Cultures croisées\**, Conseil général des ponts et chaussées, Paris, 2004.
- *La Maîtrise d'ouvrage urbaine\**, Club ville-aménagement / Éditions du Moniteur, Paris, 2005.
- *Analyses et contributions pour les orientations pluriannuelles du PUCA*, Conseil Général des Ponts et Chaussées (avec Florence Contenay, Georges Crépey, Raphaël Slama) 2005
- *Renforcer les formations à l'urbanisme et l'aménagement* (Jean Frébault et Bernard Pouyet), rapport pour la Dguhc et la Desup, janv 2006.
- *Contribution aux travaux d'évaluation du CES de l'ANRU sur la conduite des projets de rénovation urbaine\** Conseil Général des Ponts et Chaussées, juin 2006

(\*direction de travaux collectifs)