

**Université Lumière Lyon 2**

**Ecole doctorale : Sciences sociales**

*Laboratoire : Environnement, Ville, Société (UMR 5600)*

**Le partenariat public privé en  
aménagement urbain : évolution et  
métamorphose de la maîtrise d'ouvrage  
urbaine des années 1960 à nos jours**

*Analyse à partir du cas lyonnais*

par Florence MENEZ

Thèse de doctorat de Géographie, aménagement et urbanisme

présentée et soutenue publiquement le 8 février 2008

sous la direction de Franck SCHERRER

Composition du jury :

Didier PARIS, professeur à l'université Lille 1

Franck SCHERRER, professeur à l'université Lyon 2

Philip BOOTH, professeur à l'université de Sheffield (Royaume-Uni)

Elisabeth CAMPAGNAC, directrice de recherche au CNRS

Roelof VERHAGE, maître de conférences à l'université Lyon 2

## Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « [Paternité - pas d'utilisation commerciale - pas de modification](#) » : vous êtes libre de le reproduire, le distribuer et le communiquer au public à condition de mentionner le nom de son auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ou l'utiliser à des fins commerciales.

## REMERCIEMENTS

Merci à tous ceux qui m'ont accordé de leur temps pour me parler des opérations d'aménagement dont ils ont été acteurs ou témoins, merci également à ceux qui m'ont ouvert leurs archives ou permis d'accéder à de précieux documents. Sans eux, ce travail n'aurait pas d'existence ;

Merci à ceux qui m'ont écoutée, guidée et conseillée tout au long de cette recherche, en particulier à Franck Scherrer qui a dirigé ce travail, mais aussi à Roelof Verhage, Viviane Claude, Rachel Linossier et Malika Amzert pour les échanges toujours constructifs ;

Merci à Didier Paris, Philipp Booth, Elisabeth Campagnac et Roelof Verhage d'avoir accepté de participer au jury de thèse ;

Merci également à Franck, Francette, Jacques et mon père pour leur(s) relecture(s) attentive(s), les questions qui fâchent et les remarques rassurantes ;

Merci à tous ceux et celles, famille, amis et collègues, qui m'ont soutenue et encouragée durant ces années, notamment le petit groupe des « filles » pour m'avoir remonté le moral quand il fallait ;

Merci à Cyrille pour sa patience, sa compréhension et sa tolérance (mais c'est sans doute indépendant de ce travail de thèse...)

Enfin, un grand merci à mes enfants, Matthieu et au bébé qui va naître, pour m'avoir donné la motivation nécessaire pour achever ce travail.

# SOMMAIRE

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>PARTIE 1 : LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME REVELATEUR D'UNE NOUVELLE CULTURE DE L'ACTION PUBLIQUE.....</b>	<b>11</b>
<b>CHAPITRE 1 : GENEALOGIE DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE DU PRAGMATISME ANGLOSAXON AUX DEBATS D'IDEES FRANÇAIS.....</b>	<b>13</b>
1.1. DES ORIGINES ANGLO-SAXONNES : ENTRE CRISES URBAINES ET PENURIE DE RESSOURCES PUBLIQUES, IL FAUT AGIR.....	15
1.2 LES DEBATS FRANÇAIS : RUPTURE OU CONTINUTE DES COOPERATIONS ANCIENNES PUBLIC-PRIVE ? .....	24
<b>CHAPITRE 2 : DE LA MODERNISATION DE L'APPAREIL D'ÉTAT A LA GOUVERNANCE : RESTRUCTURATION INSTITUTIONNEL DES COMPETENCES ET RENOUVELLEMENT DES CADRES DE REFERENCE DE L'ACTION PUBLIQUE .....</b>	<b>39</b>
2.1 AUTOUR DE LA CRISE ECONOMIQUE, AVENEMENT DE L'ECONOMIE DE MARCHÉ .....	41
2.2 DE LA NECESSAIRE MODERNISATION DE L'APPAREIL ADMINISTRATIF .....	46
2.3 PROLIFERATION DE LA CONTRACTUALISATION, INDICATEUR D'UNE EVOLUTION DES INSTRUMENTS DE L'ACTION PUBLIQUE.....	52
2.4 GOUVERNANCE URBAINE OU LA RECONNAISSANCE DU PARTENAIRE PRIVE DANS L'ELABORATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	56
2.5 LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME LE RENOUVELLEMENT DU DEBAT AU SUJET DE L'ACTION PUBLIQUE .....	61
<b>CHAPITRE 3 : LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME L'EXPRESSION DES METAMORPHOSES DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE .....</b>	<b>65</b>
3.1 ÉVOLUTION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE : CONTEXTE ET HYPOTHESES DE RECHERCHE.....	68
3.2 CADRE DE LECTURE ET METHODOLOGIE.....	83
<b>PARTIE 2 : L'AGGLOMERATION LYONNAISE : TERRITOIRE – LABORATOIRE.....</b>	<b>95</b>
<b>CHAPITRE 4 : REALISATION DU CENTRE DIRECTIONNEL DE LA PART-DIEU, 1958-1977 LES PREMISSES DE L'ECLATEMENT DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE.....</b>	<b>96</b>
4.1 MUTATIONS URBAINES ET POLITIQUES DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE, FIN DES ANNEES 1950 – FIN DES ANNEES 1960 .....	97
4.2 REALISATION DU CENTRE DIRECTIONNEL DE LA PART-DIEU : 1967-1977 .....	124
<b>CHAPITRE 5 : CITE INTERNATIONALE : RESISTANCES LOCALES A L'IMPOSITION D'UN « MODELE ENSEMBLIER » .....</b>	<b>165</b>
5.1. ÉMANCIPATION DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE : RESTRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE ET ETABLISSEMENT D'UN RESEAU D'EXPERTS 1977-AUJOURD'HUI.....	167
5.2. DU QUAI ACHILLE LIGNON A LA CITE INTERNATIONALE, EXPERIMENTATION DU MODELE ENSEMBLIER A LA LYONNAISE .....	191
<b>PARTIE 3 : SYNTHÈSE.....</b>	<b>233</b>
<b>CHAPITRE 6 : LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE OU L'AVENEMENT D'UNE MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE LOCALE.....</b>	<b>234</b>
6.1. DE LA PART-DIEU A LA CITE INTERNATIONALE : AVENEMENT D'UNE MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE LOCALE .....	235
6.2 L'IMPULSION DE CES CHANGEMENTS STRUCTURELS DONNEE PAR LE NIVEAU NATIONAL.....	253
<b>CONCLUSION : L'AVENEMENT DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME LA REVELATION ASSUMÉE DE LA COPRODUCTION PUBLIC-PRIVE DE LA VILLE .....</b>	<b>264</b>

## INTRODUCTION

La notion de partenariat public-privé est récemment apparue en France pour désigner entre autres, la mobilisation de nouvelles ressources financières pour fournir de nouveaux équipements dans un contexte de baisse des finances locales, voire pour révéler l'avènement de nouvelles pratiques, de la conception à la gestion de ces équipements, basées sur une coopération entre sphère publique et sphère privée (Prud'homme & Terny, 1986 ; Martinand, 1993). Aujourd'hui le partenariat public-privé ou le « PPP » est devenu un leitmotiv, sorte d'expression garante d'une bonne gestion des finances locales. Les colloques, séminaires ou guides de bonnes pratiques se multiplient, largement véhiculés par les instances gouvernementales (Ministère des Finances ou l'ex-Ministère de l'Équipement).

Plus particulièrement en aménagement urbain, le partenariat public-privé évoque de nouvelles formes de collaboration entre secteur public et secteur privé, en faisant à de nouveaux dispositifs de conduite d'opérations où les rôles de chacun sont redistribués (Heinz, 1994), en opposition et/ou décalage avec d'anciens dispositifs. **Notre recherche porte ainsi sur « l'identification » de ces évolutions, autrement dit, quelle(s) évolution(s) traduit la notion de partenariat public-privé en aménagement urbain ?** Cette question nous conduit à approcher le rapport public-privé sous deux angles distincts.

D'une part, nous retraçons la généalogie de la notion de partenariat public-privé. Le *public private partnership* est d'abord apparu à la fin des années 1970 dans les pays anglo-saxons (États-Unis, Royaume-Uni) avant d'apparaître en France sous la notion de « partenariat public-privé ». Pour autant, l'analyse succincte des outils développés dans le cadre du *public private partnership* montre des divergences avec les débats autour de l'émergence du « PPP ». D'une notion anglo-saxonne pragmatique, le partenariat public-privé est plutôt perçu en France comme un principe d'action, avec des différences culturelles profondes quant à la place accordée au secteur public dans le domaine de l'urbain. Le recours au partenariat public-privé est largement légitimé par la nécessité d'ouvrir le champ des possibilités en termes de financement des équipements publics puis des projets publics (Terny & Prud'homme, 1986, Ascher, 1991) mais également par l'émergence de nouveaux besoins « méthodologiques » dans le champ de l'aménagement urbain, notamment autour du management de projet<sup>1</sup>. Face à ces nouvelles exigences, le secteur non public -

---

<sup>1</sup> Notamment autour de nouvelles thématiques comme : comment faire de la concertation, comment tenir compte des nouveaux enjeux environnementaux se réclamant du développement durable, etc.

essentiellement les grands groupes de l'urbain (Campagnac, 1992) et les sociétés d'économie mixte (Caillosse & Le Galès & Loncle-Moriceau, 1997) - s'est adapté et propose des expertises appropriées. Dès lors, dans un processus de restructuration de l'action publique depuis les années 1970, la notion de partenariat public-privé exprime en France une transformation progressive de l'organisation de l'action publique autour de deux axes public-privé et surtout central/local. S'il est impossible de donner une définition précise à la notion de partenariat public-privé, trois critères permettent de caractériser la transformation du rapport public-privé au sein de l'action publique :

- le partage qu'il concerne le financement de l'objet du partenariat ou les compétences apportées par chacun des acteurs (Ascher, 1991 ; Lorrain, 1992 ; Martinand, 1993 ; Heinz, 1994 ; Chatelus & Perrot, 2000 ; Nelson, 2001)
- la restructuration institutionnelle et territoriale des compétences essentiellement dans la sphère publique (Chatrie & Uhaldeborde, 1996 ; Caillosse & Le Galès & Loncle-Moriceau, 1997 ; Gaudin, 1999, 2004)
- un renouvellement des cadres de référence de l'action publique avec l'affichage politique du recours au secteur privé (Jobert, 1994 ; Marcou 2002 ; Jouve & Lefèvre, 2004) et plus globalement l'émergence de nouveaux cadres analytiques de l'action publique relevant de la gouvernance (Le Galès 1995 ; Novarina & Gaudin ,1997 ; Calame & Talmant, 1997 ; Gaudin, 2002, 2004 ; Jouve, 2003)

D'autre part, nous nous sommes plus particulièrement interrogés sur les modes de faire en aménagement urbain et plus spécifiquement sur la manière dont une opération d'aménagement est conduite. Il s'agit d'analyser les pratiques en matière de « pilotage » d'opération, depuis sa conception (décision politique d'intervenir sur un site pour construire un morceau de ville) à sa mise en œuvre (réalisation du morceau de ville). La recherche porte tout particulièrement sur la manière dont les acteurs vont s'organiser pour mener à bien cet aménagement. Nous avons alors restreint notre recherche à l'opération d'aménagement, définie par une procédure d'urbanisme opérationnel, afin de ne pas complexifier l'analyse en tenant compte de la réalisation de la ville ordinaire, qui se réalise sans grande impulsion et mobilisation de l'action publique (Cléménçon, 1999). Autrement dit, nous envisageons l'aménagement comme *une action volontaire, impulsée par les pouvoirs publics (gouvernement ou élus selon l'échelle du territoire concerné) qui suppose une planification*

*spatiale*<sup>2</sup> et une mobilisation des acteurs (population, entreprises, élus locaux, administrations) (Choay & Merlin, 1996, p 35). De ce fait, nous commençons notre étude à partir des années 1960, au moment où les outils actuels de l'urbanisme opérationnel sont adoptés (Loi de 1958 portant la création des zones à urbaniser en priorité – Z.U.P. - et des zones de rénovation urbaine – ZRU puis Loi d'Orientation Foncière du 31 décembre 1967, instaurant les documents de planification, la taxe locale d'équipement et la procédure de zone d'aménagement concerté –Z.A.C.). Les pouvoirs publics prennent alors conscience de l'enjeu d'organiser le développement des villes, par la création d'instruments (zones industrielles, zones de rénovation urbaine, zone à urbaniser en priorité, zones d'habitation, zones d'aménagement concerté, etc.). Ces années voient l'émergence de la politique urbaine, caractérisée par *le passage d'une urbanisation effectuée par le fonctionnement des marchés, foncier, du logement et de l'emploi, à une urbanisation organisée sur la base de rapports politiques* (Duriez & Cornuel, 1979, p 23). Surtout l'aménagement, notamment l'aménagement urbain prend une nouvelle dimension dans l'agenda des pouvoirs publics, nationaux comme locaux. Toutefois, l'aménagement urbain ne peut être réduit à sa seule dimension politique et inclut des dimensions économique et technique nécessitant ainsi la mobilisation d'une pluralité et d'une diversité d'acteurs (Rousseau & Vauzeilles, 1992, p 34). Aujourd'hui, dans un contexte où les villes deviennent acteurs (Demesteere & Padioleau, 1991), les enjeux de l'aménagement urbain s'orientent vers une expression concrète et physique de la stratégie urbaine avec la mise en évidence de la fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine. Cette fonction « *se situe au cœur même du processus de développement et de transformation urbaine, au croisement des différentes étapes de la réflexion, de l'élaboration et de la négociation, qui mènent de la décision initiale du lancement d'un projet urbain à sa réalisation* » (Frébault, 2005, p 12). L'objet de notre recherche porte ainsi sur l'analyse du rapport et des pratiques public-privé au sein d'opérations d'urbanisme des années 1960 à nos jours, en posant la question suivante : **En quoi le partenariat public-privé serait-il révélateur de la transformation de la maîtrise d'ouvrage urbaine ?**

Dès lors, notre propos s'est focalisé sur la maîtrise d'ouvrage urbaine, appréhendée comme un système d'action (Vilmin, 1999). Dans cette perspective, le développement du partenariat public-privé est à mettre en relation avec les blocages récurrents des mécanismes de l'urbanisme opérationnel, l'éclatement et/ou la recomposition de la maîtrise d'ouvrage urbaine

---

<sup>2</sup> à noter que cette planification n'est que récente à l'échelle de l'histoire des sociétés. Même s'il existait un « semblant » de planification avec les plans d'embellissement des villes ou d'alignement à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, la planification s'est essentiellement développée après la seconde guerre mondiale.

et la nécessité pour les acteurs de se réorganiser. Plusieurs auteurs mobilisent ainsi la notion de projet urbain voire même la figure de l'ensemblier pour illustrer un nouveau processus relevant du principe de coproduction de l'urbain, différent du processus prévalant dans les années 1960 qualifié « d'État aménageur ». L'originalité de notre démarche est de construire une grille d'analyse à partir des réflexions menées sur l'éclatement de la maîtrise d'ouvrage urbaine et les recherches menées sur les « nouvelles » pratiques en aménagement et de l'appliquer sur un corpus « ancien » en le confrontant à un corpus récent, pour y déceler les mutations de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Nous avons opté pour une étude détaillée de deux opérations d'aménagement se déroulant à des périodes distinctes, la première relevant de « l'État aménageur », la seconde du « partenariat public-privé ». Chacune des opérations et de leur contexte politique, économique, social et culturel constitue un corpus distinct.

Nous nous sommes particulièrement intéressés à « l'acteur » dans l'opération d'aménagement, décryptant ses pratiques et son rôle au sein des opérations d'aménagement choisies, afin de mettre en évidence les formes organisationnelles au sein du « pilotage » de l'opération. La réalisation d'une opération d'aménagement exige également que des décisions soient prises. L'étude des argumentaires proposés par les acteurs et le recouplement avec leur place au sein de l'organisation du « pilotage » de l'opération nous indiquent ensuite les logiques (ou stratégies) sous-jacentes à ces décisions et donc à ces pratiques. La mise en perspective des résultats sur les opérations choisies nous permet de conclure sur les mutations apparues. Nous enrichissons notre travail en restreignant le choix des opérations d'aménagement à une seule agglomération urbaine, dont une analyse plus globale des acteurs présents dans l'aménagement et des politiques conduites dans ce domaine, permettent de « contextualiser » et de mieux comprendre les mutations mises en évidence. Nous considérons ainsi chaque acteur présent au sein de la conduite de l'opération et nous analyserons la manière dont il mobilise les ressources dont il dispose et les argumentaires qu'il propose, pour mener à bien l'opération d'aménagement. Dans ce cadre, il a donc été nécessaire de prendre en compte des opérations achevées ou quasiment achevées lors de nos enquêtes de terrain. La mise en perspective ne s'inscrit pas dans un cadre comparatif mais plutôt dans un déroulement chronologique de l'aménagement, à partir de l'étude de l'agglomération choisie.

Le choix de nos terrains d'étude s'est porté sur l'agglomération lyonnaise, où très tôt la communauté urbaine et la Ville de Lyon se sont investies dans leur rôle de « producteurs d'espace ». Puis nous avons retenu des opérations « emblématiques » de cette agglomération,

ces grandes opérations pour lesquelles la seule intervention publique n'est pas possible et qu'une coproduction est à envisager (Lorrain, 1994). Le choix s'est alors porté sur deux opérations : la réalisation du centre directionnel de la Part-Dieu (1964-1975) et la Cité Internationale (1984-1998).

L'opération de la Part-Dieu fait suite à la politique de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) sur les métropoles d'équilibre, permettant de contrebalancer la polarisation excessive de la région parisienne. Dans cette optique, l'agglomération doit se doter d'un grand centre d'affaires. Quelques années auparavant, l'armée avait décidé de libérer les terrains de la caserne des Cuirassiers, soit environ une vingtaine d'hectares à proximité du centre ville historique (1km de la Presqu'île lyonnaise). L'État et les collectivités locales saisissent cette opportunité. À partir de 1963-1964, des études vont être conduites par les services de l'administration publique déconcentrés et l'atelier d'urbanisme municipal mené par Charles Delfante pour concevoir le plan masse de cette opération. L'aménageur est la Société d'Équipement de la Région Lyonnaise (S.E.R.L.), filiale de l'agglomération lyonnaise de la Société Centrale de l'Équipement du Territoire (S.C.E.T.). Dès 1967, le cœur de l'opération (le centre commercial, les principaux immeubles de bureaux dont une tour de grande hauteur, le parking centra, l'hôtel haut standing et la Cité Administrative d'État) entre en phase opérationnelle, c'est-à-dire que la S.E.R.L. commercialise les terrains qu'elle doit viabiliser et équiper. De 1967 à 1975 (inauguration du centre commercial et du parking central, début du chantier pour la tour de bureaux et l'hôtel), l'opération de la Part-Dieu va être l'objet de nombreuses négociations et de tractations entre les acteurs publics et non publics dont les promoteurs privés et les grands groupes bancaires. Nous proposons de revenir sur le déroulement de cette opération et pour analyser le processus de coproduction, tout en nuanciant la figure de « l'État Aménageur », face à des collectivités locales porteuses d'une certaine légitimité dans leur rôle d'aménageur. L'analyse montre également des collectivités locales (en l'occurrence la communauté urbaine et la Ville de Lyon) qui se préparent à la décentralisation.

Ce constat se confirme par une forte implication de la communauté urbaine dans le domaine de l'aménagement urbain à partir des années 1980, se traduisant par une réorganisation des services de l'urbanisme et du développement urbain et le repérage de sites stratégiques, porteurs de la politique communautaire. En outre, la manière dont la Part-Dieu fut conduite est soumise à de nombreuses critiques et suscite l'expérimentation de nouveaux dispositifs de pilotage d'opération, menée dans un esprit « anti-Part-Dieu ». Dans cette perspective, le quai

Achille Lignon à Lyon, s'inscrit comme l'un des territoires à développer, devenant la Cité Internationale et constitue de fait, notre second choix. Les études concernant la requalification de ce site démarrent en 1984, menées par une mission territoriale dépendante de la communauté urbaine et regroupant l'agence d'urbanisme, la chambre de commerce et d'industrie de Lyon, la Ville de Lyon et les services de la communauté urbaine. Sur la base d'une esquisse de programme, les concours d'architecte et d'opérateurs privés sont lancés, une Société d'Économie Mixte (S.E.M.) d'aménagement dont les actionnaires majoritaires sont les collectivités locales est créée. Cette opération participe à la concrétisation d'enjeux économiques et politiques stratégiques pour les élus locaux – faire de l'agglomération lyonnaise, un territoire reconnu au niveau européen. De grands équipements d'agglomération voire régionaux, sont ainsi prévus : centre de congrès, musée contemporain, hôtels luxueux de classe internationale, etc. En 1989, suite aux élections municipales, les élus locaux donnent une nouvelle orientation à l'opération en déléguant l'aménagement à un opérateur privé (la SARI filiale de la Compagnie Générale des Eaux (CGE), future Vivendi), qui crée à cet effet la Société Privée d'Aménagement et d'Investissement de la Cité Internationale de Lyon (SPAICIL). Le pilotage de l'opération est alors présenté comme un mode nouveau et exemplaire, relevant des principes de partenariat public-privé. Le programme de l'opération et son pilotage vont entièrement être revus et négociés de 1990 à 1993, année à laquelle l'ensemble des contrats régissant le mode de réalisation et les relations entre les collectivités locales et l'opérateur est signé. En 1998, la SPAICIL se retire partiellement de l'opération, pour des raisons de pertes financières conséquentes et ne garde que la réalisation des programmes de logements, activité dont la rentabilité financière est assurée. Son départ oblige la Ville de Lyon à racheter pour moitié prix le Palais des Congrès construit par la SPAICIL, alors que cet équipement ne devait rien coûter aux contribuables lyonnais. Surtout, ce départ et ce rachat, contemporains au scandale du péage urbain imposé pour le nouveau périphérique nord (réalisé en concession par Bouygues) suscitent des polémiques locales, remettant en cause une action publique « partenariale ».

L'objectif de ce travail est donc de mettre en évidence à travers une analyse diachronique des processus de conduite d'opérations d'aménagement, les évolutions en termes de pratiques d'acteurs mais aussi de logiques, les pratiques nous permettant de saisir ces mutations, les logiques « expliquant » ou « justifiant » ces mutations. La notion de partenariat public-privé cultive son ambiguïté sur deux dimensions, elle est à la fois une notion très « opérationnelle »

qui exprime potentiellement un nouveau panel d'outils mais aussi une notion « idéologique » qui illustre l'avènement de nouveaux principes d'action issus du renouvellement des cadres de référence (Lorrain, 1996). Il nous a donc semblé inconcevable de négliger l'une ou l'autre de ces dimensions. C'est pourquoi il nous a semblé nécessaire de préciser longuement les cadres institutionnels et « culturels » dans lesquels les opérations d'aménagement choisies évoluent. Ceci explique pourquoi nous optons pour une partie théorique distincte de l'exposé de nos études de cas. Notre mémoire se structure ainsi en trois parties.

La première partie (chapitres 1 à 3) pose le cadre théorique et analytique de notre recherche, ainsi que les hypothèses fondamentales autour des trois critères caractérisant le partenariat public-privé couplés avec l'éclatement de la maîtrise d'ouvrage urbaine. La seconde partie (chapitres 4 et 5) expose nos terrains d'étude avec une première analyse des systèmes d'action propres à chaque opération. Enfin, la troisième partie (chapitre 6) fait la synthèse de nos études de cas et propose une perspective pour des recherches supplémentaires, en soulignant le caractère exploratoire de cette recherche.

**PARTIE 1 :**

**LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME  
REVELATEUR D'UNE NOUVELLE CULTURE DE  
L'ACTION PUBLIQUE**

La généalogie de la notion de partenariat public-privé apparaît à la fin des années 1970 d'abord dans les pays anglo-saxons, pour décrire des formes de collaboration entre secteur public et secteur privé. L'exposé de la manière dont a émergé cette notion et de l'évolution des outils et procédures de l'aménagement à laquelle elle renvoie dans ces pays, nous paraît essentiel pour comprendre les composantes du débat français autour du partenariat public-privé. Si le terme « partenariat public-privé » est bien la traduction littérale du *public private partnership*, ces deux expressions renvoient à des pratiques et des débats bien distincts, liés aux cultures et aux approches de ce qu'est l'action publique dans ces pays. En France, l'émergence du partenariat public-privé participe aux débats autour de la restructuration de l'action publique en cours depuis les années 1970. Par conséquent, ce constat nous incite à envisager le partenariat public-privé non pas comme un nouvel outil au service de la coopération entre sphère publique et sphère privée mais comme révélateur d'une évolution qu'il convient de caractériser. Dans cette perspective il convient alors de donner des éléments de définition du partenariat qui serviront de cadre analytique (chapitre 1).

Dès lors, il était nécessaire d'exposer les évolutions des discours et des débats sur l'action publique française depuis les années 1970. L'émergence de différentes notions au cours des années 1980 illustre ainsi le renouvellement des cadres de référence de l'action publique française. Le rapport public-privé est ainsi examiné à travers trois angles successifs : les sciences économiques, les sciences administratives, les sciences de l'action publique. Cet examen incite à la mobilisation de la notion de gouvernance comme l'un des outils d'analyse possible. Les études faites par les chercheurs de différentes disciplines nous permettent de poser les fondements de notre postulat et d'ébaucher deux axes d'analyse résultant d'un processus de renouvellement de l'action publique : une perméabilité progressive des secteurs public et privé ; un repositionnement du central et du local. L'interrogation sur le partenariat public-privé en aménagement urbain revient à se focaliser sur une évolution des modes de faire la ville c'est-à-dire sur les transformations de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine (chapitre 2).

Dès lors, nous avons opté pour une étude centrée sur les jeux d'acteurs au sein d'opérations d'urbanisme, choisies pour leur caractère emblématique de la période étudiée (des années 1970 à aujourd'hui). Le troisième chapitre de cette partie pose ainsi notre méthodologie et notre démarche d'enquête.

## CHAPITRE 1 :

### GENEALOGIE DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE DU PRAGMATISME ANGLOSAXON AUX DEBATS D'IDEES FRANÇAIS

#### LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE : UNE INNOVATION DES MODES DE FAIRE L'ACTION PUBLIQUE ?

À la fin des années 1970, les villes anglo-saxonnes sont le théâtre de graves crises : crise économique importante augmentant par conséquent les taux de chômage et les besoins en aides sociales, accroissement des inégalités sociales, paupérisation des centres-villes, départ des populations aisées vers les quartiers résidentiels de banlieue. Les États-Unis et le Royaume-Uni, chacun de manière différente, vont mettre en place des dispositifs de partenariat (*public private partnership*), tout en restructurant leurs administrations publiques, avec une caractéristique commune : la nécessité politique d'agir (Howard, Menez, Trache, 2007). La notion de partenariat public-privé décrit toutes *formes institutionnelles de coopération réunissant des collectivités publiques, semi-publiques et différents acteurs privés dans le but de planifier, aménager, programmer, mettre en œuvre ou coordonner des stratégies et projets complexes de modernisation et de développement* (Heinz, 1994, p 249). Nous notons également un consensus général autour de l'émergence de tels dispositifs.

*« - L'importance des exigences de modernisation spatiale et infrastructurelle, conséquence des profondes restructurations économiques et de manière concomitante, le renforcement et l'intensification des concurrences et compétitions entre villes et régions.*

*- L'accroissement de la pénurie financière des budgets publics et des trésoreries communales.*

*- Le déficit de compétences et de savoir-faire des administrations locales.*

*- L'impact des politiques fédérales de déréglementation visant à « plus de marché et moins d'État ».<sup>3</sup>*

Mais les expressions concrètes du partenariat public-privé, autrement dit les pratiques relevant de ce principe, sont différentes tant la notion se réfère à une conception de ce qu'est l'État, conception qui se réfère à la culture du pays. Notamment pour la culture anglo-saxonne, distinguant radicalement les sphères publique et privée, le partenariat est perçu comme un

---

<sup>3</sup> HEINZ W., 1994, « Bilan : caractéristiques principales des partenariats du développement urbain » in HEINZ W.(dir), *Partenariats publics privés en aménagement urbain*, éditions l'Harmattan, Paris, p 10

moyen de promouvoir les valeurs entrepreneuriales du secteur privé auprès du secteur public (Nelson, 2001). Dès lors, les dispositifs mis en place à partir des années 1980 et leur multiplication dès le début des années 1990 traduisent cette acculturation progressive et renouvellent les modes d'interventions publiques sur la ville (section 1). En France en revanche, le partenariat s'inscrit dans la continuité d'une longue tradition de coopération public-privé (délégation et concession de services publics, société d'économie mixte, etc.). À la différence des pays anglo-saxons, peu de dispositifs innovants ont été mis en place, hormis les récents contrats de partenariats publics privés (ordonnance du 17 juin 2004) dont il est encore trop tôt pour mesurer les effets. Il convient alors de décoder et d'inscrire les discours et les débats sur le partenariat en lien avec ceux sur la restructuration de l'action publique (section 2).

## **1.1. DES ORIGINES ANGLO-SAXONNES : ENTRE CRISES URBAINES ET PENURIE DE RESSOURCES PUBLIQUES, IL FAUT AGIR**

La notion de partenariat public-privé est d'abord apparue aux États-Unis avant de se diffuser au Royaume-Uni puis à l'ensemble des pays européens. La fin des années 1970 et le début des années 1980 témoignent aux États-Unis et au Royaume-Uni d'une grave crise urbaine, à laquelle les outils et les aides publics développés à la période précédente ne peuvent répondre. Ces années témoignent aussi de l'arrivée au pouvoir fédéral américain et central britannique de leaders libéraux (Reagan et Thatcher). Tous deux préconisent une vaste ouverture au secteur privé pour le financement et la gestion des biens et services publics. Le partenariat public-privé ou une collaboration plus étroite entre public et privé s'impose progressivement avec son cortège d'outils répondant de façon pragmatique à des problèmes de développement économique et urbain. Au début des années 1990, Werner Heinz dirige une étude comparative sur les dispositifs de partenariat. En premier lieu, *la coopération public-privé dans les projets locaux de développement n'est pas un phénomène nouveau. Mais ce qui est nouveau, depuis la moitié des années 1970 aux États-Unis, depuis le début des années 1980 dans les pays industriels de l'Europe, c'est la variété des modes de coopération : ils prennent corps à partir des spécificités de chaque pays et, se développent selon des formes globales et transversales* (Heinz, 1994, p 249). Cette étude pointe le fait que ces coopérations publiques privées s'étendent à l'ensemble des champs d'activités du développement urbain et se formalisent progressivement. Les collectivités locales sont alors au cœur du dispositif. *Ces dernières ont à assurer des fonctions de régulation, d'initiation, de modération et de coordination des programmes de développement et doivent s'adapter aux logiques et aux principes de fonctionnement de l'économie privée* (Heinz, 1994, p 249).

Une telle association entre public et privé n'est pas illégitime dans les pays anglo-saxons et surtout aux États-Unis où, le pouvoir politique et l'action publique sont largement partagés avec le secteur privé (Body-Gendrot, 1997). Au Royaume-Uni les interactions entre les édiles et le monde de l'entreprise et de la finance sont moins importantes, mais des points communs émergent dans la vision et la représentation des hommes politiques. Dès l'arrivée de Thatcher, le gouvernement central procède à de nombreuses privatisations (notamment les chemins de fer). De nombreux partenariats sont envisagés surtout les domaines qui touchent à la politique sociale (logements sociaux, développement urbain, d'aide à l'emploi, etc.), domaines dans lesquels le retrait du gouvernement central est le plus important. Le passage en revue des différents programmes de partenariats établis dans ces deux pays permet de saisir le large

spectre des pratiques relevant de ce dispositif et d'entrevoir une évolution profonde des sociétés américaine et britannique. Le partenariat public-privé ne se traduit pas uniquement par la mise en œuvre de nouveaux dispositifs, mais également par un changement culturel dans la manière de faire l'action publique.

#### 1.1.1 EXPRESSIONS CONCRETES DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE AUX ÉTATS-UNIS ET AU ROYAUME-UNI

##### AUX ÉTATS-UNIS : VERS LE DÉVELOPPEMENT DE RESEAUX CLIENTELISTES ENTRE SECTEUR PRIVE ET RESPONSABLES POLITIQUES DES AUTORITES LOCALES

Aux États-Unis, les municipalités réalisent les plans d'aménagement et délivrent les permis de construire. En ce sens, les responsables locaux détiennent la responsabilité et la légitimité de leur action. Or, ces responsables doivent faire face à deux évolutions majeures dès les années 1960 : d'une part la montée en puissance des associations d'habitants et leur mobilisation à travers différents types de mouvements allant contre les projets de ces municipalités (Ghorra-Gobin, Velut, 2006) ; d'autre part, conséquence des crises économiques, une crise urbaine sévère dans certaines villes avec des processus de paupérisation et perte de solvabilité des municipalités.

Dès 1974, le gouvernement fédéral américain met en place deux programmes de renouvellement urbain, la Community Development Block Grant<sup>4</sup> (CDBG) et l'Urban Development Act Grant (UDAG)<sup>5</sup>, avec des dispositifs innovants, qualifiés de partenariat public-privé. Les subventions publiques, ventilées par des agences gouvernementales locales, sont liées au volume d'investissement du secteur privé (Hays A. R., 1985). L'aide publique permet alors de garantir et de sécuriser davantage le projet en cours, avec une prise de risque partagé entre public et privé. Ce type d'expériences ne va cesser de croître, au fur et à mesure que le gouvernement fédéral se décharge de ses missions sur les gouvernements des États et des autorités locales, sans pour autant adapter la structure fiscale, qui reste fortement centralisée (Mény, 1988). Les municipalités et les gouvernements des États devant quasiment s'autofinancer, ils n'ont d'autres choix que de recourir à l'emprunt ou à des collaborations avec le secteur privé. Norman et Susan Fainstein (Fainstein N. & Fainstein S., 1991 ; Heinz, 1994) soulignent le développement rapide des partenariats à tous les secteurs d'activités régis par le secteur public, notamment le complexe militaro-industriel et bien d'autres domaines. Ils décrivent ainsi le recours croissant au secteur privé pour planifier, gérer et aménager la ville

---

<sup>4</sup> subventions pour le développement communautaire (reprendre la traduction)

<sup>5</sup> dès 1977, pour des projets particuliers visant au développement urbain

américaine, aussi bien sur des projets précis qu'à une plus grande échelle. De cet état de fait, émergent des groupes de pression et le secteur privé s'organise parallèlement et en collaboration avec le secteur public. Ils citent notamment l'exemple de la Pittsburgh's Allegheny Conference. Ce partenariat s'est construit à la suite de l'initiative de la Mellon Bank et plus particulièrement de Richard Mellon, son directeur et a mobilisé les directeurs des groupes de la ville. Ils ont proposé une série de plans de renouvellement urbain aux autorités locales et ensemble, ont re-développé la ville. D'autres grandes villes américaines dans une configuration sociale et urbaine similaire se sont inspirées de cette expérience pour construire des organismes semblables, travaillant en partenariat avec les autorités locales.

*« Ceux-ci n'ont aucun pouvoir, ils établissent des relations contractuelles avec les municipalités, recherchent des 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. »<sup>6</sup>*

Les auteurs mettent l'accent sur un nombre important d'organismes ou d'agences publiques, créés parallèlement à la municipalité et pouvant mobiliser des personnes publiques comme privées. Dépendantes du pouvoir municipal (à travers les relations contractuelles), elles permettent néanmoins une gestion plus souple et plus flexible de certains projets de développement urbain et surtout la production d'équipements publics qui n'auraient pu exister autrement, allant de simples contributions au financement de logements ou d'actions environnementales. Et progressivement, les acteurs privés vont prendre part à la vie de la municipalité. Cette évolution fait l'objet de nombreux travaux de recherche nord-américains portant sur les régimes urbains (Elkin, 1987, Harvey, 1989, Stone, 1989, Fainstein, 2002). *La visibilité croissante des partenariats public-privé, ces dernières années, est donc une question de degré, et aussi, dans une certaine mesure, une question d'affichage politique* (Fainstein, 1994 : p 33). Les arguments avancés par la droite conservatrice américaine, dénonçant l'ingérence et l'inefficacité des administrations publiques sont relayés par de grandes institutions et repris dans les discours des leaders politiques (Booth, 2002). Nombre d'experts en management public ne cessent d'invoquer l'efficacité du marché et du secteur privé pour la bonne gestion des affaires publiques. Le survol de quelques références américaines montre

---

<sup>6</sup> FAINSTEIN N. et S., 1994, « Le partenariat public-privé dans le développement économique aux États-Unis » in HEINZ W. (dir), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, éditions l'Harmattan, collection Villes et entreprises, Paris, p 49

ainsi l'interdépendance entre les deux sphères qui facilite ainsi la diffusion de ces principes. Nous reviendrons plus en détail sur d'autres recherches comme celle sur les régimes urbains, notamment les travaux de Clarence Stone, abordant ces notions d'interdépendances.

#### AU ROYAUME-UNI, DEVELOPPEMENT D'UNE PALETTE D'OUTILS DE PLUS EN PLUS ELABORES

L'expérience américaine et les principes de rapprochement public-privé vont inspirer de nombreux pays, dont en premier lieu le Royaume-Uni. Dès 1980, le gouvernement Thatcher réforme la structure administrative britannique avec un double mouvement de centralisation et de privatisation. Il entame aussi une politique de restriction budgétaire radicale, favorisant le développement de partenariats, avec des formes différentes. Le partenariat public-privé se développe à travers une série d'instruments et de dispositifs mis en place d'abord par les conservateurs puis repris par les travaillistes avec quelles nuances. Il existe aujourd'hui des structures dont le comité de pilotage ou le conseil d'administration est composé d'organismes publics et d'entreprises privées, des outils de financement reposant sur des mécanismes de subventions publiques dépendantes du volume d'investissements privés et enfin des organismes publics soutenus par le gouvernement central dont le rôle est de conseiller et d'assister les collectivités locales dans le montage de projets *public private partnership* « PPP ».

En aménagement urbain, les *urban development Corporations* (UDCs) illustrent la mise en œuvre de ce mode de gestion. Il s'agit de sociétés d'acquisition foncière et d'aménagement urbain, mises en place par le ministère de l'environnement (DOE)<sup>7</sup> sous le gouvernement de Thatcher en 1981. Les UDCs concernent une zone délimitée dans la ville, dans laquelle, la ville perd toutes ses compétences au profit du DOE qui nomme un comité, responsable du bon développement de cette zone. Généralement, le comité est composé de directeurs de grandes sociétés immobilières, d'industriels locaux et de hauts fonctionnaires, la majorité restant au secteur privé (Mathieu & Viala, 1995). Elles agissent comme une autorité administrative en matière d'urbanisme, sur un territoire bien précis. Bénéficiant de dotations budgétaires annuelles provenant de l'État central, elles ont pour mission de favoriser l'investissement privé, à l'aide de subventions (Chapman, 1993). On estime que l'ensemble des UDCs a favorisé un investissement privé à hauteur de £ 10 milliards (environ 70 milliards de F) pour £ 3 milliards (soit 21 milliards de F) (Mathieu & Viala, 1995). Si en France, on considère cette expérience comme un exemple à suivre, certains Britanniques semblent plus critiques. En

---

<sup>7</sup> Ministère qui s'occupe en fait de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de l'urbanisme. C'est l'équivalent de notre ministère de l'Équipement et de l'Environnement.

effet, certains chercheurs soulignent la pauvreté de l'urbanisme produit : forte densité et faible qualité urbaine dues à l'exigence de rentabilité financière des investissements réalisés (Dawson, 1990 ; Chapman, 1993 ; Schalcross, 1994). D'autres reprochent le manque de vision stratégique et à long terme du fait du principe même développé par ces organismes (Lawless, 1994). La création des UDCs est imposée par le gouvernement central. Aussi, elles sont un moyen efficace de contrôle des autorités locales, récalcitrantes aux politiques gouvernementales. Les années 1980 sont donc profondément marquées par cette politique de centralisation et de privatisation.

John Major, successeur de Thatcher en 1990, revient sur les réformes du gouvernement précédent. *City Challenge* remplacé en 1995 par le *Single Regeneration Budget* sont deux programmes qui ré-attribuent aux collectivités locales, essentiellement les grandes agglomérations industrielles, des compétences en matière de planification et de développement économique, avec toujours l'intéressement au secteur privé (Booth, 2002). Dans certaines grandes villes britanniques, des *entreprises Boards* sont constituées. Ces organismes, formes de coopération entre le monde économique et les autorités locales permettent à ces dernières d'intervenir directement dans les entreprises et d'exercer une influence sur l'économie locale. Bras armé des autorités locales, *ils offrent une structure plus souple qu'une direction administrative, il leur est ainsi plus facile de travailler en coopération avec les investisseurs privés* (Le Gales, 1993, p 67). En outre, certaines autorités consultent régulièrement les promoteurs et les développeurs pour affiner les plans stratégiques de planification (*unitary development plans*), dont l'élaboration est confiée à des bureaux d'études privés. Les termes de *value for money*, *efficiency*, *effectiveness* et *greater accountability* deviennent des leitmotifs pour la gestion des services urbains, des affaires sociales et de l'aménagement. Le maire est alors comparé à un entrepreneur, gérant sa ville comme une entreprise (Mc Ewen, Ziggi, 1992).

En 1997, le gouvernement Blair (Travailliste) poursuit la voie engagée par son prédécesseur. Le parlement britannique met alors en œuvre deux autres dispositifs partenariaux : le *Private Finance Initiative* (PFI) et les *Urban Regeneration Companies* (URCs). Les *Private Finance Initiative* (PFI) sont initiés en 1999, permettant aux autorités locales de faire réaliser par le secteur privé des équipements publics, de leur conception à leur gestion. Le PFI est aussi un moyen pour faire appel à des financements privés, avec un engagement sur le long terme (20 à 30 ans suivant le contrat). Il s'agit d'un contrat passé entre le secteur public (autorité locale, Ministère de la Santé, Ministère de l'Education, etc.) et un consortium d'entreprises privées.

Ce dernier réalise un équipement (bâtiment et services compris) pour le compte d'un client public en supportant l'intégralité des investissements initiaux, et donc du risque économique et financier. En contrepartie, le client public le rembourse de manière échelonnée sur la durée totale du contrat. Au début des années 2000, le gouvernement central encourage le recours à ce mécanisme. Ainsi en 2006, plus de 500 équipements (écoles, hôpitaux, postes de police, tribunaux) ont été construits grâce au PFI (Weil & Biau, 2006). Dans le cadre du PFI, le partage du risque est défini lors de la rédaction des contrats et le secteur privé endosse généralement une part importante en réalisant les premiers investissements sans finance publique, celle intervenant sous la forme de remboursement dès les premiers loyers versés. Néanmoins, les PFI font l'objet de vives critiques au Royaume-Uni, de nombreux organismes dénoncent la faible qualité architecturale et urbaine des équipements construits avec ce principe et le manque de compétences techniques du client public. D'autres estiment qu'un bâtiment réalisé en PFI coûte au final plus cher au client public que s'il avait été réalisé en régie. Ceci relance surtout le débat sur les partenariats, les rôles et les compétences de chacun, incitant à la redéfinition de l'action publique. La récente création de la *Commission for Architecture and Building Environment* (CABE) illustre la prise de conscience du gouvernement central de la nécessité de se doter d'expertises et de compétences pour accompagner les collectivités locales et l'ensemble des clients publics dans la définition de leur commande avant la passation du contrat avec un consortium privé<sup>8</sup>. Par ailleurs, les critères de performances sont le fruit de négociations entre public et privé (Le Goff & Desjardins, 2005).

À l'inverse, les URCs, également au stade expérimental, s'apparentent plus à des lieux institutionnalisés de négociation sur la stratégie à mener en termes de régénération urbaine. Actuellement, on dénombre seize URCs mobilisés sur des centres urbains en régénération urbaine, ayant pour objectif la conduite de réflexions et des études sur la planification urbaine et sur les projets à lancer. Ces compagnies, financées par le gouvernement central, deviennent des experts au niveau local, regroupant les autorités locales, des employeurs mais aussi des représentants des groupes communautaires. Au Royaume-Uni, le partenariat public-privé coïncide alors avec la remise en cause du rôle et de la place des autorités publiques.

---

<sup>8</sup> Séminaire CABE/Certu d'octobre 2006 sur la commande publique. Pas d'actes publiés.

### 1.1.2 DES SITUATIONS POLITIQUES ET CULTURELLES PROPICES A LA COLLABORATION PUBLIC-PRIVE

L'émergence du partenariat public-privé aux États-Unis et au Royaume-Uni aboutissent à des effets identiques : réforme des outils de gestion et de financement de l'action publique et réorganisation des institutions publiques, avec un principe fondamental analogue (s'ouvrir au secteur privé) mais des formes distinctes (entre centralisation, décentralisation, déconcentration ou privatisation). Plus particulièrement, au Royaume-Uni, notre investigation montre l'élaboration de nouveaux outils et structures visant à mieux mettre en œuvre les collaborations public-privé et à favoriser le recours aux montages partenariaux. Par conséquent, cette évolution engendre une nouvelle manière d'envisager l'action publique.

#### DU DEVELOPPEMENT D'UNE NOUVELLE BOITE A OUTILS NOMMEE « PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE »...

Le partenariat public-privé est d'abord une réponse pragmatique à un problème donné – la crise économique et sociale des centres urbains et leur entrée dans une spirale de paupérisation et de zones hors marché, se traduisant par des réformes de la boîte à outils de l'action publique. La refonte des outils et de la structure administrative de ces deux pays s'effectue sous des formes différentes (décentralisation pour les États-Unis et d'abord un mouvement de centralisation pour le Royaume-Uni). L'alternance politique n'a en rien changé les mutations en cours. Depuis les années 1980, la méthode régissant les instruments de l'action publique est identique. Elle s'appuie sur la nécessité de faire intervenir le secteur privé (au moins financièrement) et d'intéresser les autorités locales à cet investissement (notamment en octroyant des subventions suivant le volume d'investissements privés). À cet égard, les pratiques partenariales conduites aux États-Unis et au Royaume-Uni sont très proches, minimisant fortement le rôle d'un secteur public, d'abord disqualifié et discrédité par rapport à un secteur privé déclaré compétent. Toutefois l'analyse d'opérations d'aménagement récentes plus particulièrement au Royaume-Uni (Jeannier, 200 ; Ambrosino & Sadoux, 2006) nuance ces propos. Le démarrage des projets nécessite d'importants investissements publics, notamment de l'Union Européenne dans le cadre de ses programmes de revitalisation des villes industrielles en crise et des finances locales, nationales ou centrales afin impulser le marché et donc d'attirer des investisseurs privés<sup>9</sup>. On constate également une prise de risque importante de la part des investisseurs privés.

---

<sup>9</sup> Mission à Birmingham, entretien avec Alan Chatham, responsable du développement du projet Mailbox. Pour réaliser ce projet, Alan Chatham n'a pas hésité à s'endetter personnellement, ayant toute confiance dans la réussite de ce projet et ayant le soutien de la ville de Birmingham.

...À UNE REFLEXION SUR UN MODELE RENOUVELE DE L'ACTION PUBLIQUE

Les partenariats publics privés touchent ainsi l'ensemble des domaines de l'action publique. Dans cette perspective il serait trop simple de concevoir uniquement le partenariat public-privé comme le renouvellement des outils et des principes élaborant ces outils. Il peut alors être perçu dans ces deux pays comme une nouvelle façon de penser l'action publique et son rapport au monde économique. Comme Heinz, nous estimons également que le partenariat public-privé promet bien plus que de nouveaux instruments :

*« Le survol rapide de quelques principales publications anglo-américaines révèle que les « public-private partnerships » ne représentent pas une spécificité locale des stratégies de développement ; Elles sont au contraire l'expression d'une philosophie de planification et de développement basée sur une coopération renforcée avec le secteur privé. En règle générale, elles ont pour objectif de mettre en œuvre de vastes projets de modernisation et de restructuration urbaine considérés comme indispensables par les collectivités locales mais qu'elles ne sauraient réaliser seules faute de compétences et de moyens financiers et en personnel. Il apparaît également que les « public private partnerships » peuvent prendre des formes diverses en fonction de l'intensité ou des modalités d'organisation envisagées. »<sup>10</sup>*

Ceci nous invite à l'appréhender aussi comme un indicateur de la recherche d'un nouveau modèle de l'action publique, faisant suite à la crise du modèle du « Welfare State ». Le partenariat public-privé se décline ainsi dans deux dimensions :

- Une dimension pragmatique faisant référence à la boîte à outils de l'action publique si on considère le partenariat public-privé dans un seul domaine, en l'occurrence celui de l'aménagement urbain ;
- Une dimension culturelle faisant référence aux mutations culturelles de l'action publique et s'inscrivant dans la recherche d'un modèle d'action publique renouvelé, comme en témoignent les réformes des structures administratives qui ont accompagné les dispositifs partenariaux.

Au-delà de la création de dispositifs innovants basés sur une coopération financière entre secteur public et secteur privé, l'émergence du partenariat public-privé questionne le rôle de l'État, celui des autorités locales et de leurs rapports à la sphère privée. Mais le nouvel

---

<sup>10</sup> HEINZ W., 1994, *Partenariats publics-privés dans l'aménagement urbain*, collection Villes et Entreprises, éditions l'Harmattan, Paris, p 27

affichage politique qui y est fait (Fainstein, 1994) et l'émergence d'une théorie des régimes urbains (Elkin, 1987; Stone, 1989) indiquent une évolution en cours dont l'évaluation et la compréhension sont aujourd'hui des objets de recherche largement investis. La question est alors de comprendre ce qu'est l'action publique aujourd'hui, transformée par l'intégration progressive des logiques néo-libérales.

#### REFLEXIONS MENEES EGALEMENT EN FRANCE

Dans ce contexte, le partenariat apparaît comme l'un des moyens qualifié d'efficace pour endiguer les crises urbaines qui sévissent aux États-Unis et au Royaume-Uni. Ces expériences, notamment celles qui réussissent à redynamiser les centres urbains, vont très vite inspirer des décideurs d'autres pays, comme la France dès le milieu des années 1980 mais dans une configuration quelque peu différente qui s'explique par une situation sociale (les crises urbaines n'ont pas la même ampleur), politique (c'est la gauche mitterrandiste qui est au pouvoir) et culturelle (avec le maintien en France d'une administration publique forte même décentralisée) distinctes. Ces différences incitent alors à examiner les grilles d'analyse et les cadres théoriques anglo-saxons avec beaucoup de prudence. Si les configurations et les formes prises par le partenariat diffèrent, il reste néanmoins un consensus autour des conditions de son émergence et de la rapidité de sa diffusion dans le monde entier. Les débats en France portent alors sur les expressions concrètes de la notion de partenariat dans l'action publique. Pour certains, le partenariat s'inscrit dans une longue tradition de délégation et de concession de service public (Bezançon, 2004) ; pour d'autres, il y a une rupture avec un État planificateur, lequel d'ailleurs établissait déjà des formes certaines de coopération public-privé (Ascher, 2001).

## 1.2 LES DEBATS FRANÇAIS : RUPTURE OU CONTINUITÉ DES COOPÉRATIONS ANCIENNES PUBLIC-PRIVE ?

Il est difficile de discerner précisément l'acte de naissance de la notion de partenariat public-privé. Il y a néanmoins un consensus général quant à l'inspiration anglo-saxonne et à l'apparition de la traduction littérale du *public private partnership* au milieu des années 1980 (Ascher, 1994 ; Le Gales, 1996). Notamment, le colloque organisé par l'université de Paris-Dauphine sur la question du financement des équipements publics (Prud'homme & Terny, 1986) fait émerger cette notion, même si les intervenants rencontrent bien des difficultés à définir le « partenariat public-privé » à la Française et entretiennent une définition plus que générale : le partenariat public-privé désigne alors toute forme de collaboration entre public et privé pour la réalisation et/ou le financement d'un bien public. Les actes de ce colloque sont publiés dans un ouvrage titré *Les financements des équipements publics de demain* alors que l'en-tête de ces mêmes actes est intitulé « partenariat public-privé ». Cette anecdote montre bien une émergence timide de cette notion. Mais dès la fin des années 1980, le partenariat public-privé devient un leitmotiv, une notion reprise par l'ensemble des chercheurs comme des praticiens, mais une notion qui fait débat.

Certains redécouvrent alors des montages juridiques existants dans le domaine des services publics (concession, délégation, affermage), formes partenariales largement développées sous l'égide de Jean-Baptiste Colbert (Basle, 1988). Le principe d'associer les ressources publiques et privées n'est donc pas une innovation en soi, puisque depuis plusieurs siècles, la France a développé ces formes de concession pour la conception et la gestion de ses services publics (Bezançon, 1999 & 2004). Faut-il alors considérer que le partenariat serait un terme générique pour désigner toutes ces formes hybrides, s'opposant d'un côté à la régie ou la gestion intégrale par le public et de l'autre côté à la privatisation ou la gestion complète par le secteur privé ? Pour autant, ces distinctions sont issues des débats sur les formes juridiques de contractualisation entre public et privé et n'intègrent pas l'ensemble des dimensions du rapport public-privé.

L'examen de ces débats français sur la notion du partenariat public-privé et plus largement sur le rapport public-privé montre de nombreux paradoxes et ambiguïtés, entre l'émergence de nouvelles pratiques et la redécouverte de relations existantes. Par conséquent, ces discussions alimentent le flou sur ce qu'est effectivement le partenariat. Désigne-t-il l'ensemble des coopérations public-privé ? En quoi, est-il révélateur d'une nouveauté au sein du rapport public-privé ? Relève-t-il uniquement du registre du discursif ou bien répond-il à de nouvelles

exigences politiques et idéologiques ? Pour certains, le partenariat serait une déclinaison du tournant néo-libéral de l'Europe, par l'introduction massive de financements privés et par l'adaptation de méthodes de management de la sphère économique dans les domaines de l'action publique. Pour d'autres, le partenariat public-privé illustre au contraire une résistance à ce même basculement idéologique en maintenant les principes d'actions du secteur public. Si ce débat n'est toujours pas tranché, son existence est une preuve d'une remise en cause des pratiques et des principes de l'action publique aujourd'hui.

Dans ce contexte, nous ne pouvons ainsi que donner des éléments de définition permettant de caractériser le partenariat public-privé et ainsi nous fournissant une grille analytique pour l'évaluation de l'évolution des rapports public-privé dans l'aménagement urbain. Le débat n'est toujours pas tranché et certains estiment que si, en France le partenariat n'est pas une véritable nouveauté, il s'accompagne néanmoins de nouvelles pratiques de coopération public-privé (Martinand, 1993 ; Novarina, 1994). Même s'il semble indispensable d'évoquer les débats au sein des juristes, nous ne pouvons nous limiter à ce seul point de vue. Les sciences de la gestion alimentent également le débat comme d'autres disciplines en particulier l'économie où le partenariat suscite des débats sur les formes de la mixité ou des questions relatives aux effets de levier (volume d'investissements publics versus volume d'investissements privés). Sans chercher à donner une définition précise du partenariat public-privé dans l'absolu, il nous a semblé alors importé d'exposer ici les différentes acceptions de la notion et de resituer cette notion dans les débats qu'elle provoque. Ceci permet alors de mieux appréhender cette notion dans le domaine de l'aménagement avec les problématiques propres de ce domaine (Cf. Chapitre 3).

### 1.2.1 LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE, UN PROCESSUS ET DES PRATIQUES

Les travaux optant pour une approche globale de la notion de partenariat public-privé sont peu nombreux (hormis dans le droit) et ont été principalement soutenus par le Ministère de l'Équipement, au sujet du financement des équipements publics et du partage des rôles dans l'aménagement et surtout les services urbains. Ils s'appuient sur une analyse des jeux d'acteurs ou des montages financiers dans plusieurs études de cas. Les conclusions sont publiées entre 1993 et 1994<sup>11</sup>, avec une mise à jour pour les services urbains en 2000 (Chatelus & Perrot, 2000).

#### UN MECANISME FINANCIER

L'introduction du partenariat public-privé en France relève d'abord d'une nouvelle manière de financer les équipements publics. Alors que les mécanismes traditionnels semblent en panne (recours aux contribuables et/ou aux usagers), le partenariat apparaît comme une nouvelle voie possible. Le colloque organisé par l'université Paris-Dauphine en janvier 1986 et réunissant chercheurs, décideurs et praticiens (gestionnaires de grands équipements publics, responsables de la Caisse des Dépôts pose la question du financement des équipements publics de demain. Il y a un consensus au sujet des limites du modèle classique de financement des équipements et des services collectifs associés, modèle qui repose sur les contribuables et/ou les usagers. Des voies nouvelles sont donc à trouver à travers les expériences de pays voisins ou issues de nos propres initiatives. Le recours à l'emprunt étant limité, Rémy Prud'homme et Guy Terny organisateurs de ce colloque estiment qu'il est nécessaire de chercher des solutions en introduisant une certaine dose de « privatisation ». Autrement dit, il faut inventer des dispositifs permettant de recourir aux investisseurs privés. Dès lors, des formes déjà expérimentées en France depuis plusieurs siècles comme la délégation ou la concession de services publics, notamment dans le domaine de l'eau, de l'assainissement pourraient être généralisées à d'autres domaines. L'idée de récupérer les plus-values foncières réémerge, mais Vincent Renard montre également les limites de ce système et les effets pervers comme le ralentissement de la construction immobilière auxquels il peut conduire (Renard, 1986).

---

<sup>11</sup> MARTINAND C. (dir), 1993, *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, DAEL, éditions Economica, Paris, 194 p.

En 1994, Deux numéros de *Techniques, territoires et Sociétés* (revue de la Direction de la Recherche du Ministère de l'Équipement- DRAST) : n°26, « Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement », janvier 1994 ; n°27 « Acteurs publics et acteurs privés : une histoire de partage des rôles », juin 1994. HEINZ W. (dir), 1994, *Partenariats publics privés dans l'aménagement urbain*, éditions l'Harmattan, Paris, 294 p.

Néanmoins, le partenariat exprime l'idée de partager le financement d'un investissement que la collectivité seule ne peut assumer mais cet investissement participe à produire de la valeur pour tout le monde (les entreprises qui profitent d'une desserte TGV par exemple). Dans cette perspective, il devient acceptable de faire participer les acteurs économiques mais les modalités pratiques restent encore à inventer (Biehl, 1986). Dans cette perspective, Laurent Davezies et Rémy Prud'homme soulignent le passage d'une économie de la demande à une économie de l'offre compétitive où la politique des grands travaux publics (mécanisme issu des travaux de Keynes) n'est plus appropriée et où la réalisation des grands équipements doit être partagée entre secteur public et secteur privé. Pour ces deux chercheurs, le modèle français du financement des infrastructures repose essentiellement sur la confiance entre les pouvoirs publics et opérateurs, contrairement au modèle concurrentiel classique (ou modèle anglo-saxon) basé sur la méfiance (Davezies & Prud'homme, 1993).

Dans le cas de l'aménagement, la zone d'aménagement concerté (Z.A.C.) relève également du principe de partage et de négociation du financement. Il s'agit de faire participer les promoteurs aux équipements publics induits par la construction de nouveaux logements ou bureaux. Cette procédure mise en œuvre dès le début des années 1970 montre une certaine souplesse et repose sur la négociation entre les promoteurs et l'aménageur public (Vilmin, 1999).

Autrement dit, en France, le partenariat public-privé ne correspond pas à l'émergence de nouveaux dispositifs financiers, mais signifie plutôt le développement d'une nouvelle approche du problème du financement des équipements et de l'aménagement sous un nouvel angle, en initiant de nouvelles théories économiques.

#### COLLABORER, ASSOCIER, PARTAGER, COOPERER

Le principe du partenariat public-privé repose sur l'idée que la coproduction public-privé conduit à une plus-value de l'action publique, mais aussi à valoriser des activités du secteur privé. *Le terme de PPP concerne des processus où les secteurs public et privé sont amenés à travailler conjointement pour rechercher, élaborer et surtout mettre en œuvre des solutions qui n'auraient pas de raisons d'être ni de chances d'exister ou, plus simplement, qui ne présenteraient pas la même qualité, si le secteur public et le secteur privé se cantonnaient dans une voie solitaire* (Ruegg, 1994, p 5). En outre, ce type d'association permet au partenaire privé de réduire les risques liés à l'opération et surtout la présence du secteur public garantit une issue favorable, via un engagement de l'acteur public et dans certains cas un soutien politique. Le partenariat public-privé ne rime pas avec une baisse des investissements

publics mais plutôt une meilleure gestion. Le partenariat public-privé signifie *aussi de faire appel aux compétences et au savoir-faire de gestion du secteur privé pour réaliser et opérer des projets publics de façon plus efficace pendant leur durée de vie. Ainsi, le cœur du partenariat public-privé englobe plus la notion de prestation de services que simplement celle du financement et de la réalisation pour la puissance publique.* (Namblard, 2002 : p 17). Cette acception de la notion rejoint celle de François Ascher, qui distingue le partenariat public-privé, *des relations public-privé en général par le principe d'association et de partage : pour la définition des objectifs, pour les « bénéfiques » et pour les risques. En cela la simple commande publique d'une prestation à un acteur privé ne relève pas du partenariat public-privé, dans la mesure où les pouvoirs publics définissent seuls cette prestation et la payent* (Ascher, 1994, p 198) Dans cette optique, le partenariat public-privé renouvelle les modes de faire, en intégrant dès l'amont des projets les acteurs privés et incite à une recherche commune de compromis où chacun tire un bénéfice (Ascher, 1991).

#### PLURALITE DES PRATIQUES ET TENTATIVE DE MODELISATION

Le partenariat public-privé fait ainsi référence à une pluralité de pratiques et de situations, dont les expériences de *success stories* sont largement reprises par les chercheurs comme par la presse spécialisée (Marcou, 2002). L'innovation contenue dans l'usage de la notion de partenariat public-privé consiste en la constitution de nouvelles formes de coopération entre public et privé, avec une intégration de l'ensemble des acteurs à la décision politique.

*« Certains élus – de gauche ou de droite – refusent de déterminer des options pour leur ville à quinze-vingt ans, arguant non seulement que l'avenir est incertain, mais qu'il appartient aux habitants et aux acteurs qui font la ville : « Notre ville sera ce que ses citoyens et les « partenaires » privés en feront » affirment-ils. La vie démocratique et le partenariat public-privé sont ainsi convoqués pour légitimer les limites à imposer à la planification urbaine ; la puissance publique – municipale en l'occurrence – se refusant à figer des projets que les citoyens et les entreprises doivent réévaluer »<sup>12</sup>*

Dans cette perspective, le partenariat public-privé et la démocratie participative indiquent au-delà d'une évolution des modes de faire, une autre représentation de ce qu'est le pouvoir politique et par conséquent l'action publique. Les chercheurs sont en fait unanimes sur la pluralité des registres recouverts par le partenariat public-privé. Cette notion se fait l'écho de

---

<sup>12</sup> ASCHER F., 1991, « Projets publics et réalisations privées », in *les annales de la recherche Urbaine*, n°51, juillet 1991, p 9

nouveaux modes de faire par l'intégration de nouvelles techniques, notamment en termes de gestion de projet. Mais elle ne peut être réduite à cette seule dimension technique. C'est ainsi que plusieurs auteurs n'hésitent pas à caractériser le partenariat comme une nouvelle stratégie d'action basée sur la constitution de relations stables et durables entre différents partenaires publics et privés (Ascher, 1994 ; Decoutère 1994, Chatrie & Uhaldeborde, 1996 ; Marcou, 2002). C'est aussi dans cette perspective que s'inscrit la modélisation par Dominique Lorrain des rapports public-privé dans la gestion des services urbains.

*« Le système français de services urbains se définit par quelques caractéristiques simples. Une architecture institutionnelle qui repose sur les communes et des partenaires privés ou mixtes, entourés par des interventions multiformes de l'État. La recherche de formules de coopération à tous les niveaux qui finissent par produire avec le temps un partenariat. L'idée acceptée par le public que la rentabilité du secteur est normale. Une grande souplesse institutionnelle qui permet une adaptation à toutes les situations locales qu'elles soient caractérisées par un héritage technique, par des situations politiques, ou des partages de responsabilité. »<sup>13</sup>*

La conception du modèle français des services urbains s'appuie sur une analyse des jeux d'acteurs et non sur des mécanismes financiers, dont l'analyse des modalités de coopération entre public et privé reste à faire. Ce modèle est un *modèle de fait, pragmatique, technique et politique plutôt qu'économique, il apparaît aujourd'hui aussi complexe, aux yeux même de ceux qui le mettent en œuvre, que prometteur aux yeux de la communauté internationale* (Davezies, Prud'homme, 1993 : p 48). La diffusion et la promotion par de grandes instances administratives françaises de ce modèle (Martinand, 1993) participent à la construction progressive d'une certaine idée – à la Française – du partenariat, entre pragmatisme et culture renouvelée de l'action publique. Néanmoins, il faut reconnaître que la notion de partenariat public-privé est aujourd'hui mentionnée et relayée par ces mêmes instances, dans le sens de l'outil, avec l'idée que la collaboration public-privé est complexe à mettre en œuvre mais permet *d'assurer des services publics de meilleure qualité au moindre coût pour la société* (Nambard, 2002 : p 16). C'est bien dans ce sens que nous envisageons l'utilisation de façon pragmatique de la terminologie du « partenariat public-privé ». Toutefois, cette logique est reprise au niveau européen, où depuis quelques années on s'oriente vers une harmonisation européenne des dispositifs partenariaux.

---

<sup>13</sup> LORRAIN D., 1990, « Le modèle français de services urbains » in *Économie & Humanisme*, n° 312, mars-avril 1990, p 55

### 1.2.3 POUR UN ENCRADREMENT JURIDIQUE EUROPEEN ET FRANÇAIS DES PRATIQUES PARTENARIALES

#### UNE CONVERGENCE DES DISPOSITIFS PARTENARIAUX ENCOURAGES PAR LA CONSTRUCTION D'UNE EUROPE COMMUNAUTAIRE

La construction d'une Europe commune et l'influence progressive des directives de la banque mondiale sur les politiques budgétaires nationales ont favorisé le recours à la formule partenariale pour l'établissement de projet en tout genre, allant de la réalisation d'une infrastructure de transport à une opération d'aménagement. Ainsi, la construction de l'Europe et les conséquences de la mondialisation passent par l'accroissement des projets d'infrastructures de transports et de communications, qui ne peuvent se passer de formules partenariales pour être réalisés. (Lignières, 2002, p 6-7). Le partenariat est alors perçu comme un outil de gestion efficace des services et des biens publics.

En avril 2004, la Commission Européenne exprime ses souhaits d'inscrire le partenariat public-privé dans des normes juridiques communes à l'ensemble des pays européens. Elle publie alors un Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, à partir d'une consultation auprès d'institutions, de sociétés et d'organismes para-publics ou mixtes menée en 2003. Partant d'une définition plus que générale – 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<sup>14</sup> -, la Commission reconnaît l'utilisation massive et disparate de ce terme, entre les pays et à l'intérieur même de ces pays. Mais elle est favorable au développement de ce principe, en essayant d'encadrer juridiquement au niveau communautaire ce qu'elle qualifie de « phénomène du PPP ».

Ainsi, le Parlement Européen entend développer le recours au partenariat en assouplissant certaines règles, permettant une *concurrence efficace* et une *clarté juridique* (point 16). Néanmoins, la Commission distingue les partenariats de type contractuel (liant secteur public et secteur privé dans une convention clairement définie) et les partenariats de type institutionnel (coopération entre secteur privé et secteur public au sein d'une même entité, comme peut l'être l'économie mixte).

Dans le cadre des partenariats de type contractuel, relevant soit du « modèle français de la concession » ou soit du « modèle britannique du PFI », la Commission entend mettre en place une procédure visant à sélectionner le partenaire privé. Aux côtés d'une procédure ayant déjà

---

<sup>14</sup> Livre vert sur les partenariats publics privés et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, 1.1.1.

fait ses preuves (la passation de marchés publics de travaux, ou de marchés publics de services publics), la Directive 2004/18/CE entend instaurer une nouvelle procédure dite de « dialogue compétitif » dont l'objectif est de permettre aux autorités publiques de discuter avec les entreprises candidates des solutions susceptibles de répondre à leurs besoins<sup>15</sup>.

L'Europe œuvre pour l'adoption de cette procédure reconnaissant et encourageant la négociation au préalable entre l'autorité publique et les candidats du secteur privé. La Commission Européenne facilite et officialise ainsi la culture de l'arrangement informel qui existait auparavant. Dans le même temps, l'adoption d'une telle procédure préfigurerait de nouveaux rapports, sur une base libérale, entre le secteur public et le secteur privé, au nom toujours d'une meilleure efficacité et transparence dans la passation des marchés publics. D'ailleurs, en réponse aux questions posées dans le Livre Vert, certaines collectivités locales s'inquiètent d'un tel dispositif, les pouvoirs publics risquant de perdre la maîtrise de leur marché ([http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/publicprocurement/ppp\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/ppp_fr.htm)). Néanmoins, le régime de passation des concessions n'est pas (encore) concerné par cette Directive, mais la Commission pose clairement la question, évoquant la frontière très fine qui sépare la passation de marchés publics de celle de la concession. Dans une stratégie d'ouverture à la concurrence de la gestion de services publics aux partenaires extérieurs (entreprises privées mais aussi entreprises publiques « étrangères »), cette question n'est plus aussi anodine qu'elle n'y paraît. Il s'agit bien en effet de refonder, dans un système commun et unique, l'ensemble des disparités nationales de gestion de services publics, et une normalisation de la qualité et de l'offre en services publics en tout genre (aussi bien les transports publics que l'énergie, l'eau, etc.).

#### L'INSTAURATION DES CONTRATS DE PARTENARIAT EN FRANCE : UN ELEMENT TANGIBLE DU RENOUVELLEMENT DE LA BOITE A OUTILS DEPUIS LES PREMIERES REFORMES DU CODE DES MARCHES PUBLICS

L'émergence de pratiques relevant de partenariat public-privé a suscité bien des débats dans la sphère juridique, depuis le milieu des années 1980. La loi sur la maîtrise d'ouvrage publique

---

<sup>15</sup> « Cette nouvelle procédure permettra aux organismes adjudicateurs d'instaurer avec les candidats, un dialogue dont l'objet sera le développement de solutions aptes à répondre à ces besoins. Au terme de ce dialogue, les candidats seront invités à remettre leur offre finale sur la base de la ou des solutions identifiées au cours du dialogue. Ces offres doivent comprendre tous les éléments requis et nécessaires pour la réalisation du projet. Les organismes adjudicateurs évaluent les offres en fonction de critères d'attribution préétablis. Le soumissionnaire ayant remis l'offre économiquement la plus avantageuse peut être amené à clarifier des aspects de son offre ou à confirmer les engagements contenus dans celle-ci, à condition que ceci n'ait pas pour effet de modifier les éléments substantiels de l'offre ou de l'appel d'offres, de fausser la concurrence ou d'entraîner des discriminations. » extrait du Livre vert sur les partenariats publics privés et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, 2.1.1.25

du 12 juillet 1985 dite loi MOP (n°85-704) est une première réponse et va entraîner une réflexion plus profonde sur l'encadrement juridique des rapports public-privé. Entre affaires de corruption, transparence et simplification du droit, différentes lois se sont succédées pour une défense et l'assurance d'une garantie d'un certain intérêt général. Il faut attendre la loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit et l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat pour répondre aux contradictions auxquelles étaient confrontées les collectivités locales, malgré les différentes réformes du code des marchés publics. En effet, les problèmes économiques autour du financement de la réalisation ou de la rénovation des équipements publics se trouvent dans une impasse avec les instruments juridiques classiques (voir supra.) : il est impossible de revoir les modalités d'une délégation de service public en cours de contrat ; le régime des marchés comme celui de la concession se prête mal à des paiements publics étalés sur la durée (Deruy, 2003). Le nouvel instrument, le contrat de partenariat doit permettre d'assouplir les règles de gestion des contrats tout en assurant aux co-contractants une certaine garantie financière.

Le contrat de partenariat à la différence de la concession ou de la délégation inclut la conception, la réalisation, le financement, l'entretien, la maintenance et parfois la gestion de l'ouvrage ou de services publics (prisons, écoles, équipements militaires, etc.) et permet une négociation conjointe sur l'ensemble du processus avec les mêmes partenaires. Reprenant les directives européennes, le gouvernement intègre aux dispositifs de la procédure, le principe de dialogue compétitif. À ce principe, le gouvernement français ajoute celui de l'évaluation préalable, où l'objectif recherché est de justifier économiquement et financièrement par la personne publique le type de contrat qu'elle recherche (contrat de partenariat ou contrat plus classique du code des marchés publics). Cela incite également à anticiper en amont du projet les coûts et les conditions liés à la réalisation et à l'exploitation de l'objet du contrat et à restructurer les services de la personne publique le cas échéant. Cette technique de management, n'est néanmoins pas inconnue des gestionnaires publics (Monnier, 1987, 1992 ; Müller, 1994 ; Duran 1999 ; Trosa, 2004) mais aucun texte n'avait encore légiféré sur ces modes de faire. En outre, il s'agit d'une évaluation au préalable, alors que bon nombre des évaluations sont conduites a posteriori. L'idée contenue dans cette loi est d'explicitier les responsabilités et les risques endossés par chaque cocontractant et d'établir une évaluation économique et financière qui intègre plus d'information qu'un simple budget prévisionnel. En contrepartie, la procédure est assez lourde et pour le moment nous n'avons aucun recul sur les

avantages de ces types de contrats vis-à-vis des procédures plus classiques de marché public<sup>16</sup>.

Ces contrats ne peuvent ainsi que s'appliquer à certains objets, certes complexes (associant conception, réalisation et gestion) mais très limités. En outre, leur mise en œuvre implique des savoir-faire et des logiques peu communes aux administrations publiques. Les modalités de financement et de rémunération constituent en effet, un des éléments essentiels du contrat et font l'objet de négociations et d'appréciation à discrétion des cocontractants. La puissance publique dispose alors d'une marge de négociation importante au moment de l'appel d'offre et de l'élaboration du contrat, en faisant valoir la concurrence puisqu'il est possible de négocier avec plusieurs partenaires. Mais une fois le contrat signé, il est difficile de revenir sur les engagements pris, sauf clauses particulières. En outre, il est prévu une rémunération par la puissance publique envers les entreprises contractantes sous forme d'un loyer. Ainsi, la personne publique va transformer les emprunts qu'elle faisait auparavant dans un système classique vers le secteur privé, avec des remboursements étalés dans le temps et négociés par avance.

Ce type de contrat soulève bien des interrogations et des polémiques. Sans revenir sur la manière dont il a été adopté (par ordonnance du gouvernement et sans consultation des législateurs), cet instrument renforce aussi la position des grands groupes du BTP au détriment de celle des petites et moyennes entreprises. Les petites collectivités locales sont également désavantagées par un tel instrument dont le mécanisme s'appuie essentiellement sur le rapport de forces et la négociation. Enfin, ce type de contrat renoue avec l'esprit des marchés d'entreprises de travaux publics (METP) en intégrant l'ensemble des phases de réalisation et de gestion de l'ouvrage ou du service. La nouveauté réside dans l'instauration par le Ministère de l'Économie et des Finances, d'une mission d'appui, afin d'assister les personnes publiques dans la mise en œuvre de ces contrats, très difficiles et complexes d'un premier abord (Breton, 27 mai 2005). Cet organisme expert présidé par un inspecteur général des Finances compte sept experts, issus de la sphère publique mais ayant effectué des passages en entreprises ou au sein d'institutions financières au cours de leur carrière<sup>17</sup>. Cette mission a enfin pour objet d'assurer un suivi des contrats existants, afin de faire évoluer la réglementation en fonction des cas rencontrés. Une démarche est également innovante et

---

<sup>16</sup> BRETON T., COPE J.F., Préface des contrats de partenariat, principes et méthodes. [http://www.ppp.minefi.gouv.fr/guide\\_contrat\\_partenariat.pdf](http://www.ppp.minefi.gouv.fr/guide_contrat_partenariat.pdf), voir aussi Contrats de partenariat, principes et méthodes: [http://www.ppp.minefi.gouv.fr/guide\\_contrat\\_partenariat.pdf](http://www.ppp.minefi.gouv.fr/guide_contrat_partenariat.pdf)

<sup>17</sup> [http://www.minefi.gouv.fr/presse/dossiers\\_de\\_presse/ministre/mapp050527/mission.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/ministre/mapp050527/mission.pdf)

intervient dans un contexte où l'instauration des contrats de partenariat engendre de nombreuses craintes.

En effet, on retient également des différentes polémiques qui surgissent autour de ce contrat, qu'il ne répond ni à une plus grande transparence de l'action publique, ni à l'ensemble des champs concernés par l'action publique (à commencer par les opérations d'aménagement). Les contrats de partenariat ne sont qu'un nouvel instrument fortement limité et ne remplacent pas les formes juridiques traditionnelles de la concession d'aménagement ou de la délégation de service public. Toutefois, ils répondent à une demande de plus en plus pressante de la part de certains grands groupes, prônant un droit du partenariat, permettant de simplifier les règles et les codes de collaboration entre le public et le privé, notamment en intégrant dans les procédures d'appel d'offre les processus de construction-conception et d'exploitation des ouvrages réalisés (Beaugé, 2004). Tout laisse ainsi supposer qu'on entre désormais dans une nouvelle phase dont nous saisissons déjà les prémises d'un changement culturel à travers une analyse des modes de faire sur un temps long.

#### 1.2.4 UNE CULTURE RENOUVELEE DE L'ACTION PUBLIQUE : DE NOUVELLES FORMES DE LA REGULATION

Les débats au sujet du partenariat public-privé dépassent alors l'analyse de pratiques émergentes et de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs pour nourrir les recherches et les réflexions sur le rôle de l'État, des collectivités locales et des rapports entre la sphère publique et la sphère privée. Certains travaux menés sur le partenariat montrent que la notion de partenariat reflète aussi une évolution plus profonde culturelle et même idéologique sur le rôle de l'État et de la puissance publique, se distinguant de la privatisation (Ruegg, 1994 : p 93).

*« Un doux consensus semble régner sur ce monde du partenariat, le flou du terme n'y étant évidemment pas étranger. Le partenariat aurait ainsi permis de dépasser la rivalité historique entre public et privé, entre l'État et le secteur privé.*

*Le partenariat est un concept étranger à la tradition étatique française, à la coupure entre le public et le privé, notamment sur le plan juridique. La remise en cause de l'État et plus généralement des relations entre État, autorités locales, entreprises, associations et agences diverses a ouvert voie à l'irruption de partenariats en tous genres. »<sup>18</sup>*

---

<sup>18</sup> LE GALES P., 1996, « Aspects idéologiques et politiques du partenariat public-privé » in CHATRIE I., UHALDEBORDE J.M., *Partenariat Public-Privé et développement territorial*, Le monde éditions, Paris, p 52

Outil des collectivités locales pour le financement de leurs projets ou principe d'action publique, le partenariat public-privé fait consensus et cultive son ambiguïté sur ces deux registres. D'une notion a priori empirique sur les modes de coopération entre public et privé, nous aboutissons à des réflexions plus générales sur l'action publique. Ces travaux se concentrent sur le partenariat public-privé appréhendé non plus comme un outil de l'action publique, mais comme un indicateur de nouvelles pratiques. Les mutations annoncent une évolution plutôt culturelle des modes de faire, notamment en intégrant les mécanismes de marché et un perfectionnement des collaborations jusqu'alors existantes comme la Société d'Économie Mixte (S.E.M.) ou la procédure de Zone d'Aménagement Concerté (Z.A.C.) (Ascher, 1994, pp 198-199). À cet égard, Claude Martinand, dans l'introduction de l'ouvrage qu'il dirige, relatant *l'expérience française du financement privé des équipements publics*, envisage ce changement culturel comme le renouvellement du système d'action publique, basé sur l'économie de marché, recherchant *un équilibre, entre les interventions publiques et privées, une forme de libéralisme tempéré* en quelque sorte (Martinand, 1993, p 3). C'est sur ce point que se situerait l'innovation contenue dans la notion de partenariat public-privé, dont le développement de nouvelles pratiques serait la conséquence. Pour d'autres auteurs, la notion de partenariat public-privé désigne plutôt des résistances à la vague libérale qui traverse l'Europe à partir des années 1980, redéployant la puissance publique.

*« La notion de partenariat public-privé recèle en effet une idée nouvelle, [...], celle d'une association et d'une solidarité entre les associés. En ce sens, elle s'oppose à la représentation traditionnelle que donnent les doctrines libérales des rapports entre l'État et l'économie, et qui est fondée sur l'idée de leur séparation. L'idée de partenariat comporte elle-même cette ambiguïté. Elle n'inclut pas seulement l'exercice de missions publiques par des entreprises privées, ou plus généralement des sujets de droit privé, mais aussi, au-delà d'un simple contrôle, l'idée d'une co-action avec la puissance publique. »<sup>19</sup>*

Gérard Marcou se demande alors s'il ne s'agit pas d'*une forme déguisée de privatisation ou au contraire une forme nouvelle d'intervention publique dans un contexte caractérisé par l'extension du marché et la consécration des libertés économiques, soutenues en Europe par le droit communautaire* (Marcou, 2002, p 15). Dans le même temps pour d'autres chercheurs, le partenariat public-privé s'inscrit plutôt dans une continuité de l'action publique française,

---

<sup>19</sup> MARCOU G., 2002, « Le partenariat public-privé : retrait ou renouveau de l'intervention publique ? » in Colloque de la Caisse des Dépôts et Consignations, *Partenariat public-privé et collectivités territoriales*, éditions La Documentation Française, Paris, p 14

en renouant avec des principes d'action qui ont prévalu avant la seconde guerre mondiale. En ce sens, *le partenariat public-privé n'a rien de neuf et s'inscrit dans des traditions nationales souvent anciennes et en tout cas antérieures à la mise en place de l'État Providence, qui était notamment fondé sur des investissements massifs de l'échelon central dans les domaines du logement et de l'aménagement urbain. Ce constat conduit aussi à envisager que les politiques urbaines vont à l'avenir dépendre beaucoup plus étroitement des fluctuations conjoncturelles sur les marchés immobiliers* (Novarina, 1994 : pp 84-85). « L'État Providence » n'est ainsi qu'une parenthèse à une longue histoire des rapports public-privé (Gaudin, 1999, 2004). Mais le partenariat public-privé n'est pas non plus la reproduction ou la requalification de rapports qui existaient auparavant. En ce sens il y a bel et bien une évolution, qui se saisit à travers des mutations des contextes sociaux, économiques et politiques.

*« Depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, les situations politiques se sont transformées en profondeur, avec la décentralisation, l'intégration européenne et la multiplication des partenariats publics privés. En France, le volontarisme public et l'autorité étatique sont remis en question. Dès lors, on s'interroge sur l'existence de nouveaux modes d'ajustement entre les pouvoirs. C'est dans ce contexte qu'on avance l'hypothèse de mécanismes renouvelés de régulation politique, où l'État serait relativisé mais toujours important par ses impulsions et incitations. L'emploi du terme régulation en science politique est ici un peu différent de celui des juristes (la régulation juridique étant d'abord référée à une nouvelle « flexibilité » du droit) et de celui des économistes (la régulation publique venant compléter, ou bien corriger celle du marché). Son point de départ est plutôt l'actuel recours très intensif à des procédures, qui formalisent des démarches de négociation explicite et d'ajustements entre acteurs impliqués dans la production contemporaine de l'action publique. »<sup>20</sup>*

Les débats français reflètent alors les préoccupations des pays voisins et de la communauté européenne et échouent devant une définition précise de ce que représente le partenariat public-privé. Toutefois, suite aux débats, il s'avère que cette notion s'inscrit sur plusieurs registres : innovation ou permanence ; outil ou principe d'action voire renouvellement du modèle d'action publique. Plusieurs interprétations du partenariat public-privé sont ainsi possibles et sont à l'origine d'usages divers de la notion.

---

<sup>20</sup> GAUDIN J.P., 2004, *L'action publique : sociologie et politique*, Presses de Sciences Po & Dalloz, Paris, p 160

### 1.2.5 LES TROIS DIMENSIONS DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME CADRE ANALYTIQUE

Dans la sphère des « professionnels », les publications sur la notion de partenariat public-privé insistent plutôt sur les expériences heureuses de partenariat, cherchant à dégager une méthodologie, même si au final, il n'y a pas de « recette possible ». En effet, les partenariats publics privés restent fortement contextualisés et localisés, les formes prises dépendant des acteurs en présence et de l'objet du partenariat (Perrot & Chatelus, 2002). Le partenariat public-privé est alors perçu comme un ensemble de nouveaux dispositifs permettant de répondre de façon « pragmatique » à l'équation suivante : besoin croissant d'équipements publics coûteux et performants ; pénurie d'argent public et recherche de compétences spécifiques et savoir-faire hautement qualifiés.

Dans la sphère des « chercheurs », le débat autour du partenariat public-privé porte sur la recomposition de la place de l'État et sur une redéfinition des rôles des acteurs publics et non publics, prenant en compte les pluralités des pratiques et l'émergence de nouveaux acteurs. Nous nous inscrivons alors dans le second débat, en cherchant à comprendre, à travers une évolution perceptible des pratiques, les nouvelles formes de l'action publique. Nous rejoignons alors les partisans de la thèse de la restructuration de cette action et du redéploiement de celle de l'État à la suite de la remise en cause de « l'État Providence » (Le Galès, 1999). La diffusion de la notion de partenariat public-privé participe alors au renouvellement des cadres de référence de l'action publique, dont l'exposé nous semble indispensable pour mieux appréhender les changements intervenus plus spécifiquement dans le domaine de l'aménagement urbain et de l'urbanisme opérationnel.

De ce débat ambigu et paradoxal émerge alors trois niveaux qui s'imbriquent et permettent de caractériser le partenariat public-privé :

- **La notion de partage, notamment financier mais aussi des compétences entre public et privé.**

**L'un des objectifs du partenariat est de partager le financement des projets, pour ne pas faire porter l'intégralité de l'investissement sur l'un des partenaires (collectivité locale ou investisseur privé dans la plupart des cas). La notion de risque est alors très lié à ce critère, puisqu'il s'agit de répartir les risques entre chacun et d'opter pour une stratégie « gagnant-gagnant ».**

- **Les changements institutionnels et territoriaux**

**Depuis le début des années 1970, la France a connu de grands mouvements de décentralisation, redistribuant les compétences et les rôles entre différents**

**échelons territoriaux, de l'État à la commune, en passant par la région, le département et les regroupements intercommunaux. Par conséquent, l'action publique a dû s'adapter en développant de nouvelles formes de coopération au sein du secteur public mais également avec d'autres partenaires. Ces glissements de pouvoirs dessinent alors un nouveau paysage institutionnel, où se profilent de nouvelles façon de gouverner, dont la notion de gouvernance peut être appréhendée comme un cadre analytique (voir chapitre suivant).**

- **Enfin, au-delà d'une évolution des pratiques, on observe un basculement progressif des cadres de références de l'action publique : le temps où le secteur public avait seul légitimité à agir est aboli, il faut désormais composer avec d'autres acteurs et afficher plus de transparence quant à ces collaborations public-privé. La recherche de partenariats est alors encouragée via des dispositifs financiers incitatifs comme au Royaume-Uni ou par un nouveau discours sur l'action publique.**

Notre travail de recherche consiste alors à ouvrir la « boîte noire » du partenariat public-privé en analysant le rapport public-privé lors de réalisation d'opérations d'urbanisme. Ces trois dimensions dressent le cadre analytique de notre recherche et relèvent d'approches différentes. La première est en effet très pragmatique et sera examinée dans le troisième chapitre qui traite spécifiquement de l'aménagement urbain. Les deux dernières approches sont approfondies dans le chapitre suivant à partir d'une littérature sur l'action publique.

## **CHAPITRE 2 :**

# **DE LA MODERNISATION DE L'APPAREIL D'ÉTAT A LA GOUVERNANCE : RESTRUCTURATION INSTITUTIONNEL DES COMPETENCES ET RENOUVELLEMENT DES CADRES DE REFERENCE DE L'ACTION PUBLIQUE**

### LE CONTEXTE CULTUREL DANS LEQUEL S'INSCRIT LE DEBAT AUTOUR DE LA NOTION DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE EN FRANCE

Jusqu'au milieu des années 1970, la politique du plan est la référence pour le développement économique de la France et elle guide fortement l'action publique. Mais suite aux crises économiques des années 1970 et aux revendications des collectivités locales, désireuses de s'affranchir de ce carcan administratif et régalién (Thibaud, 1992), la politique de plan est affaiblie et « l'État Providence » vivement critiqué, pour son incapacité à répondre à la crise économique dont le caractère international le dépasse totalement (Merrien, 1997). Le mythe de l'État Providence s'effrite tout doucement au profit d'une régulation par le marché, plus apte à répondre aux besoins et aux exigences de nos sociétés en mutation. L'action publique se fonde ainsi sur de nouveaux critères, intégrant les thèses libérales.

Cela se traduit concrètement par un repositionnement de l'État dans l'économie et une refonte de l'action publique, visible à travers l'étude de trois indicateurs, qui permettent de comprendre la recomposition de l'action publique, en phase avec les ambitions et les stratégies du secteur privé. En premier lieu, la crise économique signale la fin du modèle classique de financement des équipements publics et surtout la mise en exergue de l'économie de marché comme nouveau référentiel de l'action publique (section 1). Parallèlement, l'appareil bureaucratique français est jugé obsolète, inadapté et renfermé sur ses propres logiques. Il est donc « nécessaire » de moderniser l'appareil administratif français, tout en l'adaptant aux nouveaux référentiels. On entame alors une *révolution silencieuse* (Lorrain, 1991 & 1993-c) que de nombreux auteurs analysent comme le passage d'un esprit gestionnaire à celui d'entrepreneur (Harvey, 1989). Dans un tel contexte, les villes prennent une nouvelle dimension et deviennent les pivots d'une action publique considérée comme moderne et dont les modalités restent à voir (section 2). En conformité avec ces nouveaux principes, l'État développe une politique contractuelle avec les autres institutions publiques et

instaure des partenariats public-public avec les collectivités territoriales. La contractualisation, largement encouragée par les politiques nationales devient un leitmotiv, traduit au-delà de l'outil, une évolution des logiques d'action et de l'instauration progressive d'un nouveau cadre de référence de l'action publique (section 3).

Enfin, dans un tel contexte idéologique, politique et économique favorable à l'ouverture et la participation du secteur privé à la fabrication de l'action publique, la notion de « gouvernance » s'impose naturellement. Importée du monde des entreprises à celui de l'action publique, elle renforce la diffusion et l'hégémonie de la pensée néo-libérale aux principes de l'action publique. Surtout la gouvernance devient aussi un cadre d'analyse pour comprendre les mutations en cours et le rapprochement entre les sphères publique et non publique (section 4).

## 2.1 AUTOUR DE LA CRISE ECONOMIQUE, AVENEMENT DE L'ECONOMIE DE MARCHE

### 2.1.1 L'ECONOMIE DE PLAN A LA FRANÇAISE BASEE SUR UNE CERTAINE MIXITE PUBLIC-PRIVE

Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, la France est à reconstruire, son économie est à redresser et à moderniser. L'État se place au cœur du processus, planifiant, régulant et subventionnant le développement du pays. Sans entrer dans les débats épistémologiques sur le *Welfare State* anglo-saxon et son pseudo homologue français d'État Providence, nous retenons le basculement idéologique que ces termes véhiculent : l'action publique rime désormais avec interventionnisme public fort dans tous les domaines. De nombreuses entreprises sont nationalisées. L'État contrôle ainsi toutes les dimensions essentielles à son développement, en érigeant des sociétés d'économie mixte ou des entreprises publiques dans les secteurs bancaire, énergétique et de communication (essentiellement les transports). Il s'appuie sur une politique de plans, programmant les investissements prioritaires et confortant les territoires supports de ces investissements.

*« Plusieurs constantes vont cependant faire de la planification française une expérience singulière. Contrairement à la planification à l'œuvre à l'époque de l'URSS, le **plan français est indicatif**, c'est-à-dire qu'il donne aux acteurs économiques des **objectifs**, qui sont par ailleurs **définis de manière concertée** entre les partenaires sociaux au sein des commissions du CGP<sup>21</sup>, sans pour autant devenir des impératifs de production. Il s'agit donc de tenter d'infléchir les orientations du système productif national tout en faisant confiance aux mécanismes du marché pour atteindre les objectifs. **Réducteur d'incertitude**, le Plan cherche à fixer les anticipations des agents et à encourager ainsi l'investissement dans des secteurs jugés prioritaires pour la croissance économique, grâce également aux investissements publics qu'il oriente largement. »<sup>22</sup>*

L'État va alors financer en priorité les équipements nécessaires au développement de l'économie française avec les aides du plan Marshall à partir de 1947, puis avec la Caisse des Dépôts et Consignations en devenant la banque du Plan, adossée à l'État. Parallèlement, l'administration publique se développe et se dote d'organes de formation qui lui sont propres

---

<sup>21</sup> Commissariat Général au Plan.

<sup>22</sup> FERRANDON F., 2004, « La politique économique en France » in FERRANDON F.(dir), *La politique économique et ses instruments*, éditions la Documentation Française, Paris, p 10

(écoles d'ingénieurs, écoles de techniciens) pour mettre en œuvre la politique d'aménagement du territoire initiée par un pouvoir omnipotent. L'État est ainsi le pivot du développement du secteur privé.

*« Le Keynésianisme qui va finir par s'imposer n'est pas seulement un autre type d'action classiquement menée par la puissance publique, mais un changement radical dans la conception des rapports entre l'économie et l'État. Désormais, ce dernier devient le moteur essentiel d'activités régulatrices notamment par sa politique de relance budgétaire et sociale.*

*Dans le même temps, la crise et une contagion diffuse de la révolution bolchevique incitaient les mouvements socialistes à rechercher davantage qu'ils ne l'avaient fait le remède aux phénomènes critiques du capitalisme dans un renforcement plus radical des pouvoirs économiques de l'État. Cette doctrine, à travers la Résistance, influencera jusqu'au Gaullisme qui procédera, à la Libération, à des réformes inspirées à la fois de la tradition « colbertienne » et par la conviction qu'un État économiquement fort est nécessaire à la France. »<sup>23</sup>*

Champ privilégié des sociologues marxistes des années 1960, ces chercheurs montrent combien les organes de l'État se dirigent à cette époque vers une modernisation de l'appareil productif et industriel français, favorisant les milieux économiques et bancaires plutôt que les classes sociales les plus pauvres (Castells, Godard, 1974, Lefebvre, 1972, 1974, Lojkin, 1973, Coing, 1976). Dans le contexte des Trente Glorieuses, le secteur public est le levier du développement du privé, l'État finançant intégralement des équipements pour la bonne marche des entreprises au détriment de la construction de logements (la rénovation urbaine étant à la charge des promoteurs immobiliers privés, dont certains bénéficient de prêts aidés ou des organismes de logements sociaux) et des équipements d'accompagnement. Néanmoins, ne négligeons pas l'effort réalisé par l'État y compris dans ces domaines durant les décennies d'après-guerre. Nous relevons seulement que des choix politiques ont été pris durant ces années pour privilégier le développement économique, espérant des retombées directes sur la population ayant un salaire et pouvant ainsi s'offrir un logement. De nombreuses entreprises (surtout dans les domaines de l'énergie et du transport) sont aussi nationalisées. De façon plus globale, *les pays industriels ont vécu plusieurs décennies, et jusque récemment, sur cette idée que l'économie est tirée par la demande et que le rôle de la dépense publique est de la stimuler. Ce cadre théorique marié dans de nombreux pays à une*

---

<sup>23</sup> PAILLET M., 1985, *Le grand inventaire : socialisme ou libéralisme ?*, éditions Denoël, Paris, p 109

*idéologie socialisante du secteur public a eu pour effet un gonflement des dépenses publiques et donc des dépenses liées aux infrastructures et aux services publics (Davezies & Prud'homme, 1993 : p 46). Mais à partir de la fin des années 1960- début des années 1970, l'économie de plan est progressivement abandonnée au profit d'une économie basée sur la concurrence et les mécanismes de marché, renouvelant les cadres de référence de la pensée économique. En 1993, le onzième plan n'est pas soumis au Parlement et annonce ainsi la fin de ce système et l'avènement de l'économie de marché. Le centre d'analyse stratégique succède ainsi au Commissariat au Plan le 6 mars 2006.*

#### 2.1.2 À UNE ECONOMIE DE MARCHE, NOUVEAU REFERENTIEL POUR LE PASSAGE DES POLITIQUES REDISTRIBUTIVES AUX POLITIQUES DE L'OFFRE

La fin des accords de Breton Woods et le premier choc pétrolier vont considérablement changer le contexte politico-économique, marqué par un fort ralentissement de la croissance économique. Valéry Giscard d'Estaing élu à la présidence française et Raymond Barre nommé au poste de premier Ministre à partir de 1975 vont s'engager dans une politique de la concurrence et rompre avec les positions keynésiennes. Ce choix politique s'explique en partie par les échecs successifs des politiques de relance économique initiées dans les années 1970 pour faire face à la crise économique. Le marché devient alors le nouveau référentiel, conforme aux thèses néo-libérales.

*« Ces conceptions pénètrent largement les cercles de l'élite dirigeante. Non seulement elles sont mobilisées dans les enseignements qui, dans les grandes écoles, assurent la socialisation des élites, mais encore elles inspirent les travaux de proches conseillers du pouvoir. Des propositions de revenu minimum élaborées par Lionel Stoleru, à la stratégie de maîtrise des dépenses publiques esquissée dans 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 converge 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. L'intervention publique ne doit plus prétendre réduire les inégalités, mais lutter contre la pauvreté absolue, elle doit donc être réservée aux plus démunis tandis que les classes moyennes doivent rechercher sur le marché des assurances et des services privés les prestations qui leur conviennent. Quand un service est maintenu, sa tarification doit s'approcher de la vérité des coûts et*

*exiger de l'usager une contribution directe plutôt que de faire peser cette charge sur la collectivité publique. Mais à tous égards, il faut préférer les stratégies de revenu aux stratégies de service, qui bénéficient davantage aux corporations qui en sont les gestionnaires qu'aux usagers finaux de ces institutions : mieux vaut garantir la liberté des plus pauvres en leur octroyant une aide financière que de tenter de répondre à leurs problèmes en accroissant la puissance tutélaire des mandarins sociaux et des gestionnaires de service HLM. »<sup>24</sup>*

Cela se traduit concrètement par le passage des politiques de nature redistributive à des politiques de l'offre. À cet égard, l'exemple des équipements publics est révélateur de ce changement de point de vue. Guy Terny et Rémy Prud'homme estiment que dès les années 1970, le modèle classique de financement des équipements publics est en crise (Prud'homme, Terny, 1986). Jusqu'alors, les biens publics étaient produits par les entités publiques, soit distribués gratuitement et payés par le contribuable (tels les écoles, les équipements sportifs, etc.) soit financés partiellement par les usagers suivant le principe de la concession de service public. Le recours à une fiscalité croissante n'est pas envisageable pour permettre d'endiguer les investissements publics nécessaires, d'autant plus que certaines communes sont déjà endettées. Dès lors, la solution est de se tourner vers des partenaires privés et de s'engager dans des contrats ayant déjà fait leur preuve : la concession ou la délégation de service public, érigés en *modèle français de gestion des services urbains* (Lorrain, 1990). L'émergence du partenariat s'explique plutôt à partir d'une évolution de contexte comme l'entrée dans l'économie de marché à la fin des années 1970, renouvelant les modes de financement de l'aménagement et des infrastructures. *Cette entrée en économie de marché s'est traduite à la fois par la banalisation d'une grande partie des modes de financement, à l'exception du secteur du logement social. Il s'est aussi traduit par la globalisation des marchés, en particulier les marchés de l'immobilier d'entreprise, où les investisseurs étrangers ont pris une part croissante* (Renard, 2002, p 94). Dans ce contexte, le mécanisme financier du compte à rebours qui prévaut dans l'aménagement exige de prendre en compte de façon croissante la dimension du risque, lié aux aléas des marchés immobiliers (Vilmin, 1999). Dans l'attente de nouvelles techniques financières et gestionnaires, le partenariat public-privé permet de contourner l'absence d'outils adaptés par une collaboration entre public et privé,

---

<sup>24</sup> JOBERT B., THERET B., « France : La consécration républicaine du néo-libéralisme » in JOBERT B. (dir), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, édition l'Harmattan, p 45

collaboration qui se solde parfois par des conflits et des rapports de force. Cet état montre bien les situations d'interdépendance entre les deux secteurs.

Au-delà de l'évolution des mécanismes financiers de l'action publique, c'est une transformation plus globale qui se déroule avec une refonte de l'appareil administratif dont la décentralisation n'est que la manifestation la plus évidente.

## **2.2 DE LA NECESSAIRE MODERNISATION DE L'APPAREIL ADMINISTRATIF**

Au cours des années 1980, la structure administrative et politique française a changé de visage : transfert de compétences étatique au niveau local (région, département et communes) ; modernisation des administrations au nom d'une recherche d'une meilleure efficacité de la gestion publique ; accélération de la construction de l'Europe communautaire. Cela se traduit globalement par une refonte de l'action publique, un repositionnement des acteurs, des enjeux et des pratiques et une réorganisation territoriale importante des compétences et de la formulation des politiques publiques. Il convient de comprendre les mécanismes qui ont conduit à certaines interprétations des faits et à la diffusion d'un discours fustigeant une administration française qualifiée parfois de bureaucratique et proposant des modes d'action inspirés du néo-libéralisme. Nous partons d'une position faisant consensus dans la sphère des chercheurs (Gagnon & Menez, 2004) : la fin des années 1970 et les années 1980 témoignent d'un renouveau de l'action publique autour de la redéfinition et de la réorganisation de ses missions entre le local et le central d'une part et entre le public et le non-public d'autre part.

### **2.2.1 DECENTRALISATION OU STRUCTURATION D'UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE**

Les lois de décentralisation votées en France entre 1982 et 1985, changent radicalement le paysage institutionnel et politique, même si ces textes entérinent des pratiques existantes depuis les années 1960. Les collectivités territoriales ont acquis de nombreuses compétences, les régions sont devenues des autorités locales reconnues et les maires des villes ont trouvé une nouvelle légitimité, par l'accroissement de leur pouvoir et de leur autonomie, vis-à-vis d'un État en perte de vitesse. Dès lors, l'État et les collectivités locales doivent se repositionner. La façon dont les collectivités locales (surtout les mairies urbaines) se sont engagées dans une réforme profonde de ces pratiques est un sujet de recherche largement investi par les sociologues, juristes et politologues. Si les explications et les points de vue sont différents d'une discipline à l'autre, d'un courant de pensée à un autre, nous relevons néanmoins une description des faits analogues que nous synthétisons ici.

Les travaux précurseurs de Pierre Grémion mettent en évidence l'autonomie relative du local en 1976 à partir de son modèle « centre/périphérie » (Grémion, 1976). Dès les années 1970, le local n'est plus ainsi l'exécuteur des décisions prises à Paris mais reformule, pour son compte, les directives étatiques. Ainsi, les villes acquièrent non seulement la puissance politique, mais aussi une taille critique qui leur permettent de devenir des acteurs à part entière, développant

ainsi de nouvelles stratégies, en conformité avec les normes et les référentiels alors en vigueur.

Au cours de ses travaux, le sociologue Dominique Lorrain s'est penché sur la réorganisation du pouvoir local et de la restructuration de l'action publique locale au cours de ces dernières décennies. Il montre la façon dont on est passé d'un système politique très hiérarchisé (pouvoir central, binôme député-préfet, maires des villes) qu'il caractérise de modèle républicain au système actuel de gouvernement urbain (Lorrain, 1991 ; 1993). Tout d'abord, Paris est devenue plus accessible pour l'ensemble des élus locaux (avec l'amélioration des réseaux de transports : train, puis train à grande vitesse, avion, autoroute et usage croissant de la voiture) à partir des années 1970. Ensuite, les élus locaux ont eu de moins en moins de scrupules ou de complexes à passer directement de l'échelon local (mairie) à l'échelon national (Ministère). Dominique Lorrain explique en partie cette évolution par un changement d'état d'esprit progressif dans les années 1970 : les politiques publiques plus complexes demandent un affinage local (critique du modèle des Zones à Urbaniser en Priorité - Z.U.P.) et tenant compte de la montée en puissance des villes. Il reprend ainsi schématiquement l'évolution de l'administration publique française. Durant la seconde guerre mondiale, la France est qualifiée de « société bloquée » (Crozier, 1970) où la bourgeoisie fait valoir ses idées anti-capitalistes. Le pays est encore profondément rural, l'administration locale n'a pas beaucoup évolué depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle (Gaudin, 1999) et renvoie au modèle d'un État régalien avec les autorités locales sous tutelle. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la tutelle s'atténue. Si l'industrie française se modernise, transforme les territoires au cours des années 1960, l'administration territoriale change peu. La monographie de Castells et Godard sur la région de Dunkerque, illustre parfaitement ce paradoxe entre un monde industriel « moderne » et une administration locale « ancestrale » (Castells & Godard, 1974). La fin des années 1960 et le début des années 1970 préfigurent des changements radicaux.

*« Au cours des années soixante-dix, ce projet contractuel sera appliqué aux villes après l'échec de plusieurs réformes de l'ancien système. Dix années d'expériences de toute nature allant toutes dans le sens d'une économie concertée – participation, contrats, partenariats, économie mixte – vont tracer la voie à la décentralisation. Celle-ci peut donc être considérée comme la branche territoriale d'un vaste processus de modernisation des relations de pouvoir dans la société française. On pourrait dire : la décentralisation ou l'économie concertée victorieuse. Cette victoire de l'administration concertée sur la tutelle adaptée est*

*aussi celle des réformateurs du Plan, de la DATAR et du ministère de l'Urbanisme sur le ministère de l'Intérieur, grand absent dans toutes les expériences innovantes des années soixante-dix et gardien de la régulation croisée.*<sup>25</sup> »<sup>26</sup>

Le changement est important : les élus locaux prennent conscience qu'ils peuvent élaborer eux-mêmes les stratégies de développement de leurs villes (Le Galès, 1993-b). Par conséquent, ils deviennent de plus en plus légitimes à intervenir directement sur leurs territoires locaux, en s'affranchissant de la tutelle de l'État. Le maire investi d'une légitimité plus forte, fait valoir des compétences accrues dans certains domaines dont l'urbanisme, le développement économique et l'aménagement urbain. Dans certaines villes, les élus prennent des initiatives sans attendre le « feu vert » de l'administration centrale ou déconcentrée (Dubois, 1997). Les collectivités locales s'appuient alors sur de nouveaux partenaires pour mettre en œuvre leurs politiques et leurs initiatives (Lorrain, 1993-a, 1993-c). Parallèlement, les collectivités locales (communes, départements et régions) ont recruté du personnel qualifié. À la fin des années 1980, certaines disposent d'une ressource humaine à niveau égal à celle de l'État et des grandes entreprises ou organismes nationaux (comme la Caisse des Dépôts et Consignation). La réorganisation du travail au sein des collectivités territoriales réduit considérablement la dépendance de ces collectivités à l'État.

### 2.2.2 UNE CULTURE « MANAGERIALE » DANS LES SERVICES DE L'ÉTAT

Parallèlement, les services de l'État ont été déstabilisés et remaniés. Au nom de la modernisation de l'État et de l'appareil administratif (aussi bien étatique que local), la mise en œuvre des politiques et la vision même de l'action publique se sont transformées. Nous renvoyons ainsi le lecteur aux travaux de Catherine Grémion sur les fonctionnaires d'État (Grémion, 1979 ; 1995, Müller, 1992) et à l'école de la sociologie des organisations travaillant sur l'administration publique. Ainsi Sylvie Trosa montre plusieurs tendances : « *le passage de la procédure aux objectifs* », « *le passage de l'exécution à des procédures itératives entre les services de terrain et les administrations centrales* », « *le passage de la réglementation à l'expérimentation* » et enfin « *le passage du décisionnisme au partenariat* »

---

<sup>25</sup> notes de l'auteur : Le fait que Giscard d'Estaing nomme comme directeur général des collectivités locales Pierre Richard, un homme du corps des Ponts, restera ensuite au service de Gaston Defferre est peut-être le signe d'une prise de conscience que pour changer l'administration locale il ne suffisait plus de multiplier les expériences mais qu'il devenait nécessaire d'agir au lieu central de la régulation.

<sup>26</sup> LORRAIN D., 1991, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain » in *Sociologie du Travail*, n°33, volume 4, pp 479-480.

(Trosa, 1992) À cet égard, Sylvie Trosa évoque un transfert de la légitimité affirmée de la puissance publique vers le secteur privé et la société civile dans son ensemble.

*« L'autorité publique a longtemps été vécue en France ayant une légitimité spontanée en soi, liée exclusivement à son statut, à son existence et par là-même nécessairement supérieure à la légitimité des autorités locales ou privées. Cette tendance à magnifier les pouvoirs publics est elle-même issue du concept juridique de puissance publique. Les fonctions sont certes distinctes mais dans toute politique publique, tout service public, au côté ou en face des autorités publiques, il y a des entreprises, des associations, des citoyens, qui sont des partenaires actifs et pas simplement des sujets. Cette prise en compte du contexte est quelque chose qui marque les pouvoirs publics aujourd'hui. »<sup>27</sup>*

Cette thèse rejoint également celle de Catherine Grémion qui constate le développement de pratiques partenariales, entre administrations mais aussi entre publics et privés. Le partenariat public-privé puise alors tout son sens dans une crise de l'État et de ses administrations, et rend légitime l'action publique adossée au secteur privé. Mais la crise est bien plus profonde que ces bouleversements idéologiques et politiques (Bodiguel, 1992). Ainsi, la modernisation de l'administration publique française ne saurait se passer d'une meilleure gestion en interne des compétences dont elle dispose et qui ne sont pas mis à profit. Nous laisserons aux sociologues, spécialistes de l'administration publique, le soin de débattre sur cette controverse. Toutefois, les modernisateurs de l'administration ont ainsi importé du secteur privé des règles de management du privé. Cette nouvelle culture va ainsi se diffuser progressivement, contribuant à modifier la conception même de l'action publique et les rapports entre les services de l'État et les collectivités locales.

### 2.2.3 LA STRATEGIE AU CŒUR DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

La décentralisation, dont de nombreux hommes politiques de tendances diverses, chercheurs ou chefs d'entreprises critiquent l'inachèvement, a surtout transformé le rapport des collectivités à leurs territoires et leurs administrés. Elle a alors renforcé le pouvoir des régions, départements et des villes. Dans ce contexte, les villes ont entrepris une réorganisation de leurs compétences mais aussi de leurs stratégies et de leur communication. Dans un tel contexte, les villes deviennent des acteurs à part entière, devant maîtriser leur propre développement, définir leurs propres règles, au détriment éventuellement des

---

<sup>27</sup> TROSA S., 1992, « Service public : les voies du renouveau » in CROZIER M., TROSA S. (dir), *La décentralisation: réforme de l'État*, éditions Pouvoirs locaux, Paris, p 165

contraintes imposées par l'État central (Demesteere et Padioleau, 1991). Le thème de la ville-acteur a nourri de nombreux travaux de recherche, montrant notamment l'importance du renforcement de cet échelon décisionnel dans une Europe en construction et la diffusion de thèses libérales.

En s'emparant d'un nouveau rôle, les collectivités locales engendrent-elles de nouvelles pratiques et modes d'action publique ? De nombreux chercheurs (Crozier, 1992 ; Calame & Talmant, 1998) ont montré le repositionnement des collectivités locales sur des domaines d'intervention publique : la politique de la ville, le développement économique local, les politiques du cadre de vie, etc. Tous notent une concurrence accrue entre les villes pour capter les subventions de l'État et les investissements privés. On assiste ainsi à une redéfinition du rôle de l'État (Animateur ? Aménageur ? Régulateur ?) autour de ces nouvelles missions et une autonomie affirmée des collectivités locales. Jérôme Dubois a finement analysé dans sa thèse (Dubois, 1997), l'émergence de la figure du maire-entrepreneur et de la ville-acteur de son développement, maîtresse de la construction progressive de son réseau. Les politologues, inspirés de la sociologie des organisations sont les premiers à avoir développé des outils d'analyse des pouvoirs locaux dès la fin des années 1970. Cette nouvelle donne géographique a entraîné de vives concurrences entre les villes. Patrick Le Galès a observé dans sa thèse, l'attitude « entrepreneuriale » des « nouvelles » villes modernes :

*« La plupart des travaux comparatifs internationaux convergent pour donner l'image d'une transformation des rapports entre ville et développement économique depuis une vingtaine d'années. La crise, quelle que soit le sens qu'on lui donne, a provoqué de profondes restructurations, que ce soit dans l'organisation de la production, son organisation spatiale, la relation entre l'État, le marché et les villes. Dans ce contexte macro-économique, les villes semblent à nouveau jouer un rôle important dans le développement économique, du fait des caractéristiques du développement économique et de la perte de la légitimité de l'État-Providence. La résurgence du local, mais aussi la compétition entre les villes et l'entrepreneurialisme urbain font partie des tendances fortes que l'on peut observer dans les pays capitalistes occidentaux. »<sup>28</sup>*

Par conséquent, les villes ont dû nouer des relations étroites avec le tissu économique local (mais aussi plus au niveau mondial). Cet état de fait a ainsi encouragé l'élaboration de

---

<sup>28</sup> LE GALES P., 1993, *Politique urbaine et développement économique local : une comparaison franco-britannique*, éditions l'Harmattan, Paris, p 125.

rapprochements entre les administrations locales et les entreprises dont les processus et les rapports mériteraient d'être approfondis. Mais ce n'est pas notre propos, notons simplement qu'il se dégage de ces différents constats, de nouveaux modes de gouverner autour d'une culture affirmée du management de projet et la nécessité de construire des stratégies au niveau local.

## **2.3 PROLIFERATION DE LA CONTRACTUALISATION, INDICATEUR D'UNE EVOLUTION DES INSTRUMENTS DE L'ACTION PUBLIQUE**

Dans le cadre de ce travail, nous avons fait le choix d'envisager la contractualisation, non pas comme un outil de l'action publique mais comme l'un de ses instruments. Dans cette perspective, *les instruments d'action publique ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé* (Lascoumes, Le Galès, 2004, p 13). En effet, la généralisation de la contractualisation dans les années 1980 nous incite à dépasser le simple outil pour y voir l'avènement au-delà d'un certain mode de faire, l'intégration progressive d'une nouvelle stratégie et d'une culture renouvelée de l'action publique, mobilisant les nouvelles méthodes du management. Cette section retrace alors l'émergence puis la prolifération du « *gouverner par contrat* » (Gaudin, 1999), caractéristique d'une évolution plus profonde des formes de la régulation politique et signe d'un État qui cherche à redéfinir son rôle. Ceci nous permet alors d'appréhender la transformation du système de valeurs autour de la conduite de l'action publique.

### **2.3.1 DECOUVERTE DU CONTRAT COMME SUPPORT DE LA NEGOCIATION**

Le recours au contrat est finalement l'une des méthodes les plus répandues pour gérer les services publics (notamment l'ensemble des contrats de concession), pour construire et produire (les contrats liés aux marchés publics et aux marchés de maîtrise d'œuvre) et pour cadrer les relations entre l'État central et ses administrations territoriales (les contrats de plan État-Régions, par exemple, les contrats de ville, etc.). Le succès du recours au contrat s'explique par un attrait juridique et politique de la formule. Le contrat permet de légitimer l'action publique, de définir d'emblée les objectifs de la négociation, de stabiliser et encadrer les relations entre les acteurs et il s'inscrit parfaitement dans la démarche d'efficacité recherchée par l'action publique (Marcou, Rangeon, Thiébault, 1997). Les travaux présents dans cet ouvrage, de nature juridique et politique, concernent essentiellement les rapports entre l'État et les collectivités locales. Les auteurs constatent alors que le contrat agit plutôt comme un support pour la négociation que comme une véritable valeur juridique, notamment lorsque l'objet du contrat est un programme d'action à mettre en œuvre. En ce sens, le contrat introduit de nouvelles régulations juridiques, passant d'une régulation « *par en haut, fondée sur la production et la sanction des règles par l'État* » à une « *relevance juridique partielle,*

*qui n'est exprimée qu'en cas de conflit provoquant l'intervention du droit étatique.*<sup>29</sup> » (Marcou, Rangeon, Thiébault, 1997, pp 32-33). Les négociations autour de l'établissement du contrat donnent alors lieu à des échanges formels, sans pour autant négliger les arrangements informels qui restent d'actualité.

Les auteurs mettent en garde contre les rigidités inhérentes au contrat. Le recours au contrat tend à allonger les délais du projet et à alourdir les procédures. Il est également difficile de revenir sur l'inscription de certaines clauses dans le contrat. Tout en protégeant les cocontractants de certaines dérives (notamment sur le non-respect des engagements), il enferme la décision dans un carcan, parfois difficilement flexible et adaptable. Les questions posées peuvent être transposées aux relations qu'entretiennent le secteur public et le secteur privé. Comment la culture de contrat imprègne-t-elle les collectivités locales et les rapports qu'elles entretiennent avec l'ensemble de leurs partenaires extérieurs ? Néanmoins, les formes de contractualisation ne sont pas nouvelles et reprennent les formes déjà anciennes et connues des contrats de concession ou des sociétés d'économie mixte. Déjà, des expériences avaient été tentées dans les années 1970 entre l'État et certaines collectivités locales, initiées par la DATAR et le ministère de l'Équipement. Ainsi, la contractualisation n'est pas la conséquence de la décentralisation, mais un phénomène bien plus discret, silencieux qui a émergé au cours des années 1970, soit au moment où la modernisation de l'administration publique française était en question. Ce qui est novateur en revanche c'est « *leur généralisation et surtout leur affichage politique, qui en font un phénomène neuf* » (Gaudin, 1999, p12). Il rejoint alors Norman et Susan Fainstein, pour qui, le développement de telles pratiques relèvent plus d'une nouvelle communication sur l'action publique, qu'un renouveau de l'action publique. (Fainstein N. & Fainstein S., 1994). Ainsi, l'introduction du contrat dans l'élaboration progressive des politiques publiques ou des projets d'aménagement induit une régulation par le bas, c'est-à-dire que le local se sent investi de nouvelles responsabilités et marges de manœuvre. Par conséquent, certains chercheurs estiment que le contrat est révélateur d'une nouvelle culture de l'action publique et permet d'inscrire le cadre des négociations.

### 2.3.2 AU-DELA DE LA CONTRACTUALISATION, UNE AUTRE CONCEPTION DU « GOUVERNER ENSEMBLE » ?

Les travaux de Jean-Pierre Gaudin (Gaudin, 1996, 1999, 2004) montrent, que parallèlement au désengagement progressif de l'État, la contractualisation s'accroît, aussi bien entre deux

---

<sup>29</sup> note des auteurs : La notion de relevance juridique est empruntée à Santi ROMANO (1975), L'ordre juridique, Paris, Dalloz, trad. de la 2<sup>ème</sup> éd (1946). Voir infra : G. MARCOU, « La coopération contractuelle, la ville et le droit ».

« mondes » public et privé, qu'entre administrations, rejoignant le constat précédemment établi. La contractualisation signifie un renouveau de l'action publique. Jean-Pierre Gaudin rejoint ainsi Sylvie Trosa sur la réorganisation des tâches entre services d'État et administrations locales.

*« Mais la méthode contractuelle n'est pas qu'affaire de coordination entre compétences institutionnelles ; elle engage tout autant une certaine conception du débat, pour formuler un projet et pour se donner des normes communes d'action. En tant qu'ingénierie institutionnelle, elle s'inscrit dans une perspective négociée de l'action publique. De ce point de vue, elle constitue en France une méthode privilégiée mais non exclusive. Elle se développe en effet parallèlement à la multiplication d'agences de coordination des intérêts publics et privés (telles les agences régionales de l'eau) et d'autorités « indépendantes » de régulation (tels les organismes de contrôle de marchés, de gestion de services concédés, de pilotage des interfaces entre usagers et prestataires de services). C'est dans l'ensemble des formes contemporaines de négociation des normes collectives, inventées à mesure que des administrations traditionnelles sont dessaisies et des fonctions collectives privatisées, qu'il faut situer les procédures contractuelles. »<sup>30</sup>*

Ainsi, le développement de la contractualisation participe à la formulation d'une nouvelle action publique, basée sur la négociation et le marchandage des intérêts de chacun. Jean-Pierre Gaudin met l'accent sur une forme particulière de contrat, le contrat de projet à caractère opérationnel. Ils finalisent la négociation entre secteur public et secteur privé. Les objectifs du projet sont clairement inscrits ainsi que les clauses et garanties du bon aboutissement de ce projet. Désormais, ce type de contrat tend à devenir la procédure majoritaire pour l'encadrement des partenariats publics privés. Chacun se retranche derrière un contrat dont la valeur juridique peut être discutable, mais dont le mérite est de fixer le cadre dans lequel les relations public-privé évoluent et se discutent. Jean-Pierre Gaudin revient sur ces évolutions en « trompe l'œil », dont beaucoup supposent une préfiguration d'une nouvelle façon de gouverner :

*« Focaliser ainsi l'attention sur l'intensité actuelle des partenariats ne saurait pourtant apporter tous les éclairages nécessaires. On reste, en effet, prisonnier d'une actualité magnifiée par ses protagonistes, qui aiment à y voir tantôt un*

---

<sup>30</sup> GAUDIN J.P., 1999, *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences Po, Paris, p 34.

*triomphe irénique de l'esprit consensuel ou, à l'inverse, la valorisation des jeux stratégiques et des concurrences ouvertes de pouvoir. Or, ces modalités se dessinent en réalité sur fond de questions plus larges ; celles relatives à la gouvernabilité et à sa « capacité à rendre compte » (entre représentation et démocratie directe). Car avec la reconnaissance de ces interlocuteurs mis tous sur le même pied que l'État, acteurs locaux par la grâce de la décentralisation, opérateurs privés avec le concours du libéralisme économique, acteurs associatifs par l'appel à la citoyenneté, les dispositifs décisionnels semblent devenus plus fragmentés et multicentrés qu'il y a une génération. »<sup>31</sup>*

Ainsi le débat autour du rapport public-privé s'élève vers celui des grands principes de gouverner nos sociétés, que de grands changements comme la décentralisation ou l'émergence de la question locale (Pecqueur, 1987 ; Amzert (dir), 2000) ont bouleversé. Dans ce contexte, la notion de « gouvernance » s'impose pour signifier l'art de bien gouverner en célébrant les coopérations entre public, privé, national, local, société civile, élus. Le partenariat public-privé s'intègre dans ce processus. Jean-Pierre Gaudin pose alors une question que l'on pourrait prendre pour nôtre, à propos de la gouvernance. *Or, c'est ce mot magique qu'il faut interroger : pratique et pragmatique, en apparence, ne sert-il en fait qu'à rendre raison des concurrences et à euphémiser les conflits ?* (Gaudin, 1999, p 12).

Cela nécessite alors d'examiner la manière dont la notion de gouvernance est devenue aussi un cadre d'analyse de ces rapports multiples entre ces différents niveaux.

---

<sup>31</sup> GAUDIN J.P., 1999, *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences Po, Paris, p 12.

## **2.4 GOUVERNANCE URBAINE OU LA RECONNAISSANCE DU PARTENAIRE PRIVE DANS L'ELABORATION DE L'ACTION PUBLIQUE**

Le renouvellement de la culture de l'action publique avec le recours croissant au management de projet et l'élaboration de stratégies territoriales locales et celui des méthodes avec la prolifération de la contractualisation engendre une redistribution des rôles et l'émergence de nouveaux acteurs. Le partenaire privé devient ainsi un acteur à part entière dans l'élaboration de l'action publique et participe au succès de la notion de gouvernance pour désigner une nouvelle façon de gouverner. En cela, la gouvernance devient à la fois le terme si galvaudé pour désigner un « renouveau » du « bien gouverner » et participe à l'ébauche d'une nouvelle grille d'analyse des modes de gouverner et de l'action publique, dans laquelle de nombreux chercheurs se sont illustrés (Novarina, 1997). Au cours de cette section, nous développerons essentiellement la dimension analytique de la gouvernance, sans négliger pour autant les débats et les conflits qu'engendrent la polysémie de la notion de gouvernance et sa dimension normative.

### **2.4.1 POLYSEMIE DE LA NOTION ET DECLINAISON A LA FRANÇAISE**

Le thème de gouvernance et notamment celui de gouvernance urbaine, est largement investi par plusieurs courants et disciplines de recherche, à partir de la fin des années 1980. Cette notion est largement reprise par les sciences politiques, pour opposer les anciennes formes de gouvernement qui prévalaient dans les années 1960 à l'émergence de gouvernements locaux, où le pouvoir est fragmenté entre plusieurs acteurs et groupes d'intérêt (Jouve, 2003). Dans un contexte de métropolisation des agglomérations urbaines, la gouvernance exprime alors l'émergence de nouvelles formes de gouvernement. Très pratique, elle renvoie alors à une sorte de gouvernement local élargie aux autres instances de pouvoir et de groupes de pression. Elle permet d'appréhender, sous un terme consensuel, la complexité des rapports qu'entretient le pouvoir local avec les autres acteurs (le monde économique dans son ensemble, la société civile, les autres collectivités territoriales, l'État, etc.). Sous la direction de Jean-Pierre Gaudin et de Gilles Novarina et sous l'égide du PIR-Villes, des séminaires furent organisés entre 1994 et 1995 sur les formes de négociations au sein des politiques publiques. À cette occasion, les chercheurs soulignent la notion de gouvernance comme l'un des outils d'analyse de la restructuration des modes d'élaboration des politiques publiques.

*« La gouvernance peut alors être définie comme le processus par lequel les personnes se rencontrent, construisent en commun un univers anticipé et*

*mobilisent pour ce faire les ressources appropriées. Elle résulte plus d'une série d'arrangements informels entre acteurs appartenant à la sphère privée et à la sphère publique, que de la conquête de positions institutionnelles »<sup>32</sup>*

Au début des années 1990, son emploi massif dans tous les types de discours fait l'unanimité. Nous laissons le soin aux spécialistes de la gouvernance le débat sur les formes prises sur la gouvernance, pour s'intéresser plutôt à la généalogie de cette notion et aux idées qu'elle véhicule. En effet, ce vocable s'inscrit dans la même mouvance que celui du partenariat public-privé, dont les implications concrètes sont une prolifération de la contractualisation et un discours récurrent autour de la modernisation de l'administration publique et du développement du management public.

La gouvernance exprime une transformation du rôle de l'État en cours, une redéfinition des pouvoirs, des compétences entre des acteurs, qui jusqu'alors n'avaient aucune légitimité dans la conception et l'élaboration d'une politique publique. Nous pensons notamment à la société civile, au pouvoir associatif, et enfin au monde économique. Ces pouvoirs n'étaient pas forcément absents des décisions prises avant les années 1980, mais l'affichage politique était différent (Gaudin, 1999). La gouvernance traduit aussi une nouvelle analyse des politiques publiques : le point de vue s'est élargi, les grilles d'analyse ont évolué pour tenir compte de nouveaux acteurs, dont le rôle et l'influence étaient négligés jusqu'à présent.

#### 2.4.2 UNE NOTION D'ABORD ECONOMIQUE

La gouvernance est à l'origine un terme économique, apparu dans les années 1920-1930 et exprime d'abord *les dispositifs mis en œuvre par une firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (les hiérarchies) ; contrats, applications de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants* (Lorrain, 1998, p 86). La notion est reprise par la Banque Mondiale, dans les années 1980 pour désigner les formes de gouvernements des pays en voie de développement (Osmont, 1998). Aujourd'hui la gouvernance renvoie à de nouveaux procédés et processus de l'action publique :

*« La gouvernance se rapporte à l'élaboration de styles de gouvernement dans lesquels les frontières entre les secteurs publics et privés tendent à s'estomper. L'essence de la gouvernance est qu'elle privilégie des mécanismes de*

---

<sup>32</sup> NOVARINA G., 1997, « Formation des accords et représentations sociales » in GAUDIN J.P.(dir), NOVARINA G., *Politiques publiques et négociation. Multipolarités, flexibilités, hiérarchies. Quelques courants contemporains de recherche*. CNRS éditions, Paris, p 63

*gouvernement qui n'ont pas besoin, pour fonctionner, de l'autorité et des sanctions de la puissance publique. « Le concept de gouvernance se réfère à la création d'une structure ou d'un ordre qui ne peut pas être imposé de l'extérieur, mais résulte de l'interaction d'un grand nombre de gouvernants qui s'influencent réciproquement » (Kooiman et Van Vliet, 1993, p 64 »).*<sup>33</sup>

Ainsi, la notion de gouvernance concerne toutes les politiques publiques dans leur ensemble et traduit à la fois un gouvernement dominé par les intérêts privés et l'économie de marché d'une part et une nouvelle gestion publique, de nouvelles réglementations d'autre part. Ce terme propose donc une grille de lecture de l'action publique, en pointant l'émergence de nouveaux réseaux de la décision, mettant l'accent sur la part importante du monde économique et de la société civile dans la définition des politiques urbaines. Mais veillons toutefois à l'instrumentalisation de ce terme, faite par les sphères politiciennes nationales et surtout européennes.

*« Le pire est l'utilisation idéologique qui en est faite dans une perspective néo-libérale pour discréditer l'État, le gouvernement, voire le politique et la démocratie, et fabriquer les recettes d'une « bonne gouvernance » autant absurde qu'illusoire. »*<sup>34</sup>

Ainsi, la gouvernance signifie plutôt un redéploiement de l'action publique, une redéfinition des rôles occupés par chacun des acteurs. Pour notre part nous considérerons que le partenariat public-privé n'est qu'une dimension de la gouvernance, le rapport État/ Société Civile constituant la seconde dimension. Néanmoins, sous cette notion se profilent plusieurs théories, dont les argumentations méritent d'être soulignées.

#### 2.4.3 UNE NOTION SEDUCTRICE, ESQUISSE D'UNE SOCIÉTÉ EN MUTATION

La notion s'avère donc pratique dans la mesure où elle incite au consensus en intégrant, des différences pourtant profondes d'un pays à l'autre, d'un gouvernement local à un autre. La gouvernance s'inscrit dans l'idée que l'État seul ne peut ni décider, ni fournir l'ensemble des services, et encore moins aspirer à une gestion efficace des services publics seul. Le modèle de l'État Providence est déchu. La gouvernance et le partenariat public-privé participent à l'élaboration d'un nouveau modèle d'action publique, à mi-chemin entre l'État et le marché. Dès lors, dans une société formatée par les idées néo-libérales, on entretient l'illusion que le

---

<sup>33</sup> STOKER G., « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », in *Revue Internationale de Sciences Sociales*, La Gouvernance Urbaine, n°155, mars 1998, p 19.

<sup>34</sup> LE GALES P., 2003, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, p 29.

marché et l'économie de marché sont des « bons » moyens pour résoudre les crises graves auxquelles les États se trouvent confrontés.

*« Cette élaboration doctrinale de la gouvernance n'a cependant pas produit que des mots. Car à côté de quelques conversions exemplaires et des prises de position de nouveaux chefs d'État qui se sont ralliés à cette conception (cf. les négociations du nouveau round de l'OMC et la discussion du consensus de Monterrey en 2001), l'écho des orientations de la good gouvernance est large, du fait des efforts de la Banque pour organiser à travers le monde des programmes d'études de cas destinées aux nouvelles élites en formation des pays émergents. Ce travail d'apprentissage est facilité par le fait que le thème de la bonne gouvernance recouvre aussi bien la diffusion de l'économie de marché (gestion market oriented, projets bankable) que l'ambition de donner libre cours à des initiatives locales, à des débats citoyens, et à la participation des acteurs sociaux. La gouvernance, qui entend favoriser les partenariats public-privé, se présente donc comme à la fois commerciale et participative, rigoureuse et fraternelle. Les trois formes de coordination qu'on vient de rappeler, multiniveaux, public-privé et participative, donnent à l'idée de gouvernance une ampleur sémantique et un attrait d'autant plus fort qu'il est fondé sur l'ambiguïté (notamment parce qu'on se garde trop souvent de se demander si ces diverses facettes ne sont pas conflictuelles entre elles). »<sup>35</sup>*

Le mythe du partenariat public-privé se construit alors : si le secteur public et le secteur privé associent leurs moyens et leurs ressources, on peut s'attendre à une plus-value de l'action publique et une meilleure gestion/conception des politiques publiques. L'idée séduit par ses principes simples et légitimés par des discours prônant la libéralisation et l'efficacité du marché à répondre aux demandes sociales. Le partenariat participe également à la construction d'une démagogie de l'action publique, autour d'un mythe « public-privé, à l'unisson ».

*« Le partenariat, véritable sésame de la gouvernance urbaine, repose ainsi sur un échange entre institutions publiques et privées. Les acteurs privés sont gagnants car ils trouvent auprès des institutions publiques davantage de ressources pour garantir la rentabilité de leurs investissements et de leurs opérations. Les*

---

<sup>35</sup> GAUDIN J.P., 2004, *L'action publique, sociologie et politique*, Presses de Sciences Po & éditions Dalloz, Paris, p 213

*institutions publiques sont également gagnantes car elles attirent des capitaux extérieurs, intègrent des modes de pilotage de l'action publique qui font source d'efficacité dans la mesure où ils viennent de la sphère privée et enfin elles réduisent leur dépendance par rapport aux transferts budgétaires de l'État. Ainsi, « les nouvelles relations institutionnelles contribuent à réduire une tendance à la crise de l'État local traditionnel en remplaçant l'État hiérarchique par une version pluraliste et dans un sens plus égalitariste » (Mayer, 1995). L'efficacité serait du côté des méthodes de management issues du privé et dans la remise en question des liens de subordination entre l'État et les villes. »<sup>36</sup>*

Cette dernière approche est néanmoins critiquée par d'autres chercheurs (Lovering, 1995, Jessop, 1997<sup>37</sup>) mais force est de constater le rapprochement qui est fait aussi bien du point de vue rhétorique que du point de vue théorique, entre les sphères publiques et privées, tout au long du 20<sup>ème</sup> siècle et au début du 21<sup>ème</sup> siècle. Quoiqu'il en soit, le succès de la notion de gouvernance, au-delà de sa récupération médiatique et politicienne et des polémiques autour de définition, exprime une mutation bien réelle des modes de faire et de la culture de l'action publique. Un nouveau modèle est émergent, et le partenariat public-privé participe pleinement à la redéfinition de celui-ci.

---

<sup>36</sup> JOUVE B., 2003, *La gouvernance urbaine en questions*, Collection SEPT, éditions Elsevier, Paris, p 46

<sup>37</sup> Cités par Bernard Jouve

## 2.5 LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME LE RENOUVELLEMENT DU DEBAT AU SUJET DE L'ACTION PUBLIQUE

### FIN DES DICHOTOMIES PUBLIC-PRIVE ET CENTRAL/LOCAL

Ces deux premiers chapitres retracent la généalogie du partenariat public-privé et les débats correspondants. Cette notion émerge d'abord aux États-Unis puis au Royaume-Uni dans des conditions semblables : grave crise urbaine et pénurie importante des moyens du secteur public. Dans un tel contexte, favorisé par la redécouverte des thèses néo-libérales et l'échec du modèle de *Welfare State*, il devient nécessaire de réinventer des outils pour le financement et la gestion des équipements et services publics. Le partenariat public-privé s'impose alors, avec l'idée d'une mise en commun des moyens et des méthodes du secteur privé et de l'ouverture à la concurrence de nombreux domaines du secteur public. Ce principe dépasse même les clivages politiques à quelques nuances près. Au Royaume-Uni, si le gouvernement Thatcher prône plutôt la privatisation, la nouvelle gauche opte pour la conservation d'un contrôle public sur ces activités libéralisées. Il reste néanmoins, que le partenariat public-privé, dans toute sa gamme, s'apparente à une nouvelle boîte à outils contre la crise urbaine. Cette nouvelle approche, se désignant pragmatique, de l'intervention publique se diffuse grâce à des instances telles la banque mondiale ou l'Organisation Mondiale du Commerce (Gaudin, 2004). Réponse à la crise du modèle d'État Providence, sa transposition dans l'ensemble des pays montre de multiples adaptations et de nombreuses pratiques différentes, relevant de cultures distinctes.

*« Si les pays anglo-saxons, plus particulièrement la Grande-Bretagne, nous proposent des cas de volontarisme politique sous-tendu par une croyance dans le pouvoir régulateur du marché, en France il y a développement autonome du secteur privé, sans volontarisme politique : des principes d'action sont là, une philosophie se diffuse et progressivement le secteur des services urbains se recompose sur la base des initiatives engagées par l'acteur le plus dynamique, l'entreprise privée. Deux raisons expliquent cette consolidation du modèle de gestion déléguée : l'une de nature économique, l'autre de nature politique. »<sup>38</sup>*

Au milieu des années 1980, dans un contexte analogue à nos voisins britanniques (crise du modèle classique du financement des équipements publics, montée en puissance des idéologies néo-libérales et mutations culturelles des instruments de l'action publique) la

---

<sup>38</sup> NOVARINA G., 1994, « Le partenariat public-privé dans l'urbanisme : invention ou redécouverte » in *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°26, janvier 1994, p 69

notion de partenariat public-privé arrive en France. L'idée première est bien de trouver un nouvel outil de financement des équipements publics, en faisant appel massivement aux investisseurs privés. On redécouvre à l'occasion la proximité des sphères publique et privée au sein des régimes juridiques de la concession et de la délégation de services publics. Mais le partenariat public-privé à la Française ne se réduit pas à ces seules formes de coopération. D'autres interactions entre public et privé sont identifiées, posant quelques soucis de légalité et de complexité à la justice. Le partenariat public-privé devient alors le modèle de référence où chacun trouve son compte : le secteur public, car il n'a plus les capacités et les ressources nécessaires pour intervenir seul, le secteur privé car il découvre, avec le développement urbain, de nouvelles activités et de nouvelles sources de croissance économique.

L'analyse de l'évolution des contextes de développement du partenariat montre alors une permanence des outils à disposition des acteurs hormis les récents contrats de partenariat dont l'analyse reste à faire. En aménagement urbain, le partenariat public-privé fait suite à un certain modèle d'intervention publique hérité de l'État Providence. La décentralisation a redistribué les compétences entre l'État et les collectivités locales et ces dernières ont dû faire face à des situations urbaines délicates (régénération urbaine) avec des outils inadaptés de l'urbanisme opérationnel. Parallèlement, les entreprises de construction et de services publics ont développé des savoir-faire et des techniques attrayantes pour les collectivités. Des partenariats publics privés sont ainsi montés entre ces entreprises et les collectivités, où les outils sont « bricolés » pour répondre au mieux aux exigences sociales. Le partenariat puise sa légitimité dans la nécessité qu'il fait agir ensemble, public et privé et participe à un renouvellement des pratiques dont le ministère de l'Équipement a largement fait écho à travers la publication de nombreux « guides » ou manuels issus de la DAEI - Direction des Affaires Économiques et Internationales - et de la DRAST – Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques - (Martinand, 1993 ; Numéros spéciaux dans la revue Techniques, Territoires et Sociétés, 1994 ; Chatelus & Perrot, 2002).

Le débat en France, au sujet du partenariat se translate alors vers celui sur les nouvelles formes de régulation de l'action publique et sur le rôle de l'État et des instances publiques dans la conduite de politiques urbaines. Les conceptions néo-libérales touchent l'ensemble des sphères publique et privée (Jobert, 1994), renouvelant les modes d'action mais surtout les cadres de référence de l'action publique. Le secteur privé est progressivement associé à la décision publique, comme en témoignent l'émergence de notions comme la gouvernance, la

démocratie participative et la prolifération de la contractualisation, instrument privilégié d'un État qui se recompose (Gaudin & Novarina, 1997 ; Gaudin, 1999).

Cette première analyse nous conduit à envisager le partenariat public-privé comme un indicateur d'une mutation des modes de faire, due notamment à une évolution contextuelle importante avec la remise en cause de « l'État Providence » et l'émergence de nouveaux modèles d'action publique relevant de la gouvernance. D'autre part, nous constatons aussi une intégration des logiques néo-libérales et une inscription des mécanismes de marché dans les politiques urbaines. Le partenariat public-privé s'inscrit ainsi entre la recherche d'un pragmatisme (faire de la coopération public-privé pour dépasser les situations de blocages) et une nouvelle culture de l'action publique (orientée sur le décloisonnement des sphères publique et privée).

Le terme de partenariat public-privé comme ceux de la gouvernance, de la démocratie participative, etc. traduisent des mutations de l'action publique en cours, dont de nombreux travaux de recherche se font l'écho dans différents domaines. Tous convergent vers l'idée d'une imbrication de plus en plus étroite entre sphère publique et sphère privée. Cela suscite alors des débats sur les nouvelles formes de régulation de l'action publique. Dans ce contexte global du changement culturel de l'action publique, nous nous intéressons à la spécificité du champ de l'aménagement urbain. D'emblée, l'aménagement urbain s'est élaboré à partir d'initiatives privées et d'initiatives publiques (Roncayolo, 1991). Mais le partenariat public-privé ou l'expression d'une certaine collaboration public-privé, s'est imposé en quelques années depuis le milieu des années 1980 comme *la solution quasi-miraculeuse* (Jouve & Lefèvre, 1999, p 24) et surtout comme quelque chose de nouveau par rapport à la période précédente. *Cette période faste du partenariat semble aujourd'hui marquer le pas et si la question du partenariat demeure à l'ordre du jour, elle prend des formes différentes où les aspects financiers toujours essentiels, laissent un peu la place à des considérations sur la répartition des rôles entre partenaires (que doivent faire les acteurs publics et que doivent faire les acteurs privés ?) et sur le pilotage même des formes de partenariat (en clair, qui commande ?).* (Jouve & Lefèvre, 1999, p 24). **Ainsi d'un problème financier au sujet du financement des équipements publics, le partenariat public-privé est apparu comme une nouvelle forme organisationnelle pour mener une action, basée sur la coopération entre secteur public et secteur non public et intégrant les nouvelles valeurs de l'action publique, dont la modernisation de l'administration publique, la décentralisation et la généralisation de la culture du contrat ne sont que des indicateurs des mutations en**

**cours. L'analyse de deux dimensions du partenariat public-privé (restructuration institutionnelle et mutations culturelles) conduit au postulat suivant :**

**L'avènement du partenariat public-privé et l'élargissement de cette notion à d'autres problèmes que ceux financiers, illustrent au-delà de l'évolution des pratiques, le renouvellement des cadres de référence de l'action publique et donc de l'action publique urbaine.**

L'étude des modes d'action publique en aménagement urbain revient alors à examiner la transformation de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Même si ce dernier concept n'est apparu que récemment (cf. chapitre suivant), il permet de rassembler et de signifier sous un même vocable et plus opératoire, différents acteurs du pilotage et de la conduite d'opération d'urbanisme. Dans cette perspective, la notion de partenariat public-privé relève bien plus d'un outil et révèle la transformation de la maîtrise d'ouvrage urbaine qu'il convient de saisir.

## **CHAPITRE 3 :**

### **LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME L'EXPRESSION DES METAMORPHOSES DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE**

#### D'UN ECLATEMENT APPARENT A UNE RECOMPOSITION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE

Au début des années 1990, un club rassemblant des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes est créé avec pour objectif d'échanger entre praticiens et chercheurs sur le métier d'aménageur. Ses travaux donneront lieu à un ouvrage, en 1996, « *L'aménagement urbain face à la crise* » exposant toute la complexité de ce métier et la nécessité de mobiliser une pluralité d'acteurs de différentes sphères. Ce club va devenir ensuite le Club Ville Aménagement qui se réunit régulièrement avec le même principe d'échanges entre les organismes d'aménagement (Sociétés d'Économie Mixte, Établissements publics, etc.) et des chercheurs. Sous la direction de Jean Frébault, un nouvel ouvrage intitulé « *La maîtrise d'ouvrage urbaine* » est publié fin 2005 et fait la synthèse de dix années de réflexions et d'échanges autour du pilotage d'une opération d'aménagement. Ces deux ouvrages et quelques rapports de recherche établis par ceux qui interviennent également dans ce réseau amorcent une analyse de la maîtrise d'ouvrage urbaine en restant à un stade très empirique et pragmatique.

*« La maîtrise d'ouvrage urbaine peut être définie comme l'ensemble des missions, portées par la collectivité publique, de pilotage stratégique et de management d'un projet urbain, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre. Elle est positionnée à l'amont de l'activité opérationnelle et constitue le cadre des interventions des différents acteurs »<sup>39</sup>*

En ce sens, la maîtrise d'ouvrage urbaine englobe des missions plus larges que celui d'aménageur en ayant une vision globale et stratégique de l'opération. La maîtrise d'ouvrage urbaine, terme contemporain, recouvre alors une série de questions autour de « Comment faire la ville ? ». Notre recherche vise alors à explorer ce champ de recherche, en proposant un cadre théorique encore absent et surtout en lui conférant une analyse diachronique qui fait actuellement défaut.

---

<sup>39</sup> FREBAULT J., 2005, « La montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage urbaine » in FREBAULT J.(dit), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, éditions Le Moniteur, Paris, p 16

Pour autant, ces questions ne sont pas nouvelles. La recherche urbaine s'est intéressée dès les années 1960-1970 aux modes de fabrication de la ville, avec surtout des travaux issus du courant marxiste. *Monopolville* de Manuel Castells et Francis Godard est l'un des travaux les plus complets réalisés dans les années 1970. Au-delà de la polémique autour des hypothèses et des choix analytiques des auteurs, cet ouvrage montre notamment le rôle prépondérant de l'État dans la planification et le développement d'une région urbaine, l'agglomération de Dunkerque, analysant la manière dont les services de l'Etat vont se mettre au service des grands groupes industriels et bancaires français et internationaux. Toutefois, les choix méthodologiques obligent les auteurs à rester à l'échelle de l'agglomération de Dunkerque et les dispensent ainsi d'approfondir les relations entre les différents acteurs sur une opération précise. Mais suite aux différentes crises touchant la recherche urbaine (Lassave, 1995), la fabrication de la ville devient un objet oublié des chercheurs dans les années 1980.

Les années 1990 renouent avec de nouveaux travaux sur les processus de fabrication de la ville. Les interrogations partent d'un même constat : au cours des années 1970 et surtout début des années 1980, on assiste à un éclatement de cette maîtrise d'ouvrage urbaine, qui n'est plus un système centré sur l'administration publique, mais fragmentée en une pluralité d'acteurs. Plusieurs entrées sont alors prospectées, l'une cherchant à montrer la réorganisation du système d'acteurs autour de cette nouvelle maîtrise d'ouvrage urbaine, l'autre focalisée sur les pratiques et interrogeant les nouvelles démarches à l'œuvre. Le thème de l'éclatement, fortement présent durant la première moitié des années 1990, fait alors place à celui de la métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Les nombreux travaux sur le projet urbain et la coproduction urbaine convergent en effet vers la démonstration d'une recomposition de cette maîtrise d'ouvrage urbaine. Dans un premier temps, nous exposerons nos hypothèses de recherche, à partir de ces travaux issus de disciplines diverses : sociologie, sciences politiques, économie et géographie ayant une approche centrée sur l'acte d'aménager. À l'issue de cette étude, nous sommes donc en mesure de présenter nos deux hypothèses de travail : la prédominance des enjeux et des acteurs locaux au cœur du pilotage d'opération et un basculement du référentiel dans le domaine des pratiques urbaines, deux tendances qui s'observent dès la fin des années 1970 (section 1). Dans ce contexte, dans quelle mesure la notion de partenariat public-privé est-elle révélatrice d'une transformation de la maîtrise d'ouvrage urbaine ?

Notre travail se fonde ensuite sur les concepts théoriques énoncés par la sociologie de l'action sociale, et plus particulièrement ceux du centre de sociologie des organisations (Crozier &

Friedberg, 1977). Dans cette perspective, nous envisageons le pilotage d'une opération d'aménagement comme un système d'action. Ce postulat nous permet de saisir la maîtrise d'ouvrage urbaine comme un objet d'étude et de l'inscrire dans un cadre théorique. Nous nous sommes ensuite inspirés des modèles empiriques construits dans le domaine de la politique urbaine locale (Lorrain, Garraud). Ces modèles donnent ainsi des cadres de référence pour la construction de notre grille de lecture des opérations d'aménagement choisies qui constituent notre corpus de recherche (section 2).

### **3.1 ÉVOLUTION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE URBAINE : CONTEXTE ET HYPOTHESES DE RECHERCHE**

Cette section reprend les analyses effectuées au sujet de l'éclatement de la maîtrise d'ouvrage urbaine, désigné par le passage de la « production urbaine » à une « coproduction » (Arab, 2004). Les recherches et les études universitaires ou para-ministérielles montrent l'inadéquation entre les outils de l'urbanisme opérationnel et les contraintes de l'aménagement actuel. Ceci conduit à une restructuration de la maîtrise d'ouvrage urbaine et de manière générale à une redéfinition de l'action publique « accolée » aux mutations de la société, du fordisme au post-fordisme (sous-section 1). La grande opération fait désormais place au projet urbain, initiant ainsi une nouvelle démarche associant acteurs publics et non publics dès le début du projet. Cette terminologie exprime surtout la fin révolue de la maîtrise d'ouvrage urbaine publique et la nécessité de recourir à d'autres acteurs, pour des raisons financières et de mobilisation de nouvelles expertises. Dans cette optique, le partenariat public-privé s'impose ainsi que la démarche de projet urbain comme un « moyen » ou un nouvel « instrument » de la maîtrise d'ouvrage urbaine en recomposition (sous-section 2).

### 3.1.1 FIN D'UNE MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE PUBLIQUE : THEME DE LA RUPTURE

Au début des années 1990, une sévère crise immobilière touche l'ensemble du système de production urbaine, bloquant les opérations d'aménagement en cours et surtout remettant en cause les mécanismes de l'urbanisme opérationnel. Des recherches vont alors être menées pour saisir les raisons de ces blocages, notamment par l'analyse des mécanismes financiers et procéduriers puis des jeux d'acteurs. La majorité de ces travaux sont publiés entre 1993 et 1996. Tous constatent un écart croissant entre les logiques des outils de l'urbanisme opérationnel et les nouvelles problématiques liées à la production urbaine, écart qui s'est creusé avec la décentralisation et le report sur les collectivités locales des investissements en matière d'équipements publics. Cela engendre un éclatement apparent de la maîtrise d'ouvrage urbaine publique, ou du moins dans l'impasse dans laquelle se trouvent les collectivités locales et la nécessité de rechercher d'autres formes organisationnelles de cette maîtrise d'ouvrage. Paradoxalement, c'est la crise immobilière du début des années 1990 qui révèle cet éclatement, comme une prise de conscience subite d'une transformation qui a commencé dès les années 1970 au moment de la crise économique.

#### 3.1.1.1 TIRER LES LEÇONS DE LA CRISE IMMOBILIERE

En effet, les outils de l'urbanisme opérationnel ont été conçus dans une période de croissance urbaine, où la problématique était de maîtriser l'extension urbaine en recourant aux documents de planification et à des procédures fixant la programmation urbaine et intégrant parfois partiellement, le financement des équipements publics (lotissement, Z.A.C., etc.). La production urbaine est alors largement maîtrisée par les acteurs publics, notamment les services déconcentrés de l'État ou les sociétés d'équipement de la S.C.E.T., qui décident des aménagements à réaliser, en fonction de normes institutionnelles calquées sur des besoins potentiels<sup>40</sup> (Janvier, 1996). Mais la crise économique des années 1970 puis les lois de décentralisation changent la donne et renouvellent les modes d'intervention sur la ville. Le panel des outils s'élargit avec de nouvelles procédures visant à la *reconstruction de la ville sur la ville* (Adef, 1998), mais toutes relèvent des démarches incitatives menées par l'État, des organismes publics comme l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), puis plus récemment

---

<sup>40</sup> Cette démarche fut essentiellement le fait des Z.U.P. Dans le cadre des lotissements et surtout des Z.A.C., la loi introduit une négociation possible entre l'aménageur ou le lotisseur d'une part et les acquéreurs et promoteurs d'autre part. Il existe donc des dérogations possibles aux normes en vigueur à demander auprès des services ministériels. voir notamment le cas de la Part-Dieu.

l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) et les collectivités locales (Bonneville, 2005).

Autrement dit, les mécanismes de la production urbaine s'appuient sur des articulations entre marchés immobiliers et fonciers et aides publiques (exemptions fiscales, aide directe par le financement d'équipements publics, etc.) avec la tentation de faire porter l'investissement des équipements publics par le marché (Renard, 2000). Tant que les marchés étaient à la hausse, l'activité d'aménagement était rentable et constituait pour les aménageurs privés, une source de profits importante. L'effondrement de ces marchés conduit à un net retrait des aménageurs privés et surtout, les collectivités locales ont dû combler les déficits laissés par les opérations bloquées (Berthier, 1994 ; Gateau-Leblanc & Paris, 2004). Dès lors, les outils de planification (Plan d'Occupation des Sols et Schéma Directeur) et les procédures (en premier lieu, la Z.A.C.) encadrant la production urbaine sont vivement critiqués pour leur rigidité et leur manque de flexibilité vis-à-vis des marchés immobiliers et fonciers.

### 3.1.1.2 QUELLES REFORMES ENGAGER ?

Les enseignements de la crise conduisent ainsi à comprendre l'inefficacité des outils de l'urbanisme opérationnel. Le débat va alors s'organiser sur deux niveaux : d'une part ceux qui sont pour l'invention de nouveaux outils dans la continuité des principes existants ; d'autre part ceux qui préconisent une refonte complète des mécanismes pour prendre en compte de nouvelles logiques organisationnelles. Ces deux niveaux ne sont pas exclusifs l'un de l'autre, mais expriment la manière dont les chercheurs et experts ont appréhendé les blocages de l'urbanisme opérationnel : les uns se focalisant uniquement sur l'opération d'aménagement et les mécanismes financiers et procéduriers. *Il y a un peu plus de deux ans<sup>41</sup>, la Mission Prospective<sup>42</sup> engageait une réflexion sur l'évolution des logiques de l'urbanisme opérationnel. Plusieurs signes nous incitaient à ouvrir cette réflexion : une crise immobilière difficile, dont, à l'évidence, on ne sortirait pas sans une modification profonde des systèmes actuels ; une interrogation, qui semblait devenir chronique, sur le devenir des aménageurs publics ; des contestations de plus en plus fréquentes de projets, émanant d'associations d'usagers, ou de riverains ; et un malaise latent des services de l'État, centraux et déconcentrés, de plus en plus démunis pour répondre, autrement que par des palliatifs, à ces blocages, à ces contestations et à ces interrogations* (Landrieu, 1996, p 9). Les autres élargissent leurs réflexions au-delà de l'opération d'aménagement, à l'échelle de la ville.

---

<sup>41</sup> c'est-à-dire à partir de 1993

<sup>42</sup> Mission Prospective du Ministère de l'Équipement

*Faut-il considérer que les moyens opérationnels mis au service de l'aménagement doivent être adaptés, à la marge, pour tenir compte des circonstances actuelles ? Est-ce au contraire la problématique même de l'aménagement urbain qui est en cause, du fait d'un décalage trop grand entre sa logique et le fonctionnement de la société ?* (Janvier, 1996, p 15).

Autrement dit, au milieu des années 1990, des débats s'engagent sur les réformes à apporter aux outils de l'urbanisme opérationnel. Si des divergences existent sur les mécanismes opérationnels et financiers à mettre en œuvre, il y a un consensus autour du problème à résoudre : comment financer l'aménagement et par conséquent, *qui doit payer la ville ?* (ADEF, 1996).

Certains considèrent l'action publique trop volontariste ou ne tenant pas suffisamment en compte les contraintes de la sphère privée, opposant ainsi directement deux visions de l'aménagement, l'une à long terme portée essentiellement par le secteur public ; l'autre à moyen-court terme portée par le secteur privé avec des exigences de rentabilité financière (Masboungi, 1995, p 21). La synthèse de ces deux logiques n'est plus possible, sauf à réformer en profondeur les outils de l'aménagement, en insistant sur de nouvelles articulations entre la poursuite d'objectifs sociaux et la recherche d'un équilibre financier.

Pour d'autres, il faut aller au-delà des mécanismes de l'urbanisme opérationnel qui sont fondés uniquement sur des logiques de marché en introduisant une nouvelle démarche dans les modes de calcul actuels - qui puisse faciliter et inciter l'association des propriétaires immobiliers - (Janvier, 1996, p 27) et en intégrant les nouvelles valeurs de la ville – *mixité urbaine et sociale, développement économique durable, qualité du patrimoine et du paysage, importance des technologies nouvelles...*-(Baïetto, Frébault, 1996, p 17). Il faut également prendre en compte l'incertitude liée aux conjonctures des marchés et à la conjonction de plusieurs temporalités (celle de l'élu, celle du promoteur privé, celle de l'opération, etc.). Si les outils de l'urbanisme opérationnel sont obsolètes, les principes même découlant d'une société organisée alors sur le modèle du taylorisme ne sont plus en phase avec les normes sociales actuelles (Campagnac, 2001).

*« Une hypothèse, avancée par certains pour caractériser la situation actuelle, fait référence au fait que, dans les années 50-60, la société s'organisait sur le modèle du taylorisme, modèle qui, admis alors par tous comme base de l'organisation, a permis de construire, pour l'aménagement, un cadre d'ensemble ayant une très bonne cohérence entre l'organisation institutionnelle, les outils administratifs et opérationnels, et les critères de qualité reconnus par la population. Or, tout le*

*monde convient que la société cherche aujourd'hui à dépasser le modèle « tayloriste » et qu'elle évolue vers des formes d'organisation très différentes, notamment par le développement effervescent des interrelations et des interactions.*

*Or, même s'ils ont évolué dans la pratique, tous les dispositifs qui règlent encore aujourd'hui les processus d'aménagement urbain (zonage, notion d'opération, notion d'aménageur, conception technocratique des projets ... ) sont restés, dans leur nature, tayloristes, et se trouvaient donc de plus en plus décalés avec l'état de la société. »<sup>43</sup>*

Effectivement, nous nous inscrivons dans cette hypothèse où la crise immobilière et les critiques adressées à l'encontre des outils de l'urbanisme opérationnel ne sont qu'un aspect d'une question plus globale autour de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine et du portage politique, économique et social de l'aménagement urbain. L'éclatement apparent de la maîtrise d'ouvrage urbaine autour du blocage des mécanismes de l'urbanisme opérationnel renvoie plutôt à l'émergence de nouvelles formes organisationnelles intégrant de nouveaux acteurs de l'urbain. C'est pourquoi nous sommes convaincus qu'il est essentiel d'appréhender l'opération d'aménagement dans un contexte plus large, en incluant dans l'analyse des évolutions à d'autres échelles, notamment celles des territoires institutionnels qui contiennent cette opération mais aussi d'autres enjeux que le « simple » aménagement du site concerné par l'opération d'aménagement. Autrement dit, au-delà de l'étude des montages institutionnels et financiers, il convient d'intégrer dans l'analyse d'autres éléments pour comprendre les mécanismes de recomposition de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

---

<sup>43</sup> JANVIER Y., 1996, « Nouveaux enjeux de sociétés » in LANDRIEU J.(dir), MARTINAND C.(dir), *L'aménagement urbain en questions*, éditions ADEF, Paris, p 36

### 3.1.2 RECOMPOSITION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE URBAINE AUTOUR DE LA DEMARCHE DE PROJET URBAIN ET AVENEMENT DE LA QUESTION LOCALE

#### 3.1.2.1 UNE NECESSAIRE COPRODUCTION POUR UNE POLITISATION DE L'OPERATION D'AMENAGEMENT

La maîtrise d'ouvrage urbaine jusqu'alors confinée à la seule sphère publique durant les années 1970<sup>44</sup> se fragmente avec l'intégration dans les processus décisionnels de ces nouveaux acteurs (Subileau, 1995). La manière dont s'articulent interventions publiques et interventions non publiques évolue avec une intégration progressive des acteurs, à l'origine non porteurs de cette maîtrise d'ouvrage urbaine, en amont des projets. Surtout, l'opération d'aménagement cristallise de nouveaux enjeux, politiques et territoriaux. Par conséquent, l'aménagement devient *une affaire collective où entrent en tension, avec les logiques qui prévalent aux décisions d'aménagement public, les revendications de certaines associations qui tentent de construire leur espace de pouvoir sur le territoire urbain* (Landrieu, 1999, p 13). L'émergence de ces nouveaux acteurs et la complexification du processus d'aménagement s'accompagnent d'un développement des partenariats public-privé ou autrement dit, d'un renouvellement des formes de collaboration entre sphère publique et sphère non publique devant composer avec des logiques et des stratégies multiples. L'acte d'aménager a ainsi radicalement évolué depuis l'instauration du cadre législatif de l'urbanisme opérationnel. Il n'est plus question d'y voir l'ingénieur ou l'architecte dresser ce que doit être le plan et la construction, la production urbaine s'oriente davantage vers un urbanisme négocié où la décision est partagée (Bourdin, 1996).

#### LA COMPLEXITE DU « METIER » D'AMENAGEUR

La crise immobilière révèle alors la complexité du processus d'aménagement et une remise en cause des mécanismes et des articulations entre sphère publique et sphère privée qui prévalaient jusqu'à présent.

*« Enfin, la prise de conscience est faite, aujourd'hui, que l'aménagement ne résulte pas seulement d'une volonté publique et qu'il ne peut pas se résumer à la production d'offres placées sur un marché passif d'opérateurs privés. L'intervention de ceux-ci est structurellement nécessaire pour concrétiser*

---

<sup>44</sup> Nous assimilons alors le réseau S.C.E.T., dont les sociétés sont de droit privé mais à capitaux largement publics, à la sphère publique. Effectivement, voir les chapitres suivants sur des cas précis, les sociétés d'équipement des années 1960-1970 sont de véritables bras opérationnels des collectivités locales, celles-ci ayant des services techniques dans le domaine de l'aménagement fort limités. En outre, ces sociétés sont soumises à une tutelle étroite de l'État via les préfets et une collaboration avec les services déconcentrés et centraux du Ministère de l'Équipement.

*l'aménagement et ils prennent de ce fait un poids déterminant dans la conduite des projets, introduisant leurs propres objectifs et contraintes en contrepois de l'intention planificatrice. [...]*

*Ainsi, l'aménagement se trouve aujourd'hui, plus que jamais, caractérisé comme un acte qui ne peut plus résulter seulement d'un accord restreint entre une autorité publique et un opérateur-réalisateur : il se situe nécessairement dans le cadre de négociations généralisées, dont certains partenaires se révèlent au fur et à mesure du déroulement du projet. C'est donc la notion même de « décision » sur un projet de longue durée qui se trouve mise en cause : il n'est sans doute plus possible, aujourd'hui, de « décider » autrement qu'à terme assez court. Comment alors préserver ce qui fait l'essence de l'aménagement, c'est-à-dire la continuité et la prise en compte du long terme ? »<sup>45</sup>*

Dans cette optique, le « métier » d'aménageur se transforme, ne pouvant être l'apanage d'un seul acteur mais résultant de la mise en commun de compétences et de ressources propres à une pluralité d'acteurs. Ce champ de recherches a particulièrement été investi par Alain Bourdin et son équipe du Laboratoire « théorie des mutations urbaines » ou au sein du Club des Maîtres d'Ouvrage d'Opérations Complexes, constitué au moment de la crise et qui exprime les difficultés liées à leur fonction, transformé ensuite en Club Ville Aménagement.

À travers le prisme du « métier d'aménageur » et une interrogation sur la pluralité des rôles que recouvre ce métier, Alain Bourdin aborde les contours flous des frontières entre public et privé. Il propose d'abandonner une grille de perception traditionnellement vouée à la construction et à l'urbain, entretenant la dualité aujourd'hui dépassée maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre (Bourdin, 1996). Son analyse porte alors sur le décryptage des missions ou des tâches assumées par l'aménageur, finalement « superhomme », aux compétences et casquettes multiples, doué d'une expertise technique indéniable, d'une capacité à négocier et d'écoute auprès de l'ensemble des acteurs, de l'élu local à l'habitant, en passant par les entreprises de construction et les promoteurs. Médiateur, il maîtrise la négociation et a le sens du consensus pour faire converger des points de vue différents sur la ville et ce que doit être le projet. Plus généralement, Alain Bourdin a dirigé et supervisé de larges enquêtes et recherches sur les spécificités de ce métier<sup>46</sup>, dont les conclusions unanimes

---

<sup>45</sup> JANVIER Y., 1996, « Nouveaux enjeux de société » in LANDRIEU J., MARTINAND C. (dir), *L'aménagement en questions*, éditions de l'ADEF, Paris, pp 20-21

<sup>46</sup> BOURDIN A., BRETON E., JISTA B., 2002 "Organisation de la maîtrise d'ouvrage et dispositifs de conduite des projets urbains" ; les seconds entretiens de l'aménagement organisés par le Club Ville Aménagement (avril

aboutissent à une nécessaire collaboration public-privé pour co-produire la ville (Arab, 2004). Cette approche a permis de mieux appréhender les savoirs, les savoir-faire, l'histoire et la culture professionnelle, mettant aussi en exergue les réseaux et les trajectoires professionnelles des acteurs. Surtout, aux côtés des aménageurs publics – traditionnellement les sociétés d'équipement du réseau S.C.E.T., sont apparus de grands groupes opérateurs de l'urbain, consortium de sociétés associant leurs compétences dans le domaine des services urbains et dans celui de l'aménagement. C'est dans ce sens que nous concevons les mutations en aménagement urbain décrites par l'avènement du partenariat public-privé.

#### DEVELOPPEMENT DES PARTENARIAT PUBLICS PRIVE

Objet privilégié de certains chercheurs, le développement de ces grands groupes a radicalement transformé la manière de conduire une opération d'aménagement en mettant à disposition des collectivités locales ses savoir-faire et ses compétences. Les travaux d'Élisabeth Campagnac sur le groupe Bouygues mettent l'accent sur une organisation en réseau des entreprises au sein de son secteur économique mais aussi une organisation similaire pour les hommes qui les dirigent (Campagnac, 1987, 1988). Les directeurs et présidents de ces sociétés appartiennent à des clubs associant des entrepreneurs du BTP et l'élite politique. Ainsi, Francis Bouygues participait-il à un cercle très fermé où il rencontrait d'autres promoteurs ayant construit leur réussite sur leur personnalité<sup>47</sup> et des décideurs politiques (les ministres et leur cabinet, les élus locaux). Élisabeth Campagnac nous informe aussi sur la réactivité de l'entreprise, capable de prévoir de grandes mutations comme la décentralisation, dont les effets structurels dans l'entreprise étaient perceptibles dès 1975. Du fait de cette proximité bien réelle entre le monde de l'entreprise et celui des collectivités locales, renforcée par une connaissance personnelle et/ou amicale entre les individus, Élisabeth Campagnac oriente alors son propos sur les similitudes entre l'émergence des partenariats public-privé<sup>48</sup> et une redéfinition des collaborations public-privé. Élisabeth Campagnac suppose ainsi que la diffusion de ces nouvelles méthodes, empruntées au monde industriel (production de services publics et construction immobilière), aboutit à une reformulation de la commande publique, tenant compte des transformations des normes

---

1999) ; BOURDIN A. 2002, "Comment on fait la ville aujourd'hui, en France?", *Espaces et Sociétés*, n°105-106, pp. 147-166

<sup>47</sup> Robert de Balkany que l'on retrouvera sur l'ensemble des grandes opérations d'aménagement des années 1970, et donc sur la réalisation du centre directionnel de la Part-Dieu appartient également à ce cercle.

<sup>48</sup> vu essentiellement sous l'aspect pragmatique : outil de financement et contrats de partenariat « ordonnance du 17 juin 2004 »

sociales (Campagnac, 2001) et des compétences de l'acteur public : vers un retrait du rôle de la maîtrise d'ouvrage publique à celui du client-acheteur d'une prestation de service.

*« Ce changement de statut présente pour l'acteur public soit le risque d'une perte de compétence à terme, soit l'occasion d'une redéfinition de ses compétences autour d'une activité de régulation, de pilotage et de contrôle, qui suppose l'acquisition de capacités d'anticipation et d'évaluation pré et post contractuelle. L'analyse des processus d'apprentissage qui se jouent dans le cadre de ces nouveaux contrats de partenariat est au cœur de notre recherche. »<sup>49</sup>*

Ces recherches en cours renforcent ainsi notre postulat au sujet de l'acculturation du secteur public à de nouvelles méthodes et savoir-faire, notamment issus du secteur privé, via les collaborations avec les grands groupes opérateurs de l'urbain (Lorrain, 1992 ; Le Galès 1993). L'apparition de ces grands groupes à la fin des années 1980 puis leur retrait partiel suite à la crise immobilière interroge la difficulté actuelle de construire une maîtrise d'ouvrage urbaine sur la durée de l'opération et plus particulièrement les logiques qui sous-tendent une telle maîtrise d'ouvrage urbaine en recomposition. Dès lors, le vocable de partenariat public-privé permet « d'occulter » le débat autour de l'évolution des rapports public-privé au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

Optant pour une approche plus globale, François Ascher s'est attaché à lister les acteurs du partenariat en urbanisme (Ascher, 1992). Cette étude accorde un rôle central à l'acteur, en partant d'expériences de partenariat diverses, dont certaines dépassent le simple cadre de l'urbanisme. Il s'inspire des travaux réalisés par Élisabeth Campagnac, sur le groupe Bouygues. François Ascher met en évidence la prolifération de partenariat, entendu comme une *association* et un *partage des objectifs et des « bénéfices »* entre public et privé (Ascher 1994, p 198) dans l'ensemble des domaines de l'action publique, et existant bien avant l'apparition de ce vocable. François Ascher se focalise ensuite sur les acteurs privés présents auprès des collectivités et les objets réalisés conjointement. Ceci s'apparente plutôt à un état des lieux agrémenté de cas singuliers, qu'une véritable analyse sur les modes de faire et les nouveaux comportements. François Ascher conclut alors sur l'omniprésence de partenariats publics privés dans l'action publique locale et la nécessité de revoir la définition même du partenariat avant de recourir à son analyse. Deux critères permettent ainsi de cerner un partenariat public-privé d'une relation classique de collaboration public-privé : l'inscription dans le long terme de la collaboration public-privé et une mobilisation des acteurs dès l'amont

---

<sup>49</sup> reprise du site internet : [http://latts.cnrs.fr/site/p\\_lattsperso.php?IdOperation=187&Id=226](http://latts.cnrs.fr/site/p_lattsperso.php?IdOperation=187&Id=226)

du projet. Enfin, François Ascher justifie le recours croissant à cette « formule » pour l'établissement d'« arrangements » et une meilleure utilisation des ressources propres à chacun :

*« Nous avons constaté que le développement du partenariat public-privé était devenu dans les années 1980 indispensable pour les pouvoirs publics qui, n'ayant pas ou plus les moyens de réaliser seuls l'urbanisation et les restructurations urbaines, ont dû faire appel à des acteurs privés :*

- Pour réaliser des montages financiers de type nouveau (en particulier pour assurer du portage foncier)*
- Pour concevoir les opérations de telle manière que des investisseurs privés puissent s'y intéresser ;*
- Pour mobiliser des compétences techniques et commerciales n'existant que dans le secteur privé.*

*Nous avons également constaté que les grands opérateurs privés avaient eu généralement besoin du partenariat public-privé dans les opérations urbaines complexes :*

- Pour libérer le foncier ;*
- Pour produire des externalités urbaines (avec des infrastructures et des équipements collectifs) ;*
- Pour limiter les risques sur des opérations longues et complexes. »<sup>50</sup>*

Au-delà de ce discours légitimant les pratiques de partenariat public-privé, François Ascher démontre un processus croissant de recours au secteur privé, pour faire face à de nouvelles exigences ou pour sortir des situations de blocage. Son analyse s'appuie sur les deux thèmes centraux qui ont favorisé le développement des partenariats public-privés : le financement et les expertises nécessaires pour la conception et la réalisation de l'opération d'aménagement. De manière générale, le renouvellement des acteurs autour de la maîtrise d'ouvrage urbaine et des problématiques transforme la manière d'appréhender l'opération d'aménagement, l'inscrivant dans un processus et non dans un plan figé (Janvier, 1996, p 81).

---

<sup>50</sup> ASCHER F., 1994, « Le partenariat public-privé dans le (re)développement. Le cas de la France » in HEINZ W. (dir), *Partenariats publics-privés dans l'aménagement urbain*, collection Villes et entreprises, éditions l'Harmattan, Paris, pp 197-248

### 3.1.2.2 L'AVENEMENT DE LA DEMARCHE DE PROJET URBAIN COMME LA BONNE PRATIQUE EN AMENAGEMENT

#### JUSTIFICATION ET HEGEMONIE DE LA DEMARCHE DE PROJETS

Partant de l'étude d'une opération singulière, Nadia Arab se focalise sur son organisation, ses enjeux urbains, ses caractéristiques urbanistiques et architecturales, ses acteurs, leurs pratiques et leurs interactions, notamment celles de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre. L'objectif était de montrer en quoi, il existe de nouvelles formes de pilotage de projet, donnant lieu à l'émergence d'*un nouveau modèle pour l'action urbaine, fondé sur une logique de coproduction de la ville* (Arab, 2004, p 19). Notre recherche poursuit alors cette direction, partant de la même hypothèse, mais établissant une grille d'analyse distincte. Celle de Nadia Arab permet en effet de comprendre les processus d'élaboration d'un projet, en lien avec son environnement et son contexte historique, en établissant une histoire détaillée et minutieuse du projet, étape par étape. Évinçant la question des partenariats public-privé, elle concentre sa recherche sur la démarche de projet ou « logique de projet » comme nouvelle méthode de conduite d'une opération d'aménagement. Elle conclut notamment sur une redistribution des missions et des tâches en fonction de logiques émergentes, issues du monde de l'entreprise avec une domination du critère économique.

Depuis les années 1970, nous avons effectivement vu le vocabulaire lié à l'urbanisme opérationnel évoluer empruntant des termes issus du management et du monde de l'entreprise. Peu à peu « l'opération d'aménagement » a été remplacée par le « projet d'aménagement » ou récemment par le « projet urbain ». Ce dernier terme remporte l'adhésion parce qu'il concentre l'idée de développement, de stratégie, de processus et correspond ainsi aux exigences de la société actuelle. Il devient alors LE mode d'action de production de la ville. En effet, la notion de projet urbain émerge au moment où la critique du modèle classique de production de la ville (c'est-à-dire les opérations d'urbanisme opérationnel normées et codifiées) s'intensifie. Le projet urbain s'impose alors en l'espace de quelques années comme une pratique innovante, récupéré ensuite par le ministère de l'Équipement, qui en a fait une doctrine, illustrant ainsi la fin de l'urbanisme fonctionnaliste (Tomas, 1995). D'une démarche innovante initiée à l'échelle d'un quartier, la notion de projet urbain est ainsi récupérée par les praticiens et élus pour désigner aussi un projet politique à l'échelle de la ville. (Scherrer, 2000, p 63). Toutefois, pour éviter toute confusion dans la suite de notre travail, nous évoquerons uniquement la dimension « opérationnelle » du projet urbain, en insistant sur la démarche que cette expression évoque. En ce sens, nous nous approchons de Gilles Pinson, qui envisage le projet urbain comme *un analyste heuristique*

*des transformations de l'action publique urbaine en particulier et de l'action de l'État en général, permettant ainsi d'appréhender la tension fondamentale au cœur de l'instrument « projet » entre indétermination et volontarisme (Pinson, 2005, p 201).*

Plus récemment d'autres chercheurs ont démontré les similitudes entre la démarche de pilotage de projet et de véritables mutations organisationnelles de l'activité depuis les années 1980 (Bobroff, 1993). Le développement de la démarche de projet est également à mettre en parallèle avec les *idéologies émergentes des politiques territoriales* (n° de *sciences de la société*, 2004<sup>51</sup>), dont la constellation libérale qui prône de nouvelles méthodes de management centrées sur le projet, comme mobilisateur des acteurs de l'entreprise ou de la société urbaine et comme forme « organisationnelle » des ressources présentes dans les réseaux (Boltanski & Chiapello, 1999). En ce sens, la démarche de projet découle ainsi de la critique du fordisme et apparaît comme la bonne pratique à mettre en œuvre dans une société post-fordiste.

#### ANALYSER LA DEMARCHE DE PROJET URBAIN

Le projet urbain s'apparente alors à une démarche et un guide de « bonnes pratiques » plutôt qu'à un déroulement de procédures rigides. Les conclusions des travaux de Nadia Arab (2004) confirment celles avancées par Yves Janvier (1996). La base de négociation du projet d'aménagement n'est plus le plan-masse, dessin autour duquel s'appuient les négociations entre les acteurs, mais plutôt la méthode ou la démarche de projet qui prend en compte, dès la phase amont du projet les incidences d'une future exploitation. L'appellation « projet urbain » permet alors de rendre compte de l'intégralité du processus, qui va de l'élaboration du projet à la réalisation architecturale et urbaine tout en se préoccupant de son exploitation et de sa gestion dans le temps. Dès lors, les principes de l'urbanisme opérationnel (ou le système classique de production de la ville) ne permettent plus de construire des montages complexes et durables attendus par les acteurs publics comme privés. Autrement dit, la démarche de projet se caractérise par une autre attitude de la part des acteurs concernés par la transformation d'un territoire, qui se concrétise par de nouvelles formes organisationnelles des acteurs et par la détermination d'un programme flexible. Cela se traduit notamment par un découpage par tranches des opérations d'aménagement et la révision permanente du programme à construire<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> voir plus particulièrement les articles de Stéphane Cadiou et Gilles Pinson

<sup>52</sup> À la fin des années 1990, au moment de l'adoption de la loi Solidarité Renouvellement Urbain, des débats ont lieu sur l'abandon ou non des zones d'aménagement concerté (Z.A.C.). Si cette procédure a survécu (pour des raisons essentiellement de maîtrise foncière), le Plan d'aménagement de Zone (P.A.Z.) qui fixait au moment de

*« Il [le projet] fait triompher le principe selon lequel la réponse à l'incertitude, aux exigences d'innovation urbaine, à la complexification du système d'acteurs et des problèmes urbains réside dans l'organisation d'une action collective qui privilégie la coopération et la négociation dans la définition des actions à entreprendre. Le modèle du projet milite ainsi pour la mise en place d'un processus d'action qui veut bouleverser les rapports traditionnels entre acteurs en procédant par une intégration en amont des différentes logiques (publiques, privées, d'usage, d'exploitation) concernées par le projet. »<sup>53</sup>*

Ainsi, l'approche et la diffusion du terme de « projet urbain » n'est pas uniquement le fruit d'une nouvelle rhétorique sur la ville, mais caractérise des mutations profondes dans les pratiques des acteurs. Dépassant l'approche traditionnelle « maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre », le projet urbain rend compte de la conception et des logiques de coproduction autour de nouvelles configurations d'acteurs et de l'importation des méthodes de gestion, ayant déjà convaincu dans d'autres domaines. La thématique du projet urbain rencontre alors tout un champ sémantique décrivant et insinuant de nouvelles pratiques (comme le recours massif au contrat) tournant autour de l'idée de la coopération. Les années 1990 témoignent ainsi du passage vers un autre urbanisme que l'on peut qualifier de « projets » car il se fait au gré des opportunités de territoire et d'acteurs. Dans ce contexte de contractualisation accrue (cf. infra), la référence au projet devient ainsi un « passage » obligé et participe à la diffusion des bonnes pratiques, tout en renouvelant les structures d'aménagement.

Olivier Chadoin, Patrice Godier et de Guy Tapie, tous sociologiques à l'école d'architecture et de paysage de Bordeaux, ont mené une comparaison sur les systèmes d'actions et les acteurs des grands projets urbains et architecturaux, publiée en 2000. Les auteurs s'appuient sur une sociologie des métiers et des professions, pour comprendre quelles sont les nouvelles compétences et les nouvelles pratiques qui émergent à partir de l'étude détaillée d'un grand projet, en faisant l'hypothèse que ces pratiques et des compétences sont alors importées pour la conception et la réalisation de projets plus communs. Puis, à partir de cette analyse, les auteurs reconstruisent les mécanismes de coordination et de régulation, en faisant appel à la sociologie des organisations.

---

la création de la Z.A.C. le programme à construire (programme qui pouvait être négocié en cours de réalisation de l'opération mais il s'agissait d'une procédure administrative lourde et longue), est supprimé.

<sup>53</sup> ARAB N., 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain : processus d'élaboration et modes de pilotage ; le cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, thèse en aménagement et urbanisme, soutenue le 3 décembre 2004, Paris, p 19

« En reconstituant le processus et sa structure, en repérant les principes étapes de la production, décisions et mode d'organisation des acteurs, la comparaison projet par projet, pays par pays, offre un regard structural sur les systèmes et permet de juger de la transformation des pratiques et de l'émergence de nouvelles fonctions. »<sup>54</sup>

Les auteurs concluent en partie sur la *sophistication des processus de production* se traduisant par l'intégration de nouvelles compétences dans *les dispositifs de maîtrise d'ouvrage entre co-élaboration et négociation* (Chadoin & Godier & Tapie, 2000, p 208).

### 3.1.2.3 RECOMPOSITION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE AUTOUR DU POUVOIR LOCAL

Parallèlement à ces recherches sur les grands groupes opérateurs de l'urbain, d'autres recherches émergent sur le pouvoir local et sa transformation dont nous avons déjà évoquées les conclusions dans le chapitre précédent. Nous nous focalisons alors sur les recherches centrées sur la figure du maire. En effet, certains maires de grandes villes, dont l'agglomération lyonnaise dans laquelle les maires successifs depuis la fin des années 1950 ont construit en partie leur légitimité sur la réalisation d'opérations prestigieuses d'aménagement. La décentralisation a renforcé l'inscription de l'opération d'aménagement dans l'agenda politique, devenant parfois le support de batailles électorales (Dubois, 1997). Au cours des années 1980, la métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine va ainsi s'accélérer avec le retrait progressif de l'État et la réhabilitation du leadership local autour d'un « maire-entrepreneur » (Le Bart, 1992 & 1999), faisant suite au « maire bâtisseur »<sup>55</sup> et au « maire-animateur »<sup>56</sup> (Garraud, 1989). Si les deux dernières figures sont sans équivoque, celle du « maire entrepreneur » est soumise à de nombreuses critiques dans la sphère scientifique (Guéranger & Kübler, 2004). Mais au-delà de cette polémique, nous retenons une

---

<sup>54</sup> CHADOIN O., GODIER P., TAPIE G., 2000, *Du politique à l'œuvre : Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián; système et acteurs des grands projets urbains et architecturaux*, éditions de l'Aube, Paris, p 7

<sup>55</sup> « Ce « modèle du maire-bâtisseur » s'affirme dans un contexte de forte croissance économique, d'urbanisation accélérée et de développement d'une idéologie de la « modernisation ». Il est étroitement lié à la mise en œuvre de politiques publiques nationales d'équipement<sup>55</sup> destinées à faire face aux effets de la croissance urbaine, et d'incitations financières particulièrement importantes. Il apparaît donc clairement que ce « modèle » constitue l'ajustement du comportement à un environnement en pleine mutation. Sur le plan des pratiques municipales, il conduit à des investissements considérables soutenus par des subventions fortes, une politique d'emprunt et une pression fiscale croissante. Il entraîne rapidement une multiplication de réalisations et d'équipements de diverses natures. » GARRAUD P., 1989, *Profession : homme politique ; la carrière politique des maires urbains*, collection logiques sociales, éditions l'Harmattan, Paris, pp 158-159

<sup>56</sup> « Ce modèle du « maire-animateur » conduit à privilégier les problèmes de gestion et d'animation et s'accompagne donc d'un rythme de production d'équipements plus faible, ce qui ne signifie donc pas de ce fait un arrêt brusque et total des réalisations mais un déplacement sensible des priorités. » GARRAUD P., 1989, *Profession : homme politique ; la carrière politique des maires urbains*, collection logiques sociales, éditions l'Harmattan, Paris, p 160

évolution du pouvoir local dans la manière de mobiliser les ressources et de solliciter les réseaux qui l'entoure pour faire valoir des stratégies urbaines, sinon politiciennes. Enfin, plutôt que de prendre part dans ces controverses, nous optons pour une analyse des mécanismes qui ont conduit le maire à s'afficher et à endosser une responsabilité - au minimum médiatique - dans la réalisation de ces opérations emblématiques.

**Les analyses de la démarche de projet invitent ainsi le chercheur à comprendre les collaborations entre les acteurs au-delà des montages institutionnels, et de les replacer dans une étude des ressources et des réseaux. En ce sens, l'analyse de la manière dont les acteurs vont conduire l'opération d'aménagement – mobiliser leurs ressources et leurs réseaux, va permettre de saisir les mutations en cours. L'écart entre la méthode de la fin des années 1960 (opération de rénovation urbaine de la Part-Dieu) et celle des années 1990 (Z.A.C. de la Cité Internationale) correspondrait alors aux mutations décrites par l'avènement du partenariat public-privé.**

**Au terme de cette première section et du travail préalable sur la notion de partenariat public-privé, nous supposons que ces mutations relèvent essentiellement de deux dimensions :**

- **L'avènement de la question locale qui conduit à placer les enjeux territoriaux et les acteurs locaux au cœur du pilotage d'opération, émancipés de la tutelle de l'État.**
- **Un basculement culturel de la manière de conduire une opération, privilégiant la démarche de projet au détriment d'un pilotage bureaucratique des années 1970.**

### **3.2 CADRE DE LECTURE ET METHODOLOGIE**

Comme nous l'avons déjà souligné en introduction, la maîtrise d'ouvrage urbaine, notion empirique par excellence n'est pas actuellement inscrite dans les débats théoriques et académiques. L'une des difficultés de notre travail fut alors de donner à cette recherche exploratoire, les outils et la profondeur nécessaires. Nous avons alors emprunté des notions analytiques à différentes disciplines, en particulier à la sociologie de l'action, considérant la maîtrise d'ouvrage urbaine comme un système d'action. Toutefois, cette considération risquait de restreindre notre analyse. Nous avons alors repris des travaux plus empiriques menés dans le domaine de l'urbain, notamment le modèle « ensemblier » initié par Dominique Lorrain sur les grands groupes de l'urbain. Sans pour autant calquer sur nos propres terrains cette tentative de modélisation d'un certain comportement très vite démenti par la réalité, cette figure de l'ensemblier constitue néanmoins un modèle théorique de l'action en aménagement urbain et permettant de confronter à ce modèle les systèmes d'action rencontrés sur le terrain.

Ces choix théoriques imposent une méthode d'enquête de nos terrains : il nous semble ainsi nécessaire de croiser deux approches, l'une portant sur l'analyse des processus à l'œuvre au sein d'une opération d'aménagement, l'autre focalisant sur les jeux d'acteurs autour de cette même opération. Notre grille d'analyse comporte deux temps : celui du « désassemblage » des dispositifs de pilotage des opérations d'aménagement choisies à l'aide de schémas organisationnels (tout en relevant les limites du procédé) et d'une description analytique des contextes institutionnel et urbain, permettant de constituer nos deux corpus.

### 3.2.1. LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE COMME UN SYSTEME D'ACTION

#### 3.2.1.1 L'APPROCHE ORGANISATIONNELLE COMME TOILE DE FOND DE NOTRE CADRE ANALYTIQUE

Notre recherche se focalise sur les collaborations entre les acteurs, « professionnels » de l'urbain, concernés par la conduite de l'opération d'aménagement étudiée. Yves Janvier scinde le déroulement de ces conduites en trois fonctions primordiales : le pilotage, la concertation et la médiation (Janvier, 1999). Les deux dernières fonctions constituent la mission d'interface entre le projet, l'ensemble des praticiens concernés par le projet et les habitants. La fonction de pilotage permet d'intégrer, sous une notion simple et un vocable assez évocateur, deux piliers importants pour la conduite d'une opération :

*« D'abord, l'organisation qui associe les pouvoirs lorsqu'il y a plusieurs partenaires (État, communes, intercommunalité, département, propriétaire foncier, intervenants privés...). Les supports de cet assemblage peuvent être divers : depuis le simple Comité de Pilotage (Vaulx-en-Velin) jusqu'à l'Établissement Public (Euroméditerranée), en passant par les G.I.P. (Argenteuil) ou les Sociétés d'Économie Mixte avec participation de l'État (Clichy Montfermeil), D'autre part, la fonction technique qui assure la liaison entre le niveau politique et les opérateurs : le pilotage définit la configuration du projet, assure les tâches de guidage des divers opérateurs impliqués dans un projet et la coordination entre eux. Cette fonction technique peut être internalisée dans les services propres des collectivités publiques (Communauté Urbaine de Lyon) ou externalisée chez des opérateurs qui ont alors des missions plus globales que des missions simples d'aménagement. »<sup>57</sup>*

De ces différents travaux de recherche portant sur l'urbain et les acteurs de l'urbain, nous retenons la dimension « pilotage du projet » essentielle pour l'étude de l'émergence de nouvelles formes organisationnelles. Lieu de toutes les confrontations public-privé, de mélange et de l'échange des compétences, des savoir-faire, des expériences, cette dimension au cœur de l'opération d'aménagement concentre les interactions public-privé où se jouent la négociation et les conflits inhérents à toute opération d'aménagement. La notion de pilotage de projet permet ainsi de dépasser la dichotomie maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre, cadre d'analyse insuffisant pour penser le partenariat public-privé. Sans véritable renouvellement des outils, il s'agit plutôt d'un renouvellement des systèmes d'action. Dans ce contexte, la

---

<sup>57</sup> JANVIER Y., 1999, « Évolution des structures d'aménagement », rapport pour le Club Ville Aménagement, 8 mars 1999, p 3

dimension du pilotage de projet apparaît au centre du processus, où se joue l'organisation des jeux d'acteurs et l'élaboration de leurs stratégies. Nous nous inscrivons alors dans le champ de l'analyse stratégique initiée par Michel Crozier et Erhard Friedberg publiée en 1977 et approfondie par Erhard Freidberg.

*« C'est là à mon avis tout l'intérêt de l'approche organisationnelle que de fournir un cadre pour l'analyse et la compréhension de l'action entendue comme la structuration sociale de champs d'action. Au lieu de séparer artificiellement marché du travail, systèmes professionnels, marché économique et organisations, elle part d'un continuum d'acteurs interdépendants et concurrentiels à la fois autour de la définition et de la résolution de problèmes, continuum dont la notion centrale est la règle ou encore mieux la régulation à découvrir. Celle-ci suppose à la fois l'existence de règles du jeu et de jeux d'acteurs permettant de définir et/ou de modifier ces règles du jeu, car le comportement des acteurs ne peut jamais être compris seulement par référence aux règles existantes. Il doit se comprendre aussi par rapport à leurs tentatives de modifier, changer, transformer ces règles du jeu en leur faveur. »<sup>58</sup>*

Cette approche empirique des organisations permet ainsi de dépasser le clivage formel/informel et de mieux comprendre le fonctionnement du système d'action. Elle se focalise sur l'analyse des mécanismes et processus de construction d'une action collective, étant entendu que l'ajustement et la coordination entre les comportements d'acteurs sont au cœur des mécanismes de régulation et permettent tout simplement à l'action collective d'exister. Le système d'action est donc un *ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux* (Crozier & Friedberg, 1977, p286). Nous assimilons alors la conduite d'une opération d'aménagement à un système d'action dont l'objectif final de transformer l'espace au sens géographique délimité par le périmètre d'intervention. Ce concept vise alors à rendre compte de la manière dont le pilotage d'une opération est structuré par un ensemble de règles formelles (respect des lois, des procédures, des contrats juridiques établis entre les acteurs) et informelles.

---

<sup>58</sup> FRIEDBERG E., 1992, « Les quatre dimensions de l'action organisée » in *Revue Française de Sociologie*, octobre-décembre 1992, vol 33 n°4, p 553

### 3.2.1.2 AUTOUR DU SCHEMA ORGANISATIONNEL : SES APPORTS ET SES LIMITES

Michel Crozier et Erhard Freidberg centrent leur analyse stratégique sur la notion de pouvoir pour expliquer la manière dont l'acteur va concevoir sa propre action. Ils distinguent quatre types de pouvoir :

- Le pouvoir fondé sur la maîtrise d'une compétence ou d'un savoir-faire particulier, faisant valoir ainsi l'expertise comme un enjeu stratégique ;
- Le pouvoir découlant de la maîtrise de relations avec l'environnement et donc de la place de l'individu dans le système d'action ;
- Le pouvoir issu de la maîtrise de l'information que l'on peut assimiler à la connaissance ;
- Enfin, le pouvoir produit par les règles organisationnelles générales, la légitimité légale découlant des règles du droit.

Ces quatre dimensions structurent ainsi la décomposition du système d'action et permettent de resituer l'acteur à travers les pouvoirs dont il dispose et qu'il mobilise lors d'une négociation ou d'une confrontation. De fait, les rôles des acteurs ne sont jamais prédéfinis et se construisent au contraire en interaction les uns aux autres. Ceci nous donne une base analytique pour notre démarche de recherche focalisée d'abord sur les jeux d'acteurs. Il s'agit alors de déconstruire le système d'action par le repérage de chaque acteur et des ressources dont il dispose pour réguler le système. Cette perspective nous a ainsi séduit pour analyser le processus de pilotage d'opération et pour élaborer, à partir de ces dimensions, une grille analytique propre à notre domaine d'études. Notre premier objectif est alors de déconstruire le pilotage d'une opération d'aménagement en un schéma organisationnel explicitant les ressources de chaque acteur et les types de pouvoir qui les lient les uns aux autres. Ceci permet de mettre en évidence les mécanismes de composition/recomposition de la maîtrise d'ouvrage urbaine à l'œuvre, c'est-à-dire *d'en analyser la mécanique interne et les conséquences* (Friedberg, 1993, p 309). Toutefois, l'analyse stratégique est critiquée pour la place déterminante dans son analyse accordée à l'acteur, sans profondeur historique ou sociale.

*« Implicitement donc, l'acteur n'aurait aucune existence sociale déterminée en dehors de l'organisation particulière étudiée par le sociologue, et tous les acteurs*

*auraient, au départ, des intérêts identiques qui ne se différencient qu'après, et au coup par coup, selon les occasions qui s'offrent à eux. »<sup>59</sup>*

Effectivement, l'acteur n'est pas isolé mais contraint par sa propre histoire et sa propre culture. Ces remarques nous conduisent alors à ouvrir notre grille d'analyse à d'autres dimensions, notamment en se focalisant plus particulièrement sur les points de tension qui ont eu lieu au cours du pilotage de l'opération d'aménagement. Au-delà d'un schéma organisationnel figé, il s'agit de retracer la manière dont ce schéma s'est construit en tentant de découvrir les motivations et les logiques des acteurs de l'opération. Ce travail permet ainsi de renouer avec les logiques et principes d'action, point de l'analyse qui fait défaut aux analyses stratégiques. C'est alors que le principe de mettre en perspective deux *corpus* différents dans le temps fut adopté. L'analyse « point par point » des différences et des convergences entre ces deux *corpus* permet alors de saisir l'évolution des contextes et des comportements.

### 3.2.1.3 METHODOLOGIE ET ENQUETE DE TERRAIN

#### MISE EN EVIDENCE DE SCHEMAS ORGANISATIONNELS « CONTEXTUALISES » POUR CHAQUE OPERATION COMME CONSTITUTION DU *CORPUS* ELEMENTAIRE

Nous optons ainsi pour une approche partant de cas singuliers d'opération d'aménagement pour analyser le jeu d'acteurs en appréhendant les formes organisationnelles au sein du pilotage de projet, mais également en inscrivant l'opération dans son contexte historique et social. Les limites de l'analyse stratégique conduisent effectivement à réinscrire l'opération d'aménagement dans son contexte, pour mieux saisir les enjeux urbains, politiques et économiques greffés à l'opération elle-même. C'est également pour cette raison que nous avons restreint le choix des opérations d'aménagement à des réalisations d'envergure communautaire et emblématiques des années étudiées. Chaque *corpus* se compose alors d'une étude détaillée d'une opération d'aménagement, emblématique des années étudiées et d'une description de son contexte institutionnel et urbain. Chaque étude de cas est d'abord analysée distinctement l'une de l'autre, selon un protocole identique.

Nous partons d'abord d'une présentation générale du contexte urbain et politique dans lequel s'inscrit l'opération. Ceci est un préambule nécessaire pour saisir les enjeux autour de la conception puis de la réalisation de l'opération étudiée. Ensuite, nous exposons brièvement l'histoire de l'opération pour se focaliser sur les montages institutionnels. Ces montages

---

<sup>59</sup> CAILLE A., 1981, « La sociologie de l'intérêt est-elle intéressante ? » in *Sociologie du Travail*, n°3, pp 257-274

permettent de se forger une première idée des jeux d'acteurs et surtout de mettre en exergue les ressources (financement et expertises) mobilisées par les acteurs. Enfin, l'accent sera mis sur les conflits et les problèmes techniques qui se sont dressés au cours du déroulement de l'opération et sur la manière dont ils ont été résolus. Cette première analyse, bien que centrée sur l'opération et sur une période précise, nous permet déjà de saisir l'évolution des dispositifs du pilotage au sein d'une même opération, en fonction de l'intégration ou le départ de certains acteurs. Volontairement également, nous avons uniquement tenu compte dans cette analyse, de l'acteur en tant que porteur de ressources (financement et/ou expertise).

Cette première étude a été constituée par le recueil d'une trentaine d'entretiens d'acteurs clés des opérations étudiées et surtout un travail de dépouillement des archives de ces opérations (documents contractuels, plans d'aménagement, courriers entre les protagonistes, comptes-rendus de réunions, coupures de presse et tout autre document de travail). Les entretiens visent à compléter et vérifier les informations relevées à partir des sources écrites. En ce sens, nous avons privilégié la source écrite à celle orale.

#### CHOIX DES TERRAINS D'ETUDE

Notre enquête a privilégié une analyse diachronique, par conséquent, nous avons opté pour réduire l'enquête à un seul terrain : l'agglomération lyonnaise, mais en retenant au sein de cette agglomération, les opérations emblématiques.

Le choix de Lyon relève d'une part d'une opportunité. Étant déjà sur Lyon, il nous était plus facile de travailler sur les archives et de bénéficier des réseaux professionnels construits à partir de l'université. D'autre part, Lyon est l'une des seules villes françaises à avoir pu réaliser son centre directionnel (opération phare des années 1960-1970) et à travers une seconde opération (La Cité Internationale) a expérimenté de nouvelles formes d'action basées sur le partenariat public-privé. Dans un premier temps, nous avons retenu un troisième terrain d'enquête : la transformation du quartier de Gerland dans les années 1980, pour laquelle la communauté urbaine de Lyon afficha une volonté claire de rupture avec les modes d'action prévalant pour la réalisation de la Part-Dieu. Pour autant, nos choix furent contraints par l'accès aux sources (il nous a ainsi fallu attendre 6 mois pour accéder partiellement aux archives de la société d'économie mixte qui a aménagé la Part-Dieu !) et nous conduisirent à l'abandon du terrain de Gerland (les archives sur la Z.A.C. privée ayant tout simplement disparues au cours de divers déménagements !). Enfin, les mêmes difficultés d'accès

rencontrées pour la Cité Internationale<sup>60</sup> nous a conduit à restreindre la période d'étude, en évinçant la dernière phase de réalisation de la Cité Internationale (1999-2006), et surtout l'étude d'une autre opération plus contemporaine (comme le projet Confluence). Néanmoins, l'arrêt de notre période d'étude aux débuts des années 2000 permet d'avoir suffisamment de recul sur les réalisations effectives des objectifs fixés dans le cadre de l'opération d'urbanisme et évite toute projection sur les rôles de chacun, en ce qui concerne les réalisations à venir dans les projets.

Nous avons d'abord conduit une enquête sur les modes de réalisation de l'ensemble des zones d'aménagement concerté créées dans l'agglomération lyonnaise<sup>61</sup>. Cette étude permet de faire le lien entre les opérations d'aménagement retenues et d'appréhender les choix politiques des collectivités locales (communauté urbaine et Ville de Lyon) en matière d'aménagement urbain. Néanmoins, nous n'avons pu conduire jusqu'au bout cette enquête statistique (mode de réalisation des Z.A.C., programme prévu, programme construit, nom et origine de l'aménageur pour les Z.A.C. en convention) faute de sources suffisantes.

#### LA MISE EN PERSPECTIVE DES DEUX CORPUS, EVALUATION DES FACTEURS DE MUTATION

Après la mise en évidence du système d'action prévalant au sein de chacune des opérations d'urbanisme, une seconde analyse met en confrontation les dispositifs de pilotage, mais également les contextes institutionnel et politique dans lesquels ces opérations se déroulent. Une opération d'urbanisme se découpe en différents postes, correspondant également à différents moments de l'opération :

- Les études et leur conduite (avec des informations sur les expertises mobilisées : qui ?, quand ?, comment ?)
- Le choix du(es) mode(s) opératoire(s) (quelle procédure et quelle incidence sur le rapport public-privé ?)
- Le financement de l'opération (qui ?, éventuellement combien ?)

---

<sup>60</sup> Au moment de notre travail de terrain, l'opération n'était pas achevée et de nombreux documents n'avaient pas fait l'objet d'un travail d'archive et de recensement. Dans le cas de l'opération de la Part-Dieu, non achevée également, aucun archiviste n'a classé pour le moment les documents, mais un travail de recensement très fin nous a permis de retrouver l'intégralité des documents contractuels et de nombreuses autres sources écrites très précieuses.

<sup>61</sup> L'agglomération lyonnaise a pour spécificité d'avoir largement privilégié le recours à la Z.A.C. pour conduire ses opérations d'aménagement dans les années 1980 et début 1990. Ceci nous a permis de restreindre cette étude à cette unique procédure, en s'affranchissant d'autres procédures (lotissement, zones d'activités, etc.) sans pour autant de rien perdre de l'analyse de la politique d'aménagement menée dans l'agglomération lyonnaise (en termes de choix des modes de faire : aménageur privé, concession aux S.E.M. ou aux OPAC, régie directe).

- Les expertises mobilisées pendant la réalisation de l'opération (qui ? quels types d'expertise ?)
- L'organisation du pilotage de l'opération (qui coordonne l'ensemble des acteurs ?, comment ?)

Nous cherchons ainsi à identifier les évolutions du rapport public-privé sur trois critères essentiels :

- Le partage du financement et l'appréhension du risque financier
- Le partage des savoir-faire et des connaissances
- Le processus décisionnel.

Notre choix méthodologique implique que nous travaillons sur un même territoire, à savoir celui de la communauté urbaine de Lyon (C.O.U.R.L.Y.) et plus particulièrement de la Ville de Lyon puisque notre étude démarre avant l'existence de la C.O.U.R.L.Y. Pour autant, ce travail n'est pas réduit à de simples constats liés à notre étude monographique. Nous avons alors cherché à comprendre les mécanismes des mutations mises en évidence, en mobilisant à nouveau d'autres études monographiques ou théoriques.

### 3.2.2 À UNE MODELISATION DES FIGURES POSSIBLES D'UNE MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE EN RECOMPOSITION

Cette seconde partie de la grille d'analyse se focalise essentiellement sur la mesure de l'écart entre les deux *corpus* selon deux dimensions :

- La manière dont acteur public et acteur non public vont travailler ensemble et redéfinir les contours de la maîtrise d'ouvrage urbaine, associée à une opération d'aménagement. À cet effet, le modèle ensemblier proposé par Dominique Lorrain constitue pour nous un exemple paroxysmique de cette maîtrise d'ouvrage urbaine en recomposition, mais ne reste pas moins à un état théorique. Toutefois, il constitue une sorte d'idéal type auquel le processus de partenariat public-privé entend converger ;
- La manière dont le pouvoir local va s'investir dans le domaine de l'aménagement urbain et se saisir de cette question pour servir d'autres enjeux politiques et plus globalement leur entreprise politique<sup>62</sup>. Nous nous inspirons alors de chercheurs comme Philippe Garraud caractérisant les formes du pouvoir local, à travers la figure du maire. Là aussi, ces figures ne sont que des « modèles » et constituent des éléments de référence à des pratiques et des jeux d'acteurs bien plus complexes. Néanmoins, ils offrent une certaine lisibilité du processus de recomposition de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

L'examen de ces deux dimensions (ou données du problème) nous conduit à exposer un cadre d'analyse sociologique déjà investi par de nombreux chercheurs, ayant formulé et théorisé des « modèles » ou figures exemplaires de ce que pouvait être la coopération public-privé et les caractéristiques de l'investissement du pouvoir local dans les affaires municipales.

#### 3.2.2.1 PRECAUTIONS PREALABLES SUR L'USAGE DE CES FIGURES

Avant la crise immobilière, Dominique Lorrain établit le modèle ensemblier appliqué à l'aménagement urbain, construit par analogie avec son modèle de gestion à la Française des services publics (Lorrain, 1990). Ce modèle sera très vite démontré par le démantèlement des grands groupes opérateurs de l'urbain en conséquence de la crise. En revanche, un autre modèle se profile à la fin des années 1980, construit à partir d'une analyse des réseaux

---

<sup>62</sup> Prise au sens définie par Philippe Garraud : « La notion d'entreprise politique peut alors servir à désigner la mise en œuvre stratégique de ressources en vue de la constitution du capital politique et électoral nécessaire pour contrôler le marché et réduire la concurrence qui le caractérise. Les entreprises politiques visent à renouveler de façon permanente et accroître le capital de l' élu, nécessaire pour conserver la partie acquise ainsi que le statut qui y est attaché. Elles constituent une forme d'organisation de la capacité de mobilisation de l' élu » (Garraud, 1989, p 13)

d'acteurs (Dubois, 1997) et d'une sociologie de l'acteur – en particulier de l'homme politique (Garaud, 1989). Il traduit ainsi la montée en puissance des collectivités locales, notamment des grosses agglomérations urbaines et surtout une prise de conscience par les élus locaux, des enjeux autour de la stratégie territoriale et par conséquent de l'aménagement urbain.

*« L'aménagement urbain peut alors être analysé comme une politique de mise en valeur et d'affirmation vis-à-vis de l'extérieur de la commune, par la médiatisation de l'action de la municipalité, mais également comme un instrument de cohésion à l'intérieur même de la ville. Le maire cherche, par ces opérations de prestige, dans lesquelles il se déclare investi personnellement, à renforcer son ascendant sur le conseil municipal et à affirmer sa légitimité dans l'ordre de l'innovation et de la gestion. »<sup>63</sup>*

La récupération de la question de la maîtrise d'ouvrage urbaine par les chercheurs dont l'objet de recherche tourne initialement autour de la construction de l'action publique, renforce une politisation accrue de l'objet « opération d'aménagement » ou du moins des similitudes possibles entre ce qui se passe au sein d'un pilotage d'opération et dans la définition du contenu d'une politique publique. Autrement dit, l'opération d'aménagement fait désormais partie des stratégies urbaines à déployer par le pouvoir politique, stratégies indispensables dans un contexte de concurrence territoriale accrue (Demesteere & Padioleau, 1991).

Par les modèles que ces chercheurs proposent, nous pouvons alors dépasser la seule interrogation sur les montages institutionnels et financiers. Même si ces modèles ont leurs propres limites et furent rapidement soumis à la critique, ils révèlent deux tendances lourdes qui façonnent la recomposition de la maîtrise d'ouvrage urbaine : une redistribution des tâches, des compétences et des ressources entre secteur public et secteur non public, redistribution qui profite en premier lieu aux grands groupes privés ; et un investissement fort des pouvoirs locaux sur l'aménagement de leurs territoires, instrumentant la réalisation d'une opération d'aménagement pour la concrétisation d'enjeux politiques, économiques et sociaux. C'est dans ce sens et sous ces deux aspects, que nous envisageons l'étude des partenariats publics privés au sein d'une opération d'aménagement et c'est pourquoi il est alors nécessaire d'exposer ces deux figures, finalement complémentaires et à l'extrême de situations « théoriques ».

---

<sup>63</sup> DUBOIS J., 1997, *Communautés de politiques publiques et projets urbains: étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, éditions l'harmattan, Paris, p 64

### 3.2.2.2 UN MODELE ENSEMBLIER EPHEMERE MAIS ILLUSTRATION PAROXYSMIQUE DU PROCESSUS

Partant d'une analyse des jeux d'acteurs et des enjeux de pouvoirs dans les collectivités locales après la décentralisation, Dominique Lorrain a développé une sociologie des collectivités locales, étudiant la façon dont elles exerçaient leur pouvoir et leurs compétences, au côté des autres acteurs. Lorrain va dans un premier temps repérer les partenaires publics, mixtes et privés qui gravitent autour des collectivités locales, puis il modélise les rapports en fonction des enjeux de pouvoirs et des jeux d'acteurs (comment les acteurs se positionnent dans la hiérarchie du pouvoir et de la décision). Selon Dominique Lorrain, à partir de la fin des années 1970, les modes de l'action publique connaissent de fortes mutations pratiques et cognitives sous l'influence grandissante des idées néo-libérales.

Si son premier objet d'analyse fut celui des services publics et l'avènement de son « modèle français des services urbains » (Lorrain, 1990), il applique la même démarche de recherche à une opération d'aménagement, développant alors « le modèle ensemblier » (Lorrain, 1992). Partant d'un acteur particulier (les grands opérateurs de services urbains intervenant également dans le champ de l'aménagement), Dominique Lorrain analyse la façon dont il entretient des relations plutôt étroites avec les municipalités. La force de ce type d'acteur est de pouvoir offrir à la collectivité un produit urbain intégrant les travaux de construction et la gestion des services urbains réalisés, important les mêmes concepts de « gestion déléguée » qui prévalent dans le domaine des services urbains. Par ailleurs, ces groupes ont acquis une expertise indéniable en se positionnant sur les marchés internationaux, notamment aux États-Unis, au Japon ou en Australie, où des modèles libéraux prévalent. Ces groupes ont peu à peu intégré les nouvelles formes d'organisation dès la fin des années 1980, les important auprès des élus locaux (Lorrain, 1992, pp 74-75). Lorrain a ainsi appuyé son étude sur les marchés détenus par ces groupes et leur stratégie. Notamment à la fin des années 1980, ces groupes développent une prospection foncière et la production d'un sol constructible pour assurer une activité permanente aux sociétés du groupe – promoteur, constructeurs, etc. D'autres optent pour la conception de nouveaux produits urbains, (parc d'activités couplé à un golf par exemple) qui permettent de les différencier par rapport à une offre plus traditionnelle. Analysant aussi la posture dans laquelle le politique se trouve après les premières lois de décentralisation (recherche d'une légitimité politique, un emploi du temps largement rempli pour ces nouveaux élus locaux), Dominique Lorrain conclut sur l'attrait de cette nouvelle offre urbaine et surtout sur une relation plus étroite entre secteur public et secteur privé, qui caractérise ce « modèle ensemblier ».

Au-delà des débats sur la pérennisation de ce modèle, l'analyse confirme l'idée que le découpage traditionnel français entre maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et construction, est dépassé et que ces catégories ne suffisent plus à penser les interactions entre public et privé en aménagement urbain (Novarina, 1994). Mais le modèle de Dominique Lorrain reste très limité à une population spécifique et ne rend pas compte de la pluralité des situations et des autres « types » d'acteurs autres que ces grands groupes de la construction. En outre, son modèle est essentiellement centré sur un type d'acteur privé et l'élus local. Mais il ne tient pas compte de l'influence d'autres acteurs, comme l'État ou le monde associatif. Quoiqu'il en soit, ce modèle offre alors un cadre d'analyse théorique simplifié mais qui permet de comprendre le processus en cours, par l'établissement d'exemples paroxysmiques ou d'*idéal-type* (Jeannot, 1994).

**PARTIE 2 :**  
**L'AGGLOMERATION LYONNAISE : TERRITOIRE**  
**– LABORATOIRE**

## **CHAPITRE 4 :**

### **REALISATION DU CENTRE DIRECTIONNEL DE LA PART-DIEU, 1958-1977**

#### **LES PREMISSES DE L'ECLATEMENT DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE.**

Les Trente Glorieuses furent décisives pour le développement lyonnais. Surfant sur la vague du développement économique, l'agglomération s'est fortement déployée, affirmant son rôle de seconde aire urbaine française après la région parisienne. L'aménagement devient une priorité nationale, avec la nécessité croissante de planifier et de programmer l'extension urbaine. C'est dans ce contexte que prend naissance l'urbanisme opérationnel, dans un monde où apparaissent de nouveaux acteurs institutionnels. La première section de ce chapitre retrace ainsi les mutations urbaines et politiques, françaises et lyonnaises qui se sont déroulées à cette époque. Devant faire face aux nouveaux défis (résoudre la crise du logement, moderniser et renforcer la place de la France et de la région lyonnaise dans le monde économique), les villes se transforment, entamant leur mue post-moderne. Au-delà de ces mutations, les années 1960 témoignent aussi de la mise en place d'un système centralisé pour contrôler et maîtriser la croissance des villes. C'est ainsi que pour Lyon, le centre directionnel de la Part-Dieu est programmé par les instances parisiennes.

Pour autant, sa réalisation ne suivra pas un processus linéaire, découlant du système centralisé. Au contraire, à travers les « petites histoires » de la Part-Dieu, nous découvrons au fil de notre récit, une histoire mouvementée, faite de négociations et de compromis. Notre travail met particulièrement l'accent sur le cœur du centre directionnel (le centre commercial et la Tour du Crédit Lyonnais, aujourd'hui symbole de Lyon) où la ville s'est construite autour de conflits et de consensus, entre différents acteurs publics et privés. La Part-Dieu, loin d'être le fruit d'un État Planificateur ou État Aménageur, révèle ainsi les prémisses de l'éclatement de la maîtrise d'ouvrage urbaine. C'est ainsi que la Part-Dieu s'inscrit, sans nul doute, dans une démarche partenariale, au croisement des mondes public et privé. Si l'urbanisme produit peut être critiquable, si la faiblesse du maire de Lyon face aux promoteurs privés a été moult fois décriée, le pilotage de la Part-Dieu fut exemplaire et riche d'enseignements et d'expériences pour les années à venir (section 2).

## **4.1 MUTATIONS URBAINES ET POLITIQUES DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE, FIN DES ANNEES 1950 – FIN DES ANNEES 1960**

### LA TOILE DE FOND DE LA REALISATION DU CENTRE DIRECTIONNEL

#### **4.1.1 DYNAMIQUES URBAINES FRANÇAISES ET LYONNAISES**

##### 4.1.1.1 LA FRANCE AU LENDEMAIN DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE

##### LES VILLES PORTEUSES DE LA CROISSANCE URBAINE ET ECONOMIQUE

En l'espace d'une trentaine d'années, de la fin de la Seconde Guerre Mondiale aux années 1980, la France est définitivement devenue un pays urbain avec les quatre cinquième de sa population demeurant dans des aires urbaines et ayant adopté un mode de vie profondément urbain (Roncayolo, 1985). Le baby-boom des années 1950 à 1965, l'exode rural, la venue massive d'une main d'œuvre étrangère et le rapatriement des colons français transforment la composition de la société française et accentuent les demandes en logements, en équipements. Cette mutation s'accompagne de profonds bouleversements et déséquilibres géographiques, démographiques<sup>64</sup>, sociaux et économiques (Burgel, 1985). La croissance urbaine comme industrielle s'est ainsi essentiellement reportée sur l'agglomération parisienne et huit grandes villes de province (Lille, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Marseille, Lyon, Nancy et Strasbourg).

##### RECONSTRUIRE ET MODERNISER : L'ÉTAT AU CŒUR DE L'ACTION

Les premières années d'après-guerre se traduisent par une orientation forte de l'État envers le déploiement industriel de la France. L'interventionnisme étatique dans le monde économique caractérise pleinement cette époque, que la formulation « État Providence » caractérise (Ewald, 1986). Les crédits publics affluent pour le développement de grandes infrastructures (zones aéroportuaires, autoroutes interurbaines, périphériques autour des grandes villes, etc.). L'industrialisation de la France va se programmer en plusieurs plans quadriennaux puis triennaux. Le plan Monnet (1947-1953) permet de redémarrer l'appareil productif français<sup>65</sup>, en se focalisant sur la reconstruction des équipements nécessaires au développement économique français. Le second plan poursuit les objectifs du premier et ce n'est qu'au troisième plan (1958-1961) que les équipements collectifs deviennent une priorité nationale (Ferrandon, 2004). Ce troisième plan coïncide aussi avec l'instauration de la Cinquième République et l'émergence d'une Europe Communautaire. Le recours à la planification inscrit

---

<sup>64</sup> Au recensement de 1946 la France comptait 40,5 millions d'habitants, à celui de 1982 54,3 millions : résultant du baby-boom, des rapatriés des anciennes colonies françaises et de l'immigration.

<sup>65</sup> qui a souffert de la guerre mais également a accumulé du retard pendant l'entre deux-guerres.

ainsi l'État au cœur du dispositif de reconstruction puis d'expansion de l'appareil productif national mais aussi au cœur des processus de l'aménagement du territoire (cf. infra). L'interventionnisme étatique se traduit également par l'octroi aux acteurs locaux d'une place importante dans la mise en œuvre des politiques économiques et d'aménagement du territoire (Linossier, 2006, p 117). Ainsi, de la fin de la seconde guerre aux débuts des années 1970, l'État met en place une série de dispositifs et d'instruments pour canaliser la croissance économique et urbaine.

En 1945 la France comptait presque 2 millions de logements détruits ou endommagés. La crise atteint son apogée en 1958, au moment où l'État va instruire les Z.U.P. (Zone à Urbaniser en Priorité). La production préfabriquée en béton fait son apparition, permettant de réduire les temps et les coûts de production. Mais malgré la phase industrielle de la production de logements<sup>66</sup> et l'aide massive de l'État accordée à ce secteur<sup>67</sup>, le logement reste un problème crucial (Maury, 2001). Surtout, l'État continue de faire face à de nombreux problèmes autour de la production de logements - en particulier de logements sociaux et autour de la pénurie en équipements collectifs (écoles, équipements sportifs et culturels, etc...).

#### 4.1.1.2 BILAN DES MANDATS D'ÉDOUARD HERRIOT

L'état de l'urbanisme lyonnais d'après-guerre est celui issu des mandats d'Edouard Herriot, à la tête de la municipalité lyonnaise depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle. C'est pourquoi, nous jugeons opportun de revenir sur cette période, afin de bien comprendre les problèmes lyonnais et les caractéristiques de cette ville.

#### LES GRANDES REALISATIONS DU « PRINCIPAT » D'ÉDOUARD HERRIOT : L'INSCRIPTION DE LYON DANS SA MUTATION METROPOLITAINE

Édouard Herriot est un jeune professeur de lettres lorsqu'il prend le fauteuil de maire de Lyon le 2 novembre 1905. Il s'entoure d'une équipe de progressistes<sup>68</sup>, qui vont transformer radicalement la ville de Lyon en lançant de nombreux chantiers dont certains ne seront jamais achevés. *Cette conjonction d'hommes de grande valeur permet à Lyon d'entrer dans une ère nouvelle et de conforter son image de marque par l'organisation d'une exposition d'hygiène sociale en 1907, et surtout par le tenue de la première « Exposition urbaine internationale<sup>69</sup> »*

---

<sup>66</sup> 514 000 logements sociaux en 1958 et près de 3 millions en 1975 : (Maury, 2001, p 67)

<sup>67</sup> en 1970, 75% des logements construits bénéficient d'aides étatiques (Maury, 2001, p 66)

<sup>68</sup> Jules Courmont – professeur de médecine hygiéniste ; Joseph Serlin, secrétaire général ; Camille Chalumeau – ingénieur en chef et de deux architectes ; Charles Meysson et Tony Garnier

<sup>69</sup> Exposition tenue en 1914.

*qui entend* « symboliser la cité moderne dépourvue de taudis » (Bertin, 2004, p 152). La ville de Lyon fait alors appel à de nombreux spécialistes pour organiser son urbanisation, selon les principes hygiénistes de cette époque. La première guerre mondiale va différer la réalisation des nombreux projets ambitieux mais n'empêchera pas Édouard Herriot de métamorphoser sa ville et de la rendre moderne.

Ainsi, la ville s'ouvre progressivement à la circulation automobile alors naissante par la projection de boulevards, de rues. Les travaux de voirie sont réalisés en priorité, avec la réalisation de trois boulevards de corniche (Fourvière, Croix-Rousse et Caluire), la construction de trois nouveaux ponts sur le Rhône et l'aménagement de dessertes pour de nouveaux quartiers d'habitat en construction (Philippe de la Salle, États-Unis et Clos-Chaumais). Enfin, un boulevard de ceinture (aujourd'hui le périphérique Laurent Bonneval) est projeté<sup>70</sup>. Certains de ces ouvrages font encore aujourd'hui office de pénétrantes et voies majeures dans l'agglomération lyonnaise.

L'agglomération lyonnaise s'industrialise et se dote ainsi de deux ports fluviaux, l'un sur la Saône (Le port Rambaud qui ne sera qu'éphémère), l'autre sur le Rhône (le port Édouard Herriot encore actif aujourd'hui). L'industrie chimique va aussi connaître un formidable essor au début du 20<sup>ème</sup> siècle, profitant ainsi à l'économie lyonnaise. L'industrie textile prospère, inventant de nouveaux procédés, grâce notamment aux nouveaux textiles « chimiques ». La métallurgie et l'industrie automobile (avec des constructeurs locaux – Rochet-Schneider et Berliet) s'implantent à la périphérie de Lyon.

C'est surtout après la première guerre mondiale, que l'effort municipal porte sur le logement, la réalisation de groupes scolaires et de petits équipements de quartiers. Les travaux de la Cité des États-Unis commencent (11 700 logements pour la première tranche) et plusieurs cités plus modestes sont réalisées soit sous la responsabilité de la ville de Lyon (la Cité Gerland à la Mouche, Ravat, Lavoisier, Boileau-Garibaldi, Delessert, etc.), soit directement par les industriels locaux (La cité Tase à Vaulx-en-Velin, La cité de la Soie à Décines.). Ces cités sont souvent dotées d'équipements et de services (buanderies, bains-douches, dispensaires et parfois chauffage collectif). De nombreux ensembles HBM<sup>71</sup> sont également réalisés sans pourtant éradiquer les bidonvilles lyonnais. La construction des nouveaux logements permet à peine d'endiguer le flux de nouveaux arrivants. Entre 1926 et 1946, la population de

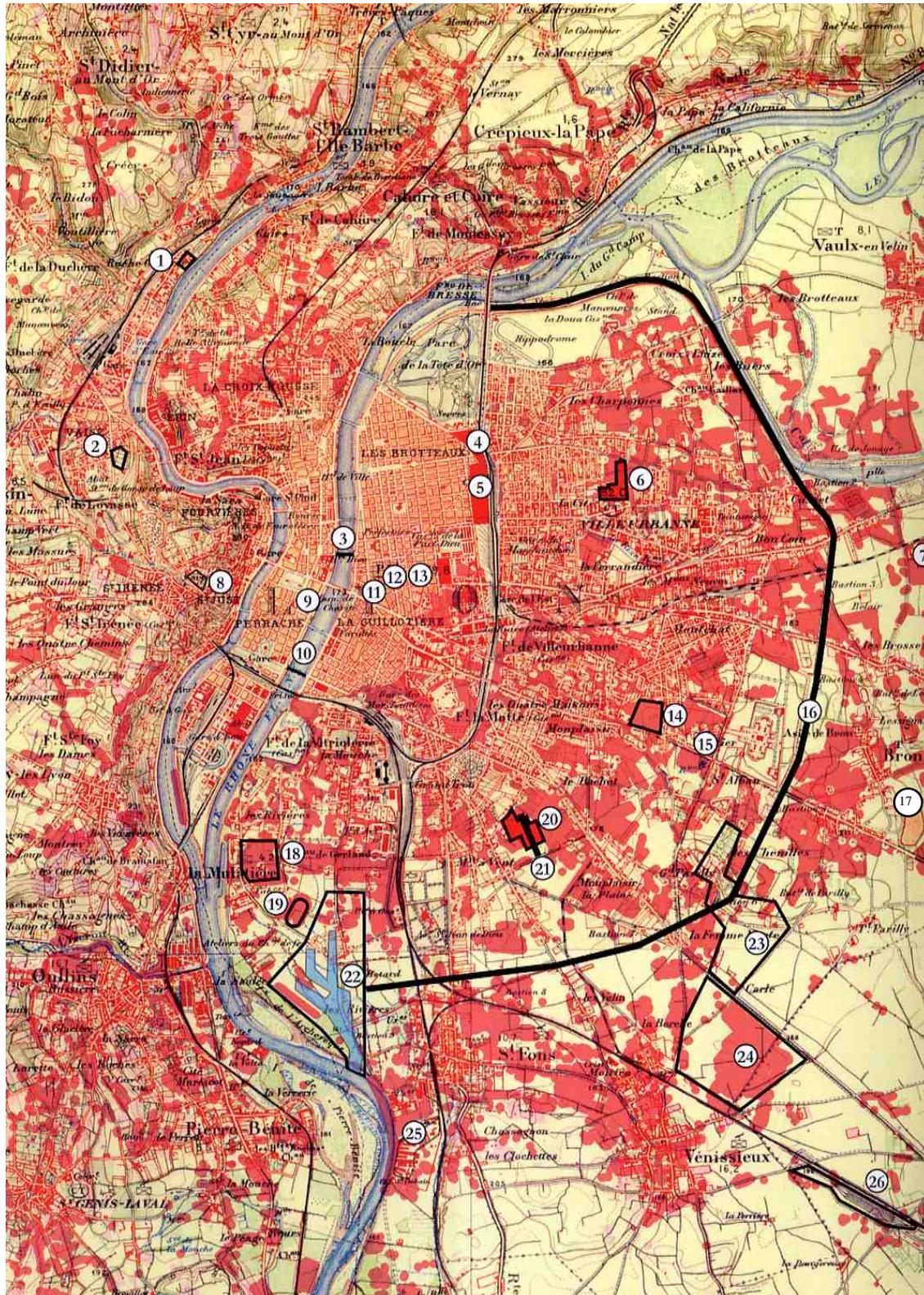
---

<sup>70</sup> Pour ce projet, il faudra attendre 1958 pour l'inauguration du boulevard de ceinture.

<sup>71</sup> Habitation à Bon Marché.

l'agglomération augmente de 26%, profitant d'abord aux communes périphériques de la première couronne lyonnaise (Bonnet, 1987, p 13).

ÉVOLUTION DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE DE 1906 A 1950 :



**Légende :**

- 1. Usine Rivoire et Carret et 2. Usine Rhodiaceta : quartier de Vaise, 9<sup>ème</sup> arrondissement**
- 3. Pont Wilson 10. Pont Pasteur**
- 4. Lycée du Parc et 5. Gare des Brotteaux : quartier des Brotteaux, 6<sup>ème</sup> arrondissement**
- 6. Les Gratte-Ciel : centre de Villeurbanne**
- 7. Cités Tase à Vaulx-en-Velin, Décines**
- 8. Fouilles de Fourvière : Colline de Fourvière, 5<sup>ème</sup> arrondissement**
- 9. Hôtel des Postes, Presqu'île de Lyon, 2<sup>nd</sup> arrondissement**
- 11. Palais de la Mutualité, 12. Direction Départementale de l'Équipement, 13. Bourse du Travail, quartier de la Guillotière, 3<sup>ème</sup> arrondissement**
- 14. Hôpital Grange-Blanche, 15. Hôpital Desgenettes : 8<sup>ème</sup> arrondissement**
- 16. Boulevard périphérique Laurent Bonneval**
- 17. Aéroport de Bron**
- 18. Abattoirs de Gerland, 19. Stade de Gerland : quartier de Gerland, 7<sup>ème</sup> arrondissement**
- 20. Cité des Etats-Unis, 21. Boulevard des Etats-Unis : quartier des Etats-Unis, 8<sup>ème</sup> arrondissement**
- 22. Port Edouard Herriot : 7<sup>ème</sup> arrondissement**
- 23. Parc de Parilly : 8<sup>ème</sup> arrondissement et commune de Bron**
- 24. Usine Berliet,**
- 25. Développement de la chimie à Saint-Fons**
- 26. Gare de triage de Vénissieux : Vénissieux**

**Les zones de teintes rouges plus sombres représentent les territoires urbanisés pendant la période. Il est aisé de constater qu'elles se sont particulièrement étendues vers le sud-ouest et surtout vers l'est. Dans ce secteur, les nouveaux tènements industriels en grandes masses sont les plus prégnants dans le paysage avec leur accompagnement de cités ouvrières.**

LES QUESTIONS URBAINES LYONNAISES AU TOURNANT DES ANNEES 1960

Après la Seconde Guerre Mondiale, la reconstruction des infrastructures lyonnaises détruites, en particulier les ponts est prioritaire, permettant à la ville de re-fonctionner. Edouard Herriot, revient à la tête de sa ville, mais à 73 ans, il ne prend plus guère de position pour un développement lyonnais actif et dynamique. Les premiers grands quartiers d'habitation (Bron-Parilly, Mermoz, La Duchère et Montessuy) sont initiés sous l'impulsion du ministère de la Reconstruction Urbaine, sans aucune préoccupation pour l'urbanisme ou les équipements d'accompagnement, malgré les prérogatives de certains services de l'urbanisme du ministère comme le centre d'études animé par Robert Auzelle. Édouard Herriot suit ainsi les orientations qui avaient été définies par les commissaires au plan et les urbanistes en chef au moment du gouvernement de Vichy<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> En 1943, le gouvernement de Vichy avait mis en place une administration décentralisée de l'urbanisme et des travaux publics. Dans chaque région les commissaires au plan et les urbanistes en chef lancèrent de nombreuses études d'aménagement afin de préparer l'après-guerre. Dans ce plan de Lyon et de la région lyonnaise, les inventions sont nombreuses : fonctionnement en axe autoroutier des deux rives du Rhône, prolongement de

En 1956, Louis Pradel, succède à Édouard Herriot, qui a dirigé la mairie de Lyon pendant près d'un demi-siècle<sup>73</sup>. Il doit faire face à la crise du logement (surpeuplement et insalubrité de l'habitat) ; de grands travaux d'assainissement restent à faire (dans le quartier des Brotteaux, 50% des logements ne sont pas raccordés au tout à l'égout) (Scherrer, 1992). Surtout il n'y a pas d'actions coordonnées pour élaborer un plan d'urbanisme et de développement de l'agglomération lyonnaise.

Du côté de l'industrie, la région lyonnaise accuse aussi un certain retard au niveau des équipements industriels ou nécessaires au développement de l'industrie. Dès 1952, certains industriels lyonnais constituent alors un comité d'aménagement et d'expansion de la région lyonnaise. Cette initiative est d'ailleurs encouragée par le gouvernement. *Au travers des décrets et circulaires officiels s'affirme peu à peu le désir du gouvernement de voir les comités d'aménagement s'insérer dans les cadres traditionnels de l'administration française, tout en sauvegardant leur caractère d'associations privées, libres du choix de ses membres et de ses travaux. Il leur était conféré en échange un statut spécial en reconnaissance comme comité d'expansion économique* (Comité d'expansion pour la région lyonnaise, 1957, p 30). Ce comité va ainsi œuvre auprès des collectivités locales dont la Ville de Lyon, en exprimant des vœux sur le développement de l'agglomération.

La fin des années 1950 et les années 1960 coïncident à Lyon avec une refonte complète des acteurs de l'urbain et l'arrivée de nouveaux acteurs institutionnels, et surtout, sous l'impulsion du maire Louis Pradel, une transformation de la ville avec plusieurs grands projets d'aménagement : l'autoroute dans la ville, le développement de l'économie lyonnaise, la résorption de l'habitat insalubre et la programmation d'un centre directionnel (Bonnet, 1982).

---

*l'avenue Berthelot (avenue Mermoz, dont la réalisation fut entreprise), tunnel sous Fourvière, évitement ouest de Lyon, autoroute sud-ouest, etc. À la fin de la guerre, J.H Lambert, urbaniste en chef qui demeura en place un temps, tenta d'appliquer les divers plans établis par son atelier installé au palais Saint-Pierre. Il fut renvoyé en 1948 et remplacé par R. Revillard comme urbaniste en chef, et J. Maillet comme urbaniste de Lyon.* (les études du commissariat au Plan, archives Charles Delfante, Bertin, 2004, p 164).

<sup>73</sup> Si on exclut, la période de la seconde guerre mondiale où Herriot avait dû quitter la ville et céder la mairie.

## **4.1.2 LES ACTEURS DE L'AMENAGEMENT : DE LA TUTELLE DU POUVOIR CENTRAL A UNE EMANCIPATION PROGRESSIVE DES ACTEURS LOCAUX**

### 4.1.2.1 MUTATIONS DU PAYSAGE INSTITUTIONNEL FRANÇAIS A L'ECHELLE NATIONALE : VERS UN SYSTEME CENTRALISE

#### LA DATAR ET LE MINISTERE DE L'EQUIPEMENT : RENFORCEMENT DE L'EXPERTISE ETATIQUE ET MISE SOUS TUTELLE ETATIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES.

La décennie 1960 témoigne de profonds bouleversements dans l'organisation de la sphère publique. L'aménagement du territoire est un domaine dans lequel plusieurs ministères (ministère des Travaux Publics, ministère de l'Industrie, etc.) sont compétents et établissent leur propre politique d'aménagement du territoire, même si la direction de l'aménagement du territoire revient au ministère de la Construction et de l'Urbanisme. Dans ce contexte, il est difficile de coordonner une politique unique (Drevet, 1995). En 1963, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) est créée sous l'autorité directe du Premier ministre<sup>74</sup>. Cet organisme interministériel a pour objectif d'établir la politique d'aménagement du territoire, autrement dit d'assurer la cohérence des différents ministères en matière d'aménagement et de réduire le déséquilibre entre Paris et la province tout en veillant au développement équitable des territoires (Alvergne, Taulelle, 2002). Organisée en missions, elle intervient pour donner de grandes directives d'aménagement sur des territoires délimités par ses propres soins (en respectant le découpage administratif) et pour initier une politique de décentralisation (délocalisation des industries et des administrations en province, création de villes nouvelles pour désengorger les grosses agglomérations françaises, création de métropoles d'équilibre pour contrebalancer le poids pris par la région parisienne). La DATAR permet ainsi de concrétiser les idées d'aménagement qui étaient alors en gestation, tout en laissant aux ministères concernés le soin de produire les aménagements et les équipements nécessaires. C'est ainsi un organisme support du gouvernement pour la formulation et la diffusion de sa politique d'aménagement du territoire. Même si cet organisme n'a aucune compétence opérationnelle, sa portée politique est forte notamment dans les années 1960 où son premier délégué, Olivier Guichard sera en 1972, Ministre de l'aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme (Alvergne, Taulelle, 2002, p 49).

---

<sup>74</sup> À partir de 1967, la DATAR est rattachée au ministère de l'aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du tourisme, avant de revenir en 1974, sous la direction du Premier Ministre. Puis en 1986, la DATAR est à nouveau rattachée au ministère de l'Équipement, après être passée de façon épisodique sous la responsabilité du premier ministre.

En 1966, le ministère de l'Équipement et du Logement naît de la fusion de deux anciens ministères, celui de la Construction et celui des Travaux Publics de l'État. Aux missions et compétences proches, il devenait nécessaire de fusionner les deux pour une meilleure efficacité et simultanéité de leurs missions. Très vite, le ministère va imposer sa culture à travers des mécanismes de financement des équipements publics et des infrastructures et une tutelle omnipotente, renforcée par les directives énoncées de la DATAR. Il devient alors quasiment impossible d'échapper à ces mécanismes et les collectivités locales sont dans l'obligation de faire appel aux services déconcentrés du ministère de l'Équipement. En effet, ce dernier regroupe les compétences techniques et les savoir-faire au sein de leurs cellules juridiques et d'ingénierie avec le recrutement de hauts-fonctionnaires et d'ingénieurs de l'État.

*« L'État s'est doté d'un instrument de contrôle fort efficace, du moins jusqu'aux années 1970. Le système présentait, pour l'administration centrale, des avantages multiples : en premier lieu, il garantissait une uniformisation des politiques en dépit de la myriade de collectivités qui couvrent le territoire. Il lui était plus facile de faire passer ses directives, d'imposer ses normes techniques par le truchement d'agents soumis au contrôle hiérarchique du ministre que ce n'aurait été le cas si les autorités locales avaient disposé de leurs services. Dans un pays obsédé depuis toujours par la centralisation au profit d'un pouvoir monarchique, impérial ou républicain, l'avantage n'était pas négligeable. Le système s'était d'ailleurs affiné au fil du temps, atteignant, pour ainsi dire, sa « perfection » dans les années 1960 : les investissements locaux n'avaient quelque chance de se réaliser que s'ils bénéficiaient d'une subvention de l'État, souvent médiocre, mais qui conditionnait elle-même l'emprunt – indispensable – auprès de la Caisse des Dépôts. Comme l'avis des services techniques était nécessaire pour l'obtention de la subvention, il eût été déraisonnable et suicidaire pour une collectivité locale de solliciter un maître d'œuvre privé. »<sup>75</sup>*

Un tel système oblige ainsi les collectivités locales à passer par les services de l'État. En outre, l'État via la DATAR et le ministère, est compétent pour intervenir, de façon presque unilatérale sur les territoires stratégiques de développement. C'est ainsi que les élus locaux sont « contraints » par l'État dans l'élaboration de leur politique d'aménagement et dans leur choix en matière d'aménagement, surtout cette mise sous tutelle, renforcée par l'accord

---

<sup>75</sup> MENY Y., 1992, *La corruption de la République*, collection l'Espace du politique, éditions Fayard, Paris, p 147

obligatoire du Préfet pour toute création d'opération d'aménagement minimisent les marges de manœuvre des élus locaux.

LEURS POLITIQUES MISES EN ŒUVRE : DES SCHEMAS DIRECTEURS DE L'OREAM AUX POLITIQUES DES METROPOLES D'EQUILIBRE ET DES VILLES NOUVELLES

Suite aux réflexions de la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire (CNAT) durant les années 1950 et à la création de la DATAR, deux grandes politiques (métropoles d'équilibre et villes nouvelles) sont lancées et vont impulser à l'agglomération lyonnaise son rôle de grande ville régionale. La CNAT avait déjà créé pendant les années 1960, des Organisations d'Études d'Aire Métropolitaine (OREAM), dont l'une concerne l'axe Lyon-Saint-Etienne, puis Grenoble<sup>76</sup>. Ces politiques définissent ainsi la politique du Ministère sur l'aménagement du territoire et traduisent une volonté de maîtriser de manière centralisée le processus tout en déconcentrant certaines instances décisionnelles (création du ministère de l'Équipement et des Directions Départementales et Régionales de l'Équipement – DDE et DRE) et formatrices (implantation dans les grandes villes d'écoles nationales : l'Institut supérieur d'électronique à Lille, l'école nationale supérieure de bibliothécaires puis l'École nationale des Travaux publics de l'État à Lyon, l'École nationale de l'Aviation civile à Toulouse). Il s'agit ainsi de favoriser le développement des villes de province par l'incitation de mesures financières et fiscales et de limiter la croissance démesurée de la région parisienne. La loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 obligeant le regroupement en communauté urbaine de certaines grandes agglomérations françaises<sup>77</sup> s'inscrit également dans ce cadre, comme pendant administratif et organisationnel de la politique étatique. L'aménagement devient alors une compétence communautaire, sans que l'État ne lui attribue les expertises techniques nécessaires. En outre, la communauté urbaine peut prélever des impôts, ce qui lui donne une certaine autonomie financière, pour la réalisation de ses projets.

Néanmoins l'État garde l'entière maîtrise du processus par l'instauration de tutelles des différents ministères et des services déconcentrés. Cette maîtrise se renforce aussi par un contrôle financier très serré des collectivités locales de la part des préfets (Gaudin, 1993). Les politiques des villes nouvelles et des métropoles d'équilibre permettent aussi à l'État de hiérarchiser ses investissements, tout en supervisant l'ensemble du processus d'urbanisation et de développement. Dans cette perspective, il n'est guère surprenant que l'État élargisse son panel d'outils de planification et de procédures opérationnelles d'urbanisme à travers la Loi

---

<sup>76</sup> Celui de Lyon-Saint-Etienne a été créée en 1966, Grenoble s'est ensuite ajouté.

<sup>77</sup> Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg

d'Orientation Foncière de 1967. Cette loi, présentée comme une grande nouveauté, s'inscrit pourtant dans une certaine continuité et renforce la tutelle de l'État auprès des collectivités locales (Veltz, 1978).

#### 4.1.2.2 LES INSTANCES TECHNIQUES ET OPERATIONNELLES LOCALES : UNE INITIATION DU POUVOIR CENTRAL

L'une des caractéristiques de l'agglomération lyonnaise, par rapport à d'autres agglomérations françaises, est d'avoir, au niveau local, des acteurs « spécifiques » de l'urbain, avec un maire volontaire, que certains qualifient de bâtisseur (Sauzay, 1998). La figure du nouveau maire, que beaucoup pensait être un maire de transition (Waldmann, 1991) s'impose dès son premier mandat ; il recherche une certaine autonomie locale même s'il doit souvent composer avec les directives parisiennes.

*« À son arrivée au pouvoir, Louis Pradel avait pris l'habitude de mener les projets de réalisations municipales de A à Z, de leur genèse à leur exécution. Chaque phase du processus de décision illustre ainsi un phénomène propre à tout pouvoir municipal : la personnalisation. Phénomène largement répandu et dont les causes tiennent au fonctionnement même de l'organisation municipale qui concentre l'essentiel du pouvoir dans les seules mains du maire au détriment d'un conseil municipal réduit souvent à n'exercer qu'une fonction de représentation. »<sup>78</sup>*

La force de Pradel, c'est d'avoir pu s'entourer, de « techniciens » de l'urbanisme, lui assurant une certaine légitimité dans les choix d'aménagement à assumer. Même si les créations de ces différents organismes qui l'entourent émanent du pouvoir central, Louis Pradel va entretenir avec leurs membres des relations très étroites.

#### LA S.E.R.L. : DU BRAS SECLIER DE LA S.C.E.T. A L'ORGANISME BICEPHALE CENTRAL-LOCAL

Créée en application du décret du 10 novembre 1954, la Société d'Équipement de la Région de Lyon (S.E.R.L.) a été constituée à l'origine sous la forme d'une société de droit privé groupant les représentants des collectivités et organismes locaux intéressés, habilités, par une délibération de leurs mandants, à souscrire une action à titre personnel ; la Caisse des Dépôts et Consignations et la Société Centrale pour l'Équipement du Territoire (S.C.E.T.) assurant la souscription à titre de relais de la presque totalité du capital social fixé à 250 000 francs. Mais elle va connaître quelques modifications de statuts pour prendre sa forme définitive en 1958.

---

<sup>78</sup> SAUZAY L., 1998, *Louis Pradel, maire de Lyon: voyage au cœur du pouvoir municipal*, éditions lyonnaises d'art et d'histoire, Lyon, p 223

La S.E.R.L. est alors une Société d'Économie Mixte, toujours de droit privé, dont le capital social est détenu par des collectivités locales (département du Rhône, Ville de Lyon et Ville de Villeurbanne à 65%), et des organismes publics ou semi-publics (Chambre de Commerce de Lyon, les Offices d'HLM du département, de la Ville de Lyon, de la Ville de Villeurbanne, le Comité Lyonnais pour l'Amélioration du Logement, la Société de Construction de la Ville de Lyon pour 12% et la Caisse des Dépôts et Consignations et la S.C.E.T. pour 23%). La S.E.R.L. répond à une demande bien précise des pouvoirs publics locaux : aménager de grands morceaux de ville, fournir des équipements publics nécessaires pour permettre aux offices d'HLM de construire des ensembles de logements (notamment le Grand Ensemble de la Duchère à Lyon). L'autre mission de la S.E.R.L. vise à rénover les tissus urbains qualifiés d'insalubres, surtout la rive Gauche du Rhône à Lyon. Forte de ses objectifs, la S.E.R.L. devient vite un acteur incontournable de la politique urbaine de Lyon et plus précisément de l'aménagement du centre de l'agglomération lyonnaise. Benoît Carteron, président du conseil général du Rhône et ainsi président de la S.E.R.L., présente dans les termes suivants la société à l'occasion de ses 10 ans :

*« La Société d'Équipement a fait la preuve qu'elle n'entendait pas de substituer aux collectivités locales. En s'appuyant sur leur structure administrative et technique, elle leur apporte son concours dans le vaste domaine de l'urbanisme opérationnel. Il y faut des instruments spécialisés, capables d'étudier et de réaliser une œuvre complexe qui, à partir de terrains nus – voire laborieusement libérés – débouche, en un temps limité, sur l'achèvement de quartiers nouveaux, fonctionnellement structurés et équipés.*

*Je n'ai pas le droit de laisser croire qu'un tel résultat aurait pu être atteint sans la création, par la Caisse des Dépôts, de la Société de services qu'est la S.C.E.T., avec le concours irremplaçable qu'elle apporte, notamment, dans la formation des cadres des sociétés, dans leur information permanente, dans la mise au point des techniques opérationnelles. »<sup>79</sup>*

Benoît Carteron rend compte ainsi du système qui est progressivement mis en place par les cadres de la Caisse des Dépôts et des Ministères de la Construction et des Travaux Publics. La volonté de François Bloch-Lainé (alors directeur de la Caisse des Dépôts) était de fonder un réseau de sociétés, ancré localement pour assister les collectivités locales dans l'aménagement

---

<sup>79</sup> Introduction de Benoît Carteron dans la plaquette diffusée par la S.E.R.L. : « S.E.R.L., 1957-1967 », 1967. Source : archives S.E.R.L.

de leur territoire mais dont l'ingénierie se trouve centralisé pour la garantie d'une homogénéité des pratiques et des normes (Bloch-Lainé, 1976).

*« D'autre part, instance de décision, la S.E.R.L. réunit, lors de ses conseils d'administration, les collectivités locales et les administrations de l'État, autour du Préfet, Commission du Gouvernement ; et cela, dans la pratique, améliore considérablement la coordination des décisions des services appelés à intervenir aux divers stades du fonctionnement de la Société, depuis la concession jusqu'à la fin des opérations.*

*Le climat de confiance créé par cette étude en commun des décisions qui doivent orienter, pour l'avenir, les conditions de vie des habitants des extensions projetées, a permis aux municipalités d'être à l'aise dans le choix des options susceptibles de répondre à la fois, aux impératifs de leur propre développement et aux aspirations des populations. »<sup>80</sup>*

La S.E.R.L. est ainsi un vecteur de changement de pratiques auprès des collectivités locales qui prennent conscience de leur rôle à jouer en matière d'aménagement. Elle peut également faire appel aux bureaux d'études spécialisés, suivant les règles de fonctionnement proposées dans la convention d'administration générale avec la S.C.E.T. Cette convention lie les sociétés d'aménagement avec la maison mère, qui leur met à disposition (contre rémunération dans les opérations gagnées auprès des collectivités) ses services administratifs et techniques, allant jusqu'au détachement dans une société filiale de personnels qualifiés. En outre, la filiale peut alors bénéficier d'avances en trésorerie de la part de la S.C.E.T., ce qui lui évite ainsi des frais financiers trop importants qui alourdirait le bilan d'une opération (D'Arcy, 1967). La logique initiale était de créer par opération, une société qui aurait en son sein un directeur et une secrétaire, le reste du personnel étant intégré à la S.C.E.T. et mis à disposition de la société en cas de besoin. La S.C.E.T. agit alors comme un véritable « réservoir à expertise » et « à compétences » auprès des collectivités locales et des sociétés d'économie mixte de son réseau. Toutefois, la S.E.R.L. va connaître un développement important de ses activités. En 1971, elle compte quarante personnes avec des services opérationnels et surtout des services administratifs propres – service administratif et financier, commercialisation, service foncier, bien que sous tutelle de la S.C.E.T. Cela lui confère une certaine autonomie vis-à-vis des services centraux du groupe.

---

<sup>80</sup> Introduction de Benoît Carteron dans la plaquette diffusée par la S.E.R.L. : « S.E.R.L., 1957-1967 », 1967. Source : archives S.E.R.L.

### L'EXPERTISE URBAINE LYONNAISE

Dès la fin des années 1950, la Ville de Lyon établit une convention avec Joseph Maillet, architecte urbaniste de l'État, pour l'étude et la réalisation du plan d'aménagement de la Ville de Lyon. Mais suite à un désaccord entre le maire et l'architecte urbaniste, Joseph Maillet est renvoyé, le plan d'urbanisme directeur rejeté (Sauzay, 1998, p 222). Joseph Maillet est alors remplacé par Charles Delfante, par nomination du ministère de la Construction. Cet architecte urbaniste de l'État et premier prix de Rome possède déjà une petite étude d'architecture sur Lyon. De la rencontre entre Louis Pradel et Charles Delfante à l'été 1961, naît l'Atelier d'Urbanisme de la Ville de Lyon (ATURVIL). Créé à partir de l'étude de Charles Delfante, cet atelier est un cabinet municipal, où celui-ci dirige des dessinateurs et des « urbanistes ». Cet organisme produit essentiellement des plans d'aménagement pour les quartiers en rénovation et pour la Z.U.P. de Champvert. L'ATURVIL se transforme ensuite en Atelier d'Urbanisme de la Communauté Urbaine (ATURCO) au moment où la communauté urbaine de Lyon est créée et devient compétente en urbanisme au profit des communes composant l'intercommunalité. Cette structure fonctionne avec des crédits municipaux puis communautaires ainsi que des crédits privés, emploie du personnel des collectivités territoriales et des contractuels. En outre, certains collaborateurs, comme Charles Delfante, assurent des prestations en tant qu'architectes libéraux. La présence de personnes ayant un double statut à l'atelier conduit à quelques critiques.

*« Chargé de mission de l'État, il est néanmoins assimilé à un chef de service communautaire tout en conservant sa qualité de professionnel libéral ! Quant au personnel, il comporte des agents de la collectivité, des salariés de la société Civile attributaire des contrats et des chargés de mission libéraux. Pour anecdotique qu'elle soit, cette situation provisoire, qui durera neuf ans, vaut d'être rappelée, non seulement parce qu'elle est unique en son genre, mais aussi parce qu'elle éclaire sur la « manière Pradel ». Il n'est pas pensable d'imaginer une « Agence » comme il s'en est constitué dans certaines villes, d'ailleurs peu nombreuses, car le maire-président (de la Communauté) n'aurait pas souffert qu'un organisme indépendant puisse le conseiller ou élaborer « ses projets ». Il lui faut des hommes (et des femmes) « à Lui », dévoués et prêts à maintes sacrifices, largement compensés des points de vue de « la matérielle » (mots du maire) et de la considération ; a fortiori, le directeur doit être son homme, ayant toute sa confiance, capable d'encaisser les contrecoups des volte-face que la*

*politique implique et pouvant, éventuellement, servir de bouc émissaire si la situation devient critique.»<sup>81</sup>*

De 1961 à la fin des années 1970, l'atelier d'urbanisme est ainsi un support technique et stratégique auprès de Louis Pradel et de ses équipes. Louis Pradel venait régulièrement à l'atelier d'urbanisme, au palais St Pierre, locaux gracieusement mis à disposition par la Ville de Lyon, pour s'informer de l'avancement des plans d'urbanisme ou d'architecture pour quelques bâtiments publics. *Les gens à l'atelier d'urbanisme, ils se seraient fait tuer pour Pradel !* (Entretien Charles Delfante, 6 décembre 2001). C'est ainsi que tous les projets d'urbanisme stratégiques (conception des plans de masse), à l'exception du centre d'échange de Perrache et de la rénovation urbaine du quartier Brotteaux-Garibaldi – confiés au cabinet Gagès, ont été élaborés au sein de cet atelier, avec une supervision de Charles Delfante. Il n'est guère étonnant qu'au moment où Louis Pradel tombe malade au milieu des années 1970 et qu'un successeur est recherché, l'atelier d'urbanisme soit aussi menacé.

Parallèlement un groupement d'urbanisme lyonnais se constitue, sur l'initiative de l'État et des administrations départementales. Un plan directeur est publié en 1962, proposant des directives pour l'aménagement de la région lyonnaise. Dès 1962, une équipe « pluridisciplinaire » est mise en place pour la Part-Dieu : Jean Zumbrunnen (architecte-urbaniste) et Charles Delfante (architecte-urbaniste, chef de l'atelier municipal de Lyon), des architectes et des urbanistes de l'Atelier, des techniciens et des ingénieurs du Bureau d'Études pour l'Équipement et l'Aménagement de la Région Rhône-Alpes (BETERALP<sup>82</sup>), des économistes et des juristes de la S.C.E.T.. L'objectif initial de cette équipe est de définir le programme de « restructuration d'un périmètre central de l'agglomération lyonnaise » à la demande du commissariat général au plan. Au fur et à mesure du temps, cette équipe va être complétée par les techniciens du Centre d'Études et de Recherches sur l'Aménagement Urbain (CERAU<sup>83</sup>) et des économistes de la Société d'Études pour le Développement Économique et Social (SEDES<sup>84</sup>). La S.E.R.L. et les urbanistes lyonnais seront en relation constante avec les ingénieurs de la DDE. On préconise entre autres l'implantation d'un centre tertiaire dans le secteur des Brotteaux, à proximité immédiate de la caserne militaire (Bonneville, 1982). Une délégation locale, composée d'élus locaux, de l'atelier d'urbanisme de Charles Delfante et des membres du réseau S.C.E.T.<sup>85</sup> va visiter plusieurs centres de

---

<sup>81</sup> DALLY-MARTIN A., DELFANTE C., 1994, *Cent ans d'urbanisme à Lyon*, éditions LUGD, Lyon, 228 p.

<sup>82</sup> groupe S.C.E.T.

<sup>83</sup> groupe S.C.E.T.

<sup>84</sup> groupe S.C.E.T.

<sup>85</sup> BERU, SETEC, S.E.R.L.

grandes villes - Rotterdam, Milan, Coventry, Liverpool, Birmingham - entre 1963 et 1964 (fonds Delfante, archives municipales). L'idée est de s'inspirer de l'expérience de ces villes pour organiser l'aménagement du centre de Lyon.

L'expertise urbaine est ainsi partagée entre un atelier dépendant à la fois du maire puis du président de la communauté urbaine, mais également redevable au ministère de la Construction puis à celui de l'Équipement et entre un groupement d'urbanisme initié par l'État, dans lequel les administrations déconcentrées et les bureaux d'études de la S.C.E.T. sont omniprésents. De fait, la tutelle centrale (S.C.E.T. et administration centrale via le Préfet) exerce une influence considérable sur les choix en matière de planification, même si c'est au maire que revient la décision d'engager les finances municipales. Mais Louis Pradel va souvent suivre les directives nationales (Lojkine, 1978, pp 271-272).

Louis Pradel se caractérise ainsi par les deux figures du maire apolitique et du maire bâtisseur, fondement de la légitimité des maires des années 1960 (Julliard, 1985). Louis Pradel revendiquait cet apolitisme, notamment en prenant position avec impartialité lors de choix cruciaux. Ainsi (cf. supra) les commerçants de la presqu'île lyonnaise, déjà réticents à l'implantation de grandes zones commerciales périphériques ne voulaient pas d'un nouveau centre commercial au cœur de Lyon, à la Part-Dieu. Louis Pradel, bien qu'issu d'une famille de commerçants et puisant son électorat dans ce groupe, endosse la responsabilité de cet aménagement<sup>86</sup> (Sauzay, 1998).

#### 4.1.1.3. UN MECANISME BIEN RODE OU L'ACTION PUBLIQUE EST AU CŒUR DU SYSTEME

À la fin des années 1960, le pilotage d'opérations d'aménagement de la région lyonnaise est quasiment identique et reproductible à ce qui se passe dans d'autres villes. L'État est présent à travers une expertise omnipotente dans les domaines de l'urbain, touchant aussi bien la conception technique des ouvrages à bâtir (voirie, transports, etc.) que l'établissement de normes autour de la programmation des équipements et des logements. Les services des ministères compétents sont ainsi mobilisés par les collectivités locales et associés aux bureaux d'étude de la S.C.E.T. Une fois les études achevées et la programmation lancée, l'aménageur – en l'occurrence jusqu'au milieu des années 1970 la S.E.R.L. est en position de monopole à Lyon – lance la commercialisation.

---

<sup>86</sup> Il se battra ainsi pour que le promoteur du centre commercial de la Part-Dieu considère et retienne les candidatures des commerçants lyonnais pour l'occupation des boutiques du centre commercial, et non l'importation d'enseignes parisiennes, nationales ou internationales.

LA S.E.R.L. COMME RELAIS DE L'ACTION PUBLIQUE ENTRE CENTRAL ET LOCAL

La S.E.R.L. va prendre en charge de nombreuses opérations d'habitation nouvelle, de rénovation urbaine ou encore va aménager des zones industrielles. À la fin des années 1960, la S.E.R.L. est responsable du développement d'une dizaine d'opérations de grande ampleur. On compte 13 opérations dirigées par la S.E.R.L. : les zones d'habitation de la Duchère, de Tarare, de Caluire, de Saint-Rambert et de Champvert, les Z.U.P. de Vénissieux et de Vaulx-en-Velin, le centre directionnel de la Part-Dieu et la rénovation urbaine de Moncey-Nord (à proximité immédiate de la Part-Dieu), les rénovations urbaines de la rue des Farges (Lyon 1), de la Mulatière, du Tonkin (Villeurbanne), la zone industrielle de Caluire et le complexe touristique de la Porte de Lyon. La S.E.R.L. constitue ainsi un partenaire de poids dans la mise en œuvre de la politique urbaine de la Communauté urbaine de Lyon. Louis Pradel, maire de Lyon puis président de la communauté urbaine est d'ailleurs administrateur de cette société durant les années 1960.

La S.E.R.L. suit toujours un schéma assez classique dans la gestion des zones d'habitation nouvelle (Z.U.P. ou Groupement d'habitation) et des zones en rénovation urbaine. Elle passe une convention d'étude avec la collectivité intéressée, ce qui lui permet de diriger et de coordonner les études préliminaires, de mettre au point avec un architecte-urbaniste et les bureaux d'études<sup>87</sup> le plan-masse, des avants-projets détaillés et le programme des équipements collectifs. Enfin, un bilan prévisionnel est monté et l'approbation par les autorités compétentes de ce dossier permet d'accéder à la phase exécution du projet. La S.E.R.L. passe alors une convention de concession avec la collectivité. Elle achète les terrains nécessaires à l'opération, viabilise la zone (desserte générale, plates-formes des futures constructions), vend les terrains aux utilisateurs, exécute les travaux permettant la livraison des logements et autres constructions dès leur achèvement (abords, raccordement aux réseaux, parkings, espaces publics), coordonne l'ensemble des travaux, réalise à la demande de la collectivité les équipements collectifs (écoles, terrains de sports et de jeux, commerces, locaux sociaux et éducatifs, etc.), gère les espaces communs publics ou privés jusqu'à leur remise à la collectivité et aux associations de propriétaires et enfin liquide les comptes et présente à la collectivité le bilan final de l'opération, une fois celle-ci achevée.

À sa création, la communauté urbaine de Lyon reprend la convention que la Ville de Lyon avait passée avec la S.E.R.L. dans le cadre de l'opération rénovation urbaine de la Part-Dieu. Dans cette convention, la Ville de Lyon délègue l'aménagement du site à la S.E.R.L. et la

---

<sup>87</sup> généralement ceux du groupe S.C.E.T. (BETURE, BETERALP, SOPREC, etc.)

communauté urbaine ne modifia pas les termes de la convention, elle se substitua simplement à la Ville de Lyon. Cette convention va régir les rapports entre la communauté urbaine et la S.E.R.L., mais on verra très vite, que cette délégation de pouvoir repose sur la confiance de Louis Pradel envers la S.E.R.L. (Sauzay, 1998) et il s'agit d'une étroite collaboration entre ces deux acteurs pour faire avancer les projets dans des délais raisonnables et dans les meilleures conditions possibles.

#### LES OPERATEURS LOCAUX : DERNIERS MAILLONS DU PROCESSUS D'AMENAGEMENT

C'est à ce moment que se fait l'articulation avec la sphère privée ou du moins, l'aménagement rentre dans une phase « marchande ».

*« D'une façon générale, c'est le secteur privé qui apporte en quelque sorte le marché et qui est chargé de répondre à ses besoins. À ce titre, son rôle consiste à acquérir ou louer les terrains nécessaires ; à préparer définitivement les sols pour leur permettre de recevoir les structures qu'ils vont accueillir ; à assurer le financement, la construction et la commercialisation de bâtiments (avec leurs annexes) ayant des destinations variables (logements, bureaux, industriels, industries, commerces, etc....) ou d'équipements privés (patinoires, cinémas, etc....).*

*Il intervient dans les villes nouvelles dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire dans les mêmes conditions que dans le reste de la France. Il peut à ce titre, dans le domaine du logement, bénéficier des différentes aides publiques qui sont prévues pour les réalisations à caractère social. »<sup>88</sup>*

Autrement dit, le secteur privé intervient pour financer les programmes projetés et les vendre aux acquéreurs finaux. Dans cette optique, il n'est pas surprenant que le métier de « promoteur privé » prend de l'ampleur à partir des années 1960, mais dont l'activité dépend fortement de l'action publique.

*« La politique de financements publics a des effets décisifs sur la mobilisation des capitaux privés, par la médiation de l'ensemble du système des financements. Elle transforme donc les rapports de place capital immobilier- promotion et se trouve être ainsi un des déterminants principaux du changement du système de places*

---

<sup>88</sup> MORELON J.P., 1972, *Les relations entre la puissance publique et le secteur privé pour la réalisation des villes nouvelles françaises*, note pour le secrétariat général du groupe central des villes nouvelles, mars 1972, p 5.

*dans son ensemble : les promoteurs privés, images du « capitalisme libéral » de la légende, ont pour condition d'existence,[...], l'action de l'État. »<sup>89</sup>*

À Lyon, de nombreuses opérations à dominance résidentielle sont ainsi conduites dans cette logique, avec l'émergence de nouveaux promoteurs issus de sociétés constructeurs (Pitance, Avenir, Maïa Sonnier, GFC, etc.). Néanmoins, la réalisation d'opérations singulières comme un centre directionnel exige d'autres compétences et d'autres sources de financement qu'offre le système « traditionnel ». La réalisation de la Part-Dieu s'annonce ainsi comme un catalyseur du changement.

---

<sup>89</sup> TOPALOV C., 1974, *Les promoteurs immobiliers : contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, éditions des Hautes études et Mouton, Paris, p 287

### 4.1.3 POUR UN « LYON » POST-MODERNE, DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET CENTRE DIRECTIONNEL

#### 4.1.3.1 LES GRANDES REALISATIONS ANNONCEES AU DEBUT DES ANNEES 1960, DE L'URGENCE DE BATIR AUX GRANDES REALISATIONS EMBLEMATIQUES

##### LES PREMIERES ANNEES DES MANDATS DE PRADEL : GERER LES URGENCES

Durant les trois premières années du mandat de Louis Pradel, la priorité est donnée aux équipements scolaires car Lyon manque d'écoles et de lycées notamment des écoles laïques, même si la municipalité saisit quelques opportunités pour construire du logement et prévoir quelques équipements culturels (école et équipements sportifs) dans les quartiers rénovés ou nouveaux. Mais à partir de 1959, Louis Pradel change la priorité jusqu'alors donnée par Édouard Herriot et investit majoritairement dans les transports routiers : nouvelles voiries urbaines et grands parcs de stationnement (Lojkine, 1978). Le programme d'équipements et d'emprunts pour 1958-1963 de la Ville de Lyon fait valoir ainsi les urgences après quelques années d'immobilisme d'après-guerre.

*« Il y a les grands travaux de voirie et d'assainissement, le marché-gare [quartier Perrache], l'aménagement des quartiers insalubres ou défectueux, comme par exemple deux de Moncey-Nord et de la Part-Dieu, ce dernier emplacement étant réservé à des constructions spéciales. La partie importante du point de vue du logement, c'est l'équipement du quartier de la Duchère où nous devons réaliser l'aménagement de la voirie pour permettre la construction des logements. »<sup>90</sup>*

Le discours de Louis Pradel, à cet égard, est assez ambigu et partagé. Le financement de ces grands travaux se fait le plus souvent par un recours massif à l'emprunt et donc à l'impôt que par la recherche de subventions étatiques. Ce dispositif conduit le maire à rechercher aussi d'autres voies de financement, notamment en faisant appel aux promoteurs immobiliers ou aux groupes bancaires, comme celui de la Caisse des Dépôts. Par conséquent, ceci conduit à modifier quelque peu les projets d'aménagement établis et suscite de nombreuses critiques à partir du début des années 1970.

À la fin des années 1950, Lyon entre ainsi dans une métamorphose « post-moderne ». Louis Pradel espère d'abord résoudre les problèmes de circulation automobile en ouvrant de nouveaux grands axes et en insérant dans la ville de véritables autoroutes. Cette décision fortement influencée par les choix autoroutiers faits par le ministère des travaux publics, a ainsi permis la réalisation du tunnel de Fourvière et du centre d'échange de Perrache. Une

---

<sup>90</sup> Intervention du Maire, Louis Pradel, conseil municipal du 2 juin 1958, décision n°2 902.

autre autoroute LY2, devant traverser Lyon du nord au sud, au droit du parc de la tête d'Or et de la Part-Dieu, reste dans les cartons et est définitivement abandonnée au milieu des années 1980. En revanche, la ceinture périphérique séparant définitivement Lyon et Villeurbanne des communes périphériques, est construite dans les années 1950, fidèlement au modèle urbanistique de l'époque.

Pour répondre également à la demande pressante du logement, plusieurs opérations de grande ampleur sont décrétées. Sur Lyon et Villeurbanne sont prévues des opérations en procédure ZRU (Zones de Rénovation Urbaine) sauf sur le site de la Duchère en procédure Z.U.P. (Zone à Urbaniser en Priorité) comme l'ensemble des opérations à dominance logements projetées dans les communes périphériques. Hormis une opération de rénovation urbaine centrale concédée à un consortium de promoteurs privés<sup>91</sup>, les opérations sont déléguées à la récente S.E.R.L. (Société d'Équipement de la Région Lyonnaise). Mais malgré l'urgence de la situation, le logement, ne figure pas dans les priorités municipales puis communautaires (Lojkine, 1978).

Parallèlement, l'agglomération se lance dans un vaste programme de développement industriel, aménageant de grandes zones d'activités, notamment dans le sud de Lyon – le couloir de la Chimie. En 1964, Louis Pradel décide de l'implantation d'un métro pour la desserte des sites lyonnais importants. Après près de dix années de négociations et d'études, les travaux ne commencent qu'en en 1973 pour une inauguration « *en grande pompe* » le 28 avril 1978 (Waldmann, 1991). Les conflits autour du tracé des lignes de métro ont aussi une incidence sur les autres projets d'aménagement, notamment sur le centre directionnel de la Part-Dieu.

#### LE CENTRE DIRECTIONNEL, UN CONCEPT IMPOSE PAR L'ÉTAT.

Sous l'égide de la DATAR et grâce à ces nombreux outils, l'agglomération lyonnaise va se transformer en l'espace de deux décennies (du milieu des années 1950 aux années 1970). Parallèlement, des acteurs locaux et en particulier certains industriels, s'investissent dans l'élaboration de stratégies pour le développement lyonnais, n'hésitant pas à produire des documents d'urbanisme et de planification contre ceux de l'État (Linossier, 2006). Au sein de

---

<sup>91</sup> C'est le cas de l'opération de rénovation urbaine Brotteaux-Garibaldi, jouxtant celle de la Part-Dieu. La réalisation est confiée à un groupe de promoteurs et constructeurs privés lyonnais, avec chef du pool bancaire, le Crédit Lyonnais. Cette opération est essentiellement du logement standing et haut standing, avec quelques immeubles de logements sociaux, largement minoritaires. Nous n'avons malheureusement pas retrouvé les archives de cette opération à la Ville de Lyon ou à la communauté urbaine, ni pu rencontrer les protagonistes de cette opération. Et pourtant, il aurait été intéressant d'avoir quelques éléments également sur le pilotage de cette opération, créée en 1963, liquidée en 1994.

ces débats sur l'économie de l'agglomération lyonnaise, la question de la localisation d'un centre directionnel prend une dimension importante. Ce concept de centre directionnel est développé par les services de la DATAR, du ministère de l'Équipement et ceux du groupe S.C.E.T. Il doit permettre à la métropole d'équilibre d'attirer des sièges sociaux d'entreprises et de concentrer de multiples services, contrebalaçant l'hégémonie parisienne et permettant de rayonner sur une région donnée (Le Duc, 1980). *Ce n'est pas seulement le point de regroupement des hommes qui prennent des décisions dans les entreprises mais c'est aussi et surtout le lieu susceptible de favoriser les échanges qui facilitent ces décisions. Un centre de décision joue vis-à-vis de son environnement un rôle similaire à celui des métropoles d'équilibre dans le contexte national. Il constitue un pôle de croissance, d'animation et de services, en même temps qu'il offre à la décision une gamme d'auxiliaires nécessaires à sa mise en application : accès, moyens de communication, zone de rencontre, capacité d'accueil* (S.E.R.L., 1971<sup>92</sup>). Deux débats s'ouvrent alors. Le premier concerne la définition du concept et la composition du centre directionnel, notamment au sujet des services à développer et des articulations entre les différentes fonctionnalités. Le centre directionnel est en définitive, LE lieu où se concentrent les fonctions économiques et tertiaires nécessaires à une ville pour accéder au rang d'une métropole (Urbanisme, spécial centres directionnels, n°120-121, 1970). À la fin des années 1970, plusieurs centre-villes sont rénovés selon les principes du « centre directionnel » tandis que d'autres sont créés ex-nihilo (cas de Lyon notamment). Les collectivités locales retenues pour l'implantation d'un tel centre vont très vite perdre le soutien de certains services de l'État pour développer avec les sociétés d'équipement du groupe S.C.E.T., leur propre centre directionnel. Certaines comme la ville de Bordeaux vont défigurer leur centre-ville à jamais, d'autres (comme la ville de Lille) n'auront qu'un embryon de centre directionnel (Le Duc, 1980).

Au niveau local, la localisation et les modalités de réalisation du futur centre directionnel provoque de nombreux débats. Louis Pradel ne veut pas d'abord pas en entendre parler, même si l'idée d'un tel centre séduit quelques industriels. L'enjeu d'un centre directionnel lyonnais est de renforcer le potentiel tertiaire de Lyon, de développer un nouveau marché de bureaux et surtout de maintenir dans la région, les sièges sociaux des entreprises lyonnaises les plus dynamiques. En effet, durant les années 1960, les plus grandes entreprises lyonnaises délocalisent leurs sièges sociaux à Paris. Lyon perd aussi son rôle de place boursière secondaire. Si l'agglomération doit se doter d'équipements structurants pour être en mesure

---

<sup>92</sup> S.E.R.L., 1971, *Grandes lignes du programme Part-Dieu*, document dactylographié non paginé.

d'endiguer la fuite des pôles de décisions à Paris. Le centre traditionnel ne suffit plus (Bonnet, 1987). La libération des terrains de la caserne de la Part-Dieu, située à proximité du centre traditionnel, non loin d'une gare de triage, représente une véritable opportunité.

#### 4.1.3.2 EXPRESSION DE LYON, VILLE POST-MODERNE : LA REALISATION DU CENTRE DIRECTIONNEL DE LA PART-DIEU

##### DE L'ENSEMBLE RESIDENTIEL A LA PROGRAMMATION D'UN CENTRE DIRECTIONNEL A LA PART-DIEU

En 1957 l'armée confirme la fermeture de la caserne militaire de la Part-Dieu, situé sur la rive gauche du Rhône, à un kilomètre de la Presqu'île, libérant ainsi 22 hectares. Dans un premier temps, il est question d'un ensemble majoritairement résidentiel, d'un important groupe scolaire et un grand parc (Bulletin Municipal Officiel (BMO) du 15 décembre 1958). La réalisation serait confiée à la récente S.E.R.L. avec des subventions provenant du Fonds Nationale d'Aménagement du Territoire. Cette opération devrait être achevée huit ans après la libération du foncier par les militaires et la ville de Lyon ne ferait que la viabilité.

Des négociations commencent alors entre le ministère des Armées et celui de la Construction. Ce dernier espère également profiter de l'opportunité de ces terrains pour y implanter une cité administrative et une maison de la Radio Diffusion. Les services ministériels préconisent également la réalisation d'un centre commercial de 4 000m<sup>2</sup> et plafonnent le nombre de logements à 2 075 environ, dont 1 100 de type HLM ou Logécos (BMO du 22 février 1960). L'opération semble en bonne voie et Louis Pradel espère l'achever avant le début des années 1970. Mais il subsiste un désaccord entre les différents ministères sur le prix de cession des terrains et sur la contrepartie que la Ville de Lyon doit verser. La caserne reste toujours partiellement occupée et le projet piétine. Néanmoins, à partir de 1962, au moment où le groupement d'urbanisme se crée, de nouvelles orientations sont données pour le site de la Part-Dieu, où l'idée d'un centre d'affaires complémentaire à celui de la Presqu'île est évoquée. Les études intègrent progressivement les directives de la DATAR, qui estime que Lyon doit devenir une métropole d'équilibre et se doter d'un centre directionnel. Tout projet de logements est abandonné à la Part-Dieu – alors que la première barre est en voie d'achèvement – et le projet s'oriente vers un centre d'affaires et commercial. Il est aussi question de construire une nouvelle gare, pour seconder celle de Perrache et remplacer celle des Brotteaux devenue trop étroite. La gare de triage de la Part-Dieu, jouxtant les terrains de la caserne est une véritable opportunité. À partir de ce moment, toutes les conditions sont

réunies pour faire de la rénovation de ce site, le centre directionnel et tertiaire qui fait défaut à Lyon.

De 1964 à 1967, de nombreuses esquisses vont se succéder. Charles Delfante, en sa qualité de directeur de l'atelier d'urbanisme est nommé urbaniste en chef de l'opération de la Part-Dieu, et assume cette tâche en collaboration avec Jean Zumbrunnen. Ces deux hommes produisent ainsi les différents plans masses, sur lesquels les négociations entre le maire et les administrations déconcentrées se basent. Les bureaux d'études de la S.C.E.T. établissent les enquêtes permettant d'attribuer aux différentes fonctions retenues les surfaces adéquates et acceptables par le marché immobilier lyonnais. Pour la conception du centre commercial, la S.E.R.L. et l'atelier d'urbanisme font appel à des expertises externes aux ministères ou à la S.C.E.T., car l'implantation d'un centre commercial en centre-ville est une première française et rencontre des problèmes techniques et urbains conséquents, notamment au sujet du stationnement et du calcul des surfaces et du potentiel de vente. L'architecte américain Victor Gruen ébauche les premiers plans et conseille le cabinet Larry Smith, spécialiste américain qui établit les études de commercialisation et des potentiels de vente.

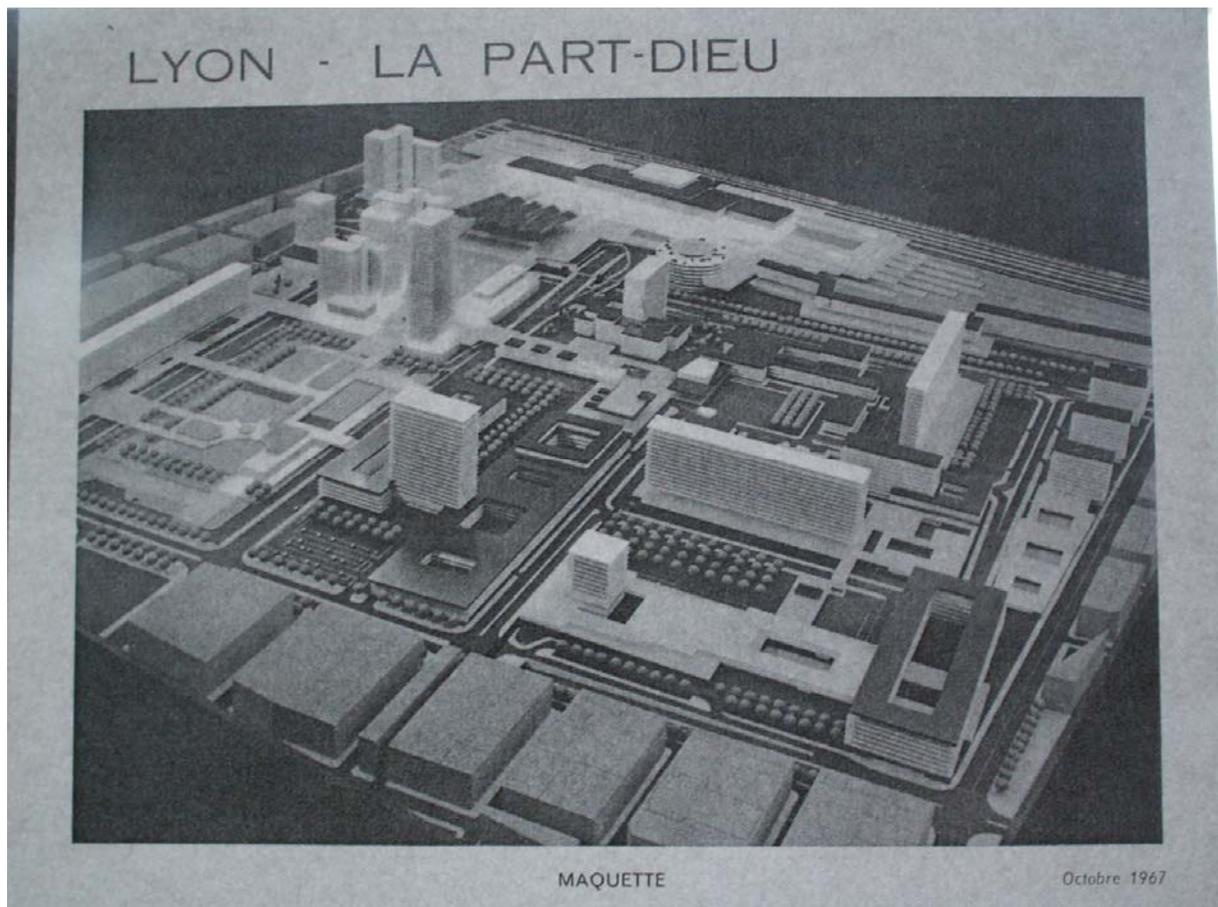
Par délibération du 30 octobre 1967, les élus locaux vont fixer de façon définitive le « parti urbanistique » et la programmation du centre directionnel de la Part-Dieu. Louis Pradel (BMO du 30 octobre 1967, allocution du maire) présente en personne le programme qui sera adopté sans débat et affirme que ce centre directionnel est considéré comme une extension au centre-ville actuel, et non comme un pôle concurrent. Il rassure ainsi une partie de la bourgeoisie locale commerçante, installée dans la presqu'île et inquiète de la réalisation d'un nouveau centre ville (Lojkine, 1978). L'emprise concernée par l'opération inclut deux périmètres<sup>93</sup> : une zone A dans laquelle est prévu le centre directionnel ; une zone B sur les emprises ferroviaires : on y projette une gare régionale de voyageurs multimodale (gare routière, gare métro et gare SNCF), agrémentées de commerces (26 000m<sup>2</sup> de planchers) et de bureaux (76 000m<sup>2</sup>). Le centre directionnel se décompose en quatre grands domaines correspondant aux fonctions urbaines issues de l'urbanisme de la Charte d'Athènes. La procédure de rénovation urbaine implique également un découpage du foncier en lots distincts, auxquels les aménageurs ont donné une lettre, en attendant un nom commercial (les surfaces indiquées sont des surfaces de planchers).

---

<sup>93</sup> Voir le plan Part-Dieu, zone 1967 : où on voit l'emprise sur deux secteurs : celui du centre directionnel et celui de la gare.

La fonction administrative se compose ainsi d'une cité administrative locale (pour la communauté urbaine de Lyon) de 51 000 m<sup>2</sup> (lot G), d'une cité administrative d'État de 73 000 m<sup>2</sup> (lot J) et du centre de gestion EDF-GDF de 32 000 m<sup>2</sup> (lot C). L'ensemble socio-culturel comprend une bibliothèque de 28 000 m<sup>2</sup> (lot K), une maison de la radio de 35 000 m<sup>2</sup> (lot B) inaugurée en septembre 1969, une rue de la culture (qui reste encore à préciser) de 3 000 m<sup>2</sup>, un théâtre de 10 000 m<sup>2</sup>, une crèche de 3 000 m<sup>2</sup>. Ces trois derniers éléments ne seront jamais réalisés. En revanche, un auditorium sera ensuite programmé sur le lot M, à la place du théâtre. La fonction économique correspond à la programmation d'un centre commercial de 100 000 m<sup>2</sup> conformément à une étude réalisée par le cabinet américain Larry Smith (Lot L), et des bureaux à usage privé pour 100 000 m<sup>2</sup> également (lots N, P, Q, R, S). Enfin, le logement ou fonction résidentielle est déjà construit ou en cours d'achèvement au moment de l'adoption du programme quasi-définitif de la Part-Dieu. Au total, 500 logements sont construits, répartis en deux immeubles de 18 000m<sup>2</sup>, rue Desaix (lot A) et rue du Lac (lot D).

Concernant le stationnement, chaque lot est assujéti à la réalisation d'un nombre de places de parking en fonction de sa surface de planchers et de sa fonction, conformément à l'application des règlements d'urbanisme en vigueur à cette époque. Mais ces ratios normatifs et nationaux imposent aux acquéreurs des lots d'attribuer des surfaces trop importantes au stationnement par rapport à la fonction du lot. Par conséquent, l'aménageur a obtenu une dérogation à ce règlement et prévoit la construction d'un parking public, à destination essentiellement des usagers des cités administratives. Enfin, le parc public est maintenu, le long de l'avenue Garibaldi.



**figure 1 : photo de la maquette du centre directionnel Lyon Part-Dieu en octobre 1967, soit le projet tel qu'il a été adopté par les élus municipaux puis approuvé par le Préfet en 1968.**

Source : Archives de la S.E.R.L.

#### PILOTAGE DU PROJET PRESENTI

La S.E.R.L., par convention avec la Ville de Lyon, assure l'aménagement et l'équipement de cette opération. Celle-ci est classée en zone de rénovation urbaine et suit la procédure classique du lotissement : le secteur est alors découpé en plusieurs lots, attribués chacun d'une affectation différente. La S.E.R.L. rachète le foncier que la ville a préempté et acquis, équipe les terrains (viabilisation des lois, aménagement des voiries et des dessertes locales) et revend les lots équipés aux opérateurs. Elle rétrocède, une fois l'opération achevée, les espaces publics aménagés à la Ville de Lyon. Pour les bâtiments à usage privé, le prix de vente des terrains est évalué à partir d'une charge foncière indexée sur l'affectation du lot (commerce, hôtel, bureau, etc.). Par principe, la charge foncière devait refléter le prix du marché lyonnais. Ainsi, le prix de vente des terrains n'est pas calculé à partir du prix d'achat par la Ville de Lyon de ces terrains à l'Armée et n'inclut pas le coût des équipements. L'histoire nous montre que les acquéreurs des lots, publics comme privés, entreront dans la négociation au sujet de ces charges foncières, dont l'évaluation est finalement très délicate, par manque de références,

notamment pour le marché de bureaux. Effectivement, il n'existe pas à proprement parler de marché de bureaux et la demande est à provoquer (c'est pourquoi la S.E.R.L. développe elle-même le premier immeuble de bureaux sur la base de 1 800 F le m<sup>2</sup> utile à comparer à une fourchette estimée de 1 770 F à 2430 F le coût de revient). *Pour le commerce, il conviendra de moduler les charges foncières ; on pourra dépasser le niveau moyen pour certains commerces très recherchés ; mais il faudra descendre très bas pour intéresser des hôtels, des cinémas, par exemple* (extrait d'un rapport de la S.E.R.L. pour le programme prévisionnel de novembre 1967). La charge foncière ne peut ainsi être arrêtée définitivement et sera négociée selon l'évolution du marché.

#### UN DEROULEMENT DE L'OPERATION QUI SEMBLE PLANIFIE

Lorsqu'en 1967 le programme est adopté, les élus locaux et l'aménageur espèrent une réalisation rapide et conforme au plan projeté. Il en sera autrement et la réalisation du cœur de l'opération (le centre commercial, le parc public, le parking public et la tour de bureaux) caractérise les tensions et les conflits autour de la coproduction urbaine. C'est ainsi que Charles Delfante revient quelques années plus tard sur cette opération et notamment sur l'îlot central de l'opération. Il décrit d'abord son projet, tel qu'il était en sortant de son atelier d'urbanisme et montre, avec amertume, l'évolution de son « dessin », modifié au gré des accords et des négociations entre les acteurs de la Part-Dieu.

*« Le cœur de l'opération est un vaste plateau à niveaux variables pour conduire à la gare : il comporte en son centre d'est en ouest : un jardin sauvegardant la cour de la caserne et ses platanes, le centre commercial entendu comme un réseau de rues traditionnelles, le parvis de la gare qui doit occuper les terrains de la gare de triage et être complétée par une gare routière et des parkings.*

*Pour signaler la présence de ce centre, suivant en cela les leçons de Kevin Lynch, une tour de bureaux de 140 m de haut (l'altitude de la terrasse de Fourvière) est plantée au cœur afin de matérialiser l'axe virtuel de composition que l'on imagine prolongé à l'est jusqu'aux Gratte-Ciel de Villeurbanne. Cette « vision », car je dois à la vérité dire que c'en était bien une, est sans doute trop en avance sur les idées du temps (on ne parle pas encore de l'image des villes) et trop « communautaire » pour la cohorte de protagonistes (ce ne furent pas des partenaires) qui vont petit à petit se livrer à un travail de sape inconscient qui équivaut à un « sabotage » du projet. D'abord, le ministère de l'Équipement n'approuve pas le plan d'urbanisme ; puis la SNCF ne veut pas entendre parler*

*de gare à la Part-Dieu ; puis la Société des Centres Commerciaux, adjudicataire du centre commercial, exige un parc de stationnement de 10 000 véhicules (adieu la priorité aux transports en commun !) et opte pour une architecture de « caisse à savon » au lieu et place d'un réseau de rues (l'introversion se substituant à l'extraversion) ; puis la S.E.R.L. se voit contrainte de vendre les terrains qu'elle a équipés à un rythme plus rapide que celui de l'évolution du marché, afin de rembourser les emprunts (l'État qui a pourtant été à l'origine de l'opération s'en désintéresse) et le lotissement, dont on ne connaît les effets pervers, se substitue peu à peu au plan d'ensemble ; enfin et surtout les m<sup>2</sup> constructibles sont multipliés miraculeusement : le centre commercial ne gagne-t-il pas 43% de surface de vente pour la plus grande satisfaction du maire : « C'est autant de moins que les contribuables lyonnais auront à payer ! »<sup>94</sup>*

Cette citation de Charles Delfante exprime ainsi les conflits et les tensions autour de la réalisation du centre directionnel. La résolution ou l'arbitrage entre ces conflits relève d'une certaine régulation de l'acteur public que nous allons maintenant mettre en évidence.

---

<sup>94</sup> DALLY-MARTIN A., DELFANTE C., 1994, *Cent ans d'urbanisme à Lyon*, éditions LUGD, Lyon, p 187.

## **4.2 REALISATION DU CENTRE DIRECTIONNEL DE LA PART-DIEU : 1967-1977**

### OU L'EMERGENCE D'UN URBANISME COPRODUIT

En octobre 1967, le parti architectural et la programmation du centre directionnel de la Part-Dieu sont donc adoptés par le conseil municipal. Cette décision est ensuite entérinée quelques mois plus tard par le Préfet. La commercialisation des lots peut ainsi commencer. Chaque lot a sa propre histoire et montre bien, combien cette opération fut réalisée de façon décousue, au gré des négociations avec les acquéreurs de lots. Avant de détailler plus précisément la production du cœur de l'opération – emblématique des conditions dans lesquelles la Part-Dieu a été créée – , il convient de présenter succinctement la manière dont s'est déroulée la réalisation des autres lots.

À la fin des années 1960, la S.E.R.L. fait face alors à plusieurs difficultés. Aucun immeuble de bureaux ne trouve d'acquéreur, d'autant plus que le marché immobilier connaît une phase de récession depuis 1965 (Granelle, 1999). Pour lancer l'opération du centre directionnel, la S.E.R.L. demande une dérogation à la S.C.E.T. pour pouvoir développer le premier immeuble de bureaux (Lot N). La SOPREC (groupe S.C.E.T.) assure alors la pré-commercialisation des surfaces construites, en répertoriant les usagers potentiels, ainsi que la publicité autour de cet immeuble et de l'opération. Ces études permettent ainsi de lancer la Part-Dieu dans sa phase opérationnelle et de faire connaître l'opération aux investisseurs parisiens et internationaux. La S.E.R.L. obtient le permis de construire en novembre 1969, au moment où le taux de remplissage de l'immeuble en pré-vente atteint 80%. Finalement, l'immeuble Part-Dieu Garibaldi (ou PDG) est un succès, le marché de l'immobilier de bureaux est enfin créé. La réalisation du Britannia (lot P) va suivre rapidement. Des premiers contacts sont pris avec un groupe néerlandais mais aucun accord n'a pu être finalisé. Du côté de la S.E.R.L. et des élus locaux, on se méfie des investisseurs étrangers, préférant confier les lots à des promoteurs français voire lyonnais. Sur ce programme, un groupe de promoteurs britanniques (Peachey Property) concluent l'achat de cet immeuble en 1972, en association avec des groupes bancaires parisiens dont le chef de file est la Société Générale. Néanmoins, le centre directionnel attire peu d'investisseurs potentiels, ce qui provoque une certaine inquiétude du côté de la S.E.R.L. et du conseil municipal sur la réussite du centre directionnel à la Part-Dieu.

L'étude de l'opération de la Part-Dieu montre une imbrication complexe des jeux d'acteurs et des réalisations. Nous commençons l'histoire du centre directionnel par la conception du centre commercial, conception architecturale et mise en place du pilotage de ce projet, car les acteurs en présence ou du moins les protagonistes, sont les mêmes sur les autres lots qui composent le cœur du centre directionnel. Nous établissons ensuite une petite chronologie de l'opération, indiquant les événements majeurs et leurs enchaînements, pour mieux comprendre les conflits ou les résistances autour de cette opération. Le lotisseur (la S.E.R.L.) et l'acquéreur (la Société des Centres Commerciaux, S.C.C.) cosignent une série de conventions les liant sur certaines missions et entretenant l'illusion d'une collaboration étroite entre ces deux acteurs. Cette présentation clôt une présentation des faits et des acteurs de la Part-Dieu (sous-section 1). Puis, nous abordons les tensions inhérentes à la réalisation de l'opération. De ce point de vue, plusieurs problèmes émergent autour de la conception du centre directionnel et aboutissent à un changement radical du plan masse, où les intérêts du secteur privé prévalent (sous-section 2). L'analyse du pilotage de l'opération Part-Dieu et la mise en perspective de deux moments, avant la commercialisation du centre commercial en 1968 puis vers l'achèvement de l'opération en 1975, montre les prémisses d'une ouverture du système d'action « traditionnel » à de nouveaux acteurs issus de la sphère privée et/ou étrangère. Par conséquent, nous assistons à un renouvellement des modalités de pilotage d'opération, rompant avec la structure habituelle (S.E.R.L.-Pradel – Delfante – État). L'issue de l'opération Part-Dieu permet ainsi de saisir l'ébauche d'un éclatement de la maîtrise d'ouvrage urbaine où les lieux d'expertise et les canaux de financement se multiplient, aboutissant à de nouvelles logiques dénoncées par certains (sous-section 3).

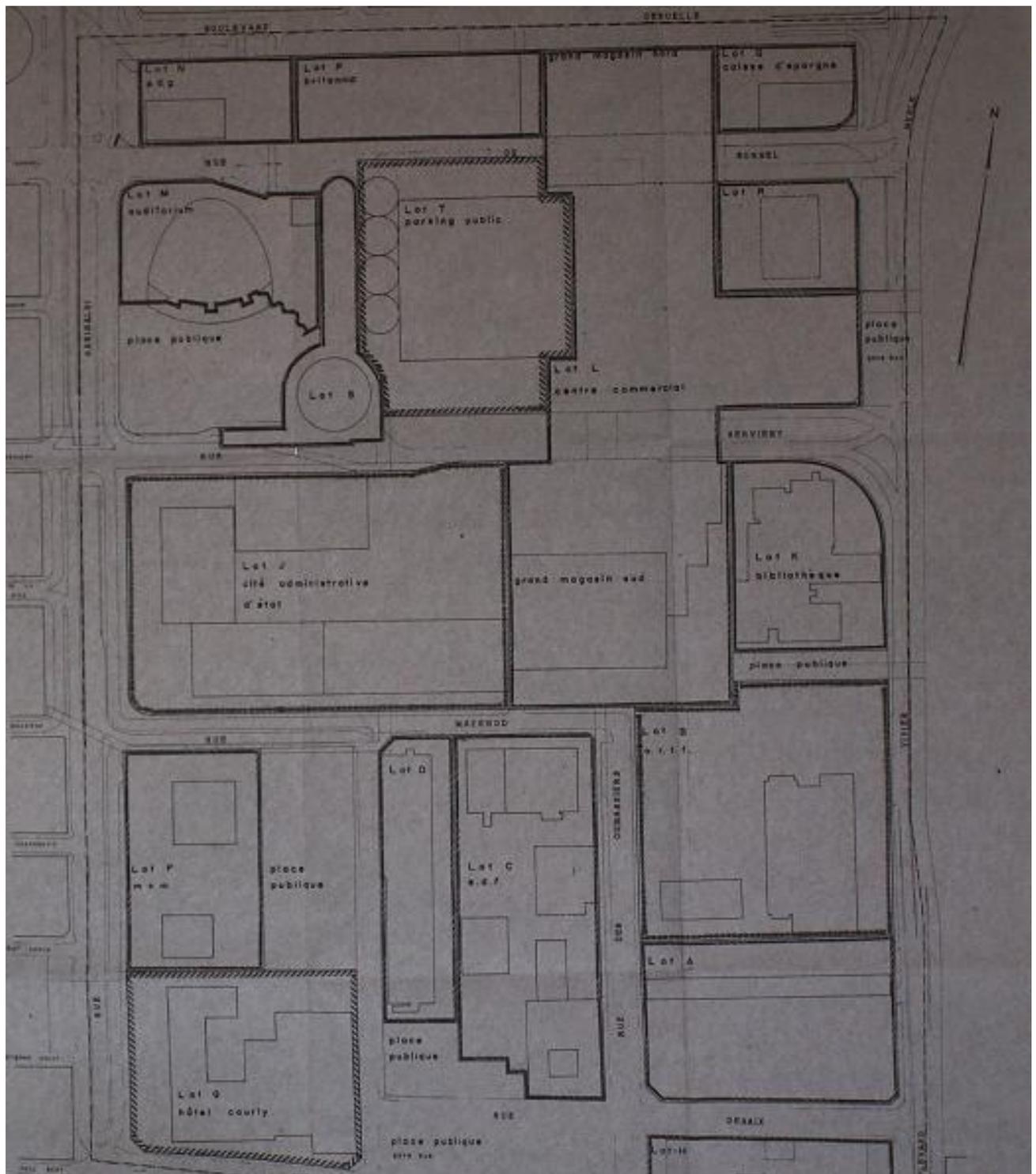


Figure 2 : le plan masse du centre directionnel de la Part-Dieu tel qu'il a été réalisé Les lettres correspondent aux lots.

Source : Archives de la S.E.R.L.

## 4.2.1 CHRONIQUE D'UNE REALISATION MOUVEMENTEE

### 4.2.1.1 AUTOUR DU CENTRE COMMERCIAL, CONSTITUTION DU DISPOSITIF DE PILOTAGE DU CŒUR DU CENTRE DIRECTIONNEL

#### CONCEPTION D'UN CENTRE COMMERCIAL PARTICULIER : FAIRE APPEL A DES EXPERTISES « EXTERNES » A LA SPHERE PUBLIQUE

La conception du centre commercial est le fruit d'un travail conjoint entre plusieurs acteurs. Dès le milieu des années 1960 Victor Gruen, architecte américain et spécialiste des centres commerciaux en centre-ville, est contacté par le directeur de la S.E.R.L., Mr Chaffangeon et le chargé d'opération Alain Fourest<sup>95</sup>, au sujet de la conception architecturale de celui de la Part-Dieu. Pour limiter la consommation d'espace au sol, le centre commercial doit s'organiser sur plusieurs niveaux avec la difficulté d'animer les différents niveaux. Victor Gruen a théorisé ce concept à partir de son expérience de Rochester aux États-Unis. Il travaille étroitement avec le cabinet Larry Smith, réputé pour les études commerciales de ce produit – potentiels de vente, répartition des surfaces de vente en fonction du type de biens commercialisés. Par ailleurs, ces spécialistes sont régulièrement mobilisés pour la conception des centres commerciaux en France, notamment dans les villes nouvelles. Une délégation lyonnaise (Chaffangeon et Alain Fourest de la S.E.R.L., Charles Delfante et Régis Zeller du cabinet Delfante) se rend aux États-Unis pour finaliser les accords de coopération entre la S.E.R.L. et Larry Smith.

*« A Lyon, un peu en avance sur les autres, nous cherchons à nous donner des compétences techniques et économiques pour être à même de négocier avec les promoteurs commerciaux et en particulier les grands magasins qui se rendent bien compte que les centres périphériques style boîtes à chaussures ne correspondent pas à leur image et leur clientèle. Quand je dis nous c'est outre moi-même, Charles Delfante et Zeller mais aussi Chaffangeon mon patron et directeur de la SERL ainsi qu'un certain nombre d'administrateurs de la SERL ; Cela nous conduit donc à confier des missions à Victor Gruen, Larry Smith etc.. L'objectif et à la fois de nous former de mieux comprendre les stratégies des promoteurs et de leurs présenter des projets qu'ils ne pourront contester. On peut dire que durant cette phase très intéressante nous avons essayé de tirer parti des erreurs du passé et d'adapter les projets publics pour qu'ils séduisent les promoteurs. Certains des membres de notre " famille de pensée " contestaient*

---

<sup>95</sup> Formation HEC

*d'ailleurs ces initiatives qui conduisaient à confondre intérêt public et intérêt privé. Je rappelle que notre ambition était de sauver le centre ville et de prouver que le commerce moderne pouvait s'y développer aussi bien et même mieux qu'en périphérie. On rappelle également qu'à cette époque nous étions presque en avance sur les USA qui commençaient à peine à envisager des programmes de ce type. Lors d'un voyage avec Zeller seul le centre de Rochester répondait en partie à nos critères. »<sup>96</sup>*

La mission comporte ainsi une analyse économique (examen du site de la Part-Dieu et des moyens d'accès locaux et régionaux, détermination de la zone d'attraction et de ses secteurs d'influence en considération de la force concurrentielle du centre-ville de Lyon et des autres opportunités commerciales de la région, examen de l'évolution démographique, analyse du niveau des revenus moyens et des dépenses par personne, ainsi que la répartition des dépenses de détail par personne selon chaque catégorie de magasins normalement représentés, étude de la concurrence, sur la base du potentiel de vente au détail disponibles, fournir des recommandations quant aux surfaces maximum qui seraient à développer par catégorie de magasin pour 1970, conseils à donner également pour une extension future si celle-ci est justifiée). *Des conseils préliminaires seront enfin donnés en ce qui concerne le nombre de places de parking qu'il sera nécessaire de créer pour assurer au centre commercial étudié l'influence prévue* (extrait du contrat d'études passé entre la S.E.R.L. et Larry Smith, 1<sup>er</sup> juillet 1967, p 2). Cette étude s'appuie ainsi sur les données de l'INSEE et celles du CREDOC sur la consommation des ménages. Victor Gruen et Larry Smith sont ainsi associés à la S.E.R.L. et à l'atelier d'urbanisme pour la définition de l'avant-projet du centre commercial.

#### LES PRECONISATIONS DE LARRY SMITH : LA REUSSITE DU CENTRE COMMERCIAL PASSE PAR UNE BONNE ACCESSIBILITE

Le centre commercial se construit sur trois niveaux avec deux grands magasins de part et d'autre du centre (au nord donnant sur la rue Deruelle à proximité du Cours Lafayette, au sud sur la future rue du docteur Bouchut – à créer). Ces deux magasins s'établissent sur les trois niveaux et jouent le rôle de « magnets », permettant l'animation des mails bordés de petites et moyennes boutiques. Vers l'est, un autre mail assure la liaison avec la future gare régionale de voyageurs. En 1967, deux grandes enseignes sont candidates : le Printemps et les Galeries Lafayette. Ces dernières ont jeté leur dévolu sur le grand magasin nord, mieux situé que l'autre et sont fortement impliquées dans la conception du centre commercial en la personne

---

<sup>96</sup> Correspondance Alain Fourest, 25 novembre 2003

de Serge Careil. Ces deux enseignes, également présentes sur la presqu'île, espèrent ainsi développer leur part de marché sur la région lyonnaise, que Larry Smith estime sans cesse croissante.

*« Les études réalisées avec la collaboration de Larry-Smith, ont défini le potentiel commercial du secteur « Part-Dieu », en fonction de l'évolution démographique et des projets d'urbanisation connus pour les 15 ans à venir. Il ne s'agit pas du tout de créer un centre commercial de quartier ; mais après avoir défini la zone d'influence, de chercher à prévoir son évolution, ainsi que le marché potentiel qui en découle dans l'immédiat et pour les 15 ans à venir. La structure du centre commercial sera ensuite étudiée avec soin.*

*La recherche des acquéreurs : grands magasins, commerçants indépendants, soulève de multiples difficultés analogues à celles signalées en matière de bureaux, et justifiera des recherches de solutions de même type ; des tables rondes devront être organisées avec la profession, suivies de contacts bilatéraux, en particulier avec les grands magasins et les grandes marques. En plus, le niveau de la charge foncière devra sans doute être modulé, selon les commerces envisagés.*

*Des formules de location, rendues possibles, nous le souhaitons, par le texte définitif du PLOFU, seraient plus souples et épouserait mieux l'évolution des chiffres d'affaires, qu'une vente consentie à l'origine, mais il faudrait alors que la collectivité dispose de financement à long terme. »<sup>97</sup>*

Ainsi, Larry Smith propose à la S.E.R.L. une ligne de conduite à suivre pour assurer une meilleure commercialisation possible des boutiques du centre commercial. En effet, à cette époque, de nombreux centres commerciaux périphériques se construisent et engendrent une concurrence importante au sein de l'agglomération lyonnaise (Bourdin, 1996). Dans ce contexte, Larry Smith insiste sur la nécessité d'avoir à la Part-Dieu, seul centre commercial urbain, une bonne desserte (les autoroutes urbaines passant à proximité et une station de métro à proximité sont les conditions minimales) et une offre de stationnement satisfaisante, estimée à 4 200 places environ. Le cabinet américain estime ainsi une commercialisation rapide des boutiques du centre, à la condition d'associer la S.E.R.L. et les futurs acquéreurs des magasins. Le concours opérateur semble ainsi en bonne voie, d'autant plus que la présence des deux enseignes françaises –Printemps et Galeries Lafayette- garantit la réussite

---

<sup>97</sup> Rapport d'activité 1968, de la S.E.R.L. présentant l'opération de rénovation urbaine de la Part-Dieu : rappel des données essentielles à l'opération, p 19. archives S.E.R.L.

de ce projet (elles servent de locomotives pour attirer des commerçants lyonnais à venir s'installer dans le centre).

CENTRE COMMERCIAL RECHERCHE INVESTISSEURS, DEVELOPPEURS ET ACQUEREURS : UN CONCOURS BIAISE

En novembre 1969, le concours opérateur du centre commercial est lancé, par la S.E.R.L. sur la base de l'avant-projet de 1967. Les travaux doivent commencer rapidement car l'ouverture est prévue en 1973. Il faut trouver un acquéreur pour construire les boutiques et les mails centraux, sachant que les grands magasins sud et nord, devraient être achetés par de grandes enseignes ; les Galeries Lafayette et le Printemps, déjà présents sur la presqu'île envisagent une candidature sérieuse. L'objet du concours est porté sur le montage juridique et financier de l'ouvrage, puisque le cabinet Delfante avec l'aide de Victor Gruen et de Larry Smith règlent les derniers détails architecturaux et fonctionnels. D'ailleurs, aucun des cinq candidats reçus ne va remettre en cause cet avant-projet (Bulletin de la Société Académique des Architectes Lyonnais, n°3, juin 2002, p 3).

Au final, la Société des Centres Commerciaux (S.C.C.) pose sa candidature, par courrier de son directeur, Jean-Louis Solal, datant du 20 janvier 1970. Il envisage également de développer d'autres activités dans la région lyonnaise. Cette société est implantée en région parisienne, où elle a déjà étudié et construit de grands centres périphériques (Rosny 2 est en voie d'achèvement 100 000 m<sup>2</sup> de commerces, 100 000 m<sup>2</sup> de bureaux répartis en 4 tours, Évry 2 doit ouvrir au printemps 1973 - 15 000 m<sup>2</sup> de commerces, un immeuble de bureaux de 11 étages au-dessus du centre commercial). Son directeur est actionnaire minoritaire, les autres sont des investisseurs parisiens dont l'UNIF dirigé par son ami Robert de Balkany et la Hénin (entretien Solal)<sup>98</sup>. La S.C.C. espère ainsi développer un produit analogue, combinant commerces et programmes de bureaux. Elle se positionne d'emblée sur un programme de bureaux, sans préciser le lot.

Quelques semaines plus tard, un nouveau courrier de la S.C.C. esquisse le dispositif de conduite de l'opération. Cette lettre du 10 avril 1970 de Jean-Louis Solal à Benoît Carteron, marque ainsi le début d'une étroite collaboration entre la S.C.C., les sociétés de la S.C.E.T. et le cabinet Delfante et pose les bases du pilotage du cœur du centre directionnel de la Part-Dieu. *Nous vous proposons donc de réaliser un programme de 85 000 m<sup>2</sup> commerciaux utiles,*

---

<sup>98</sup> Vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, les actionnaires vont vendre progressivement leurs parts à Jean-Louis Solal. Aujourd'hui la S.C.C. n'existe plus et Jean-Louis Solal a créé, à partir de la S.C.C., JLSI (Jean-Louis Solal Investissement) œuvrant dans le même domaine : promotion et gestion des centres commerciaux.

*au minimum, comprenant deux grands magasins de 20 000 m<sup>2</sup> utiles au moins, et une centaine de magasins ou services spécialisés. Nous réaliserons en outre, et conformément au dossier programme, 900 places de parking environ<sup>99</sup>. La S.C.C. propose aussi d'intéresser financièrement la S.E.R.L., via une mission de coordination générale et de contrôle et Lyon Parc Auto<sup>100</sup>, dont la politique de tarification du parking central aura une influence considérable sur celui du centre commercial, politique que la S.C.C. entend négocier avec Lyon Parc Auto. Ainsi nous sommes prêts à verser tout ou partie du pourcentage du chiffre d'affaires, prévus ci-dessus, à Lyon Parc Auto afin de lui permettre de pratiquer pendant les premières années de fonctionnements des tarifs dits de « lancement ». Puis, la S.C.C. récapitule des différents contrats et procédures à passer entre les protagonistes : compromis de vente de cession de terrain, contrat de mission de contrôle et de coordination générale de la S.E.R.L., contrat de commercialisation de la S.E.R.L. (SOPREC), contrat de bail entre la S.C.C. et Lyon Parc Auto pour les 900 places de parking, convention de tarification des parkings Lyon Parc Auto avec accord des grands magasins, cahier des charges particulières de la Part-Dieu prévoyant notamment le calendrier de livraison des VRD<sup>101</sup>, des accès au centre et des parkings qui sont à la charge de la S.E.R.L.. Enfin, la S.C.C. affirme son engagement auprès des Lyonnais et le respect de leurs intérêts.*

*« Comme vous le voyez la S.C.C. est décidée à faire le maximum pour s'intégrer au milieu lyonnais. En effet, elle souhaite, au-delà de l'opération Part-Dieu, réaliser d'autres promotions (bureaux, logements, commerces, etc.) à Lyon et dans sa région ; elle créera à cet effet un bureau local basé à Lyon. Aussi a-t-elle choisi Monsieur Delfante comme homme de l'art. Elle est prête à désigner le Crédit Lyonnais comme chef de file de son tour de table financier. Elle propose une commission de sélection, du 1/3 des commerçants du centre (dans la limite de 1/4 des surfaces) composée par des autorités locales et intérêts locaux. Elle confie à la S.E.R.L. un contrôle général de son opération. Elle confie une mission de commercialisation du programme à la S.E.R.L. (SOPREC). Elle s'engage, à*

---

<sup>99</sup> extrait de la lettre du 10 avril 1970 de Jean-Louis Solal (S.C.C.) à Benoît Carteron (président de la S.E.R.L.)

<sup>100</sup> Lyon Parc Auto (LPA) est une société d'économie mixte créée en 1969 pour l'exploitation des parkings de Lyon, une première en France. Ses actionnaires sont essentiellement la communauté urbaine (30,69%), la Ville de Lyon, (21,63%) le département du Rhône (9,52%) et la Caisse des Dépôts (21,45%). Au moment des faits, son directeur est Chaffangeon, qui cumule la direction de la S.E.R.L. jusqu'en 1970.

<sup>101</sup> Voiries et réseaux divers

*retenir, à propositions comparables, des entreprises de travaux et de construction lyonnaises pour son chantier. »<sup>102</sup>*

En fait, la S.C.C. sera lauréate d'un concours quelque peu biaisé et ses propositions ne sont qu'une récapitulation d'accords verbaux (entretien Zeller et correspondance Fourest). En effet, nous n'avons retrouvé aucune trace au sujet du concours opérateur et encore moins d'un compte-rendu des entretiens ou d'un échange de courriers avec les candidats potentiels, dans les archives de la S.E.R.L.. Dès l'annonce de la candidature potentielle de la S.C.C. en janvier 1970, de nombreux échanges vont avoir lieu entre Jean-Louis Solal de la S.C.C., Mr Chaffangeon et Alain Fourest de la S.E.R.L., Louis Pradel et surtout les « Parisiens » : Mr Leroy de la S.C.E.T., Mr Parfait de la Caisse des Dépôts et Consignations et Mr Bloch-Lainé du Crédit Lyonnais<sup>103</sup>. Au cours d'un cocktail parisien, auquel les gens de la S.E.R.L. ne sont pas conviés, le choix de l'opérateur du centre commercial s'arrête sur la S.C.C. et ses habitués investisseurs (l'UNion Immobilière et Financière) présidée et dirigée par Robert de Balkany. Ce choix est très peu contestable, puisque la S.C.C. est la seule société, par ses références, à être capable de développer un tel produit (entretien Delfante, entretien Fourest). Le Crédit Lyonnais qui entend installer une agence régionale et des bureaux sur le centre directionnel, prend part au tour de table financier pour le centre commercial. En échange, la S.C.C., quelque peu contrainte, accepte de développer la tour de bureaux (le lot S) pour le compte du Crédit Lyonnais (entretien Solal). Louis Pradel assiste également à cette réunion et prend acte de la décision.

Le déroulement de ce concours montre clairement un désintérêt envers les institutions et les sociétés privées des organismes locaux. Certes, aucun promoteur ou banquier local ne pouvait assumer seul ou en association une telle entreprise. Ceci explique en partie leur désistement de cette opération après les études préliminaires à la fin des années 1960<sup>104</sup>. Jean Labasse<sup>105</sup>, l'un des chefs de file du Comité d'expansion lyonnais<sup>106</sup> va pourtant tenter avec quelques

---

<sup>102</sup> Extrait de la lettre du 10 avril 1970, pp 7-8

<sup>103</sup> Qui était dans les années 1950 à la tête de la Caisse des Dépôts et Consignations et qui a co-fondé la S.C.E.T.

<sup>104</sup> Malgré nos recherches dans les archives de la S.E.R.L. et de celles de Jean Labasse (Institut d'Urbanisme de Lyon), nous n'avons malheureusement pas pu en savoir davantage sur cet épisode de la Part-Dieu. Toutefois, ce départ est susceptible d'avoir provoqué une vive tension entre certains investisseurs locaux et les collectivités locales. Ceci expliquerait en partie les « attaques » répétées de Charles Delfante sur l'attitude « frileuse » des investisseurs locaux sur la Part-Dieu durant les années 1960-1970. Voir notamment l'article rédigé par Charles Delfante sur l'histoire de la Part-Dieu : (Delfante, 2004).

<sup>105</sup> Banquier, directeur de la banque Neuflyze et géographe, installé à Lyon.

<sup>106</sup> « Le Comité rassemble une centaine de membres issus des milieux économiques et universitaires lyonnais, admis en fonction de leur compétence et de leur souci de l'intérêt général. L'association est présidée par un membre du CIL, secondé par 17 personnalités élues au Conseil d'administration. Figurent notamment les dirigeants des principales entreprises industrielles et bancaires lyonnaises : la Compagnie Électromécanique, la LIPHA (pharmacie et cosmétiques), la CIBA (colorants chimiques), la Rhodiaceta (fils synthétiques), les

collaborateurs locaux, un rapprochement avec la S.C.C. dès janvier 1970, notamment en posant sa candidature pour le pool financier du centre commercial. Quelques mois plus tard, Jean Labasse comprend vite que les investisseurs locaux, hormis le Crédit Lyonnais, sont écartés du tour de table.

*« Comme vous le voyez, nous ne sommes pas mentionnés parmi les promoteurs ou les opérateurs et le représentant du Conseil Général, récemment remercié, mon ami Chaîne, m'a indiqué que nous étions seulement connus comme nous étant désistés après étude préliminaire du dossier. Pour nous permettre d'intervenir aux côtés de Solal, il eût fallu à tout le moins que notre ralliement soit connu et que nous figurions parmi les banquiers du financement. Faute de cette explication de notre position par les soins du promoteur, je ne vois pas qu'il nous soit possible d'intervenir ici ou là auprès des autorités locales sans nous déconsidérer.*

*Il est vrai que notre rôle peut se borner à donner quelques indications tactiques à Solal et à son équipe, voire à leur offrir un bureau lorsque, venant à Lyon, ils désirent échapper à l'influence du Crédit Lyonnais. Si cela suffit à justifier notre présence dans le pool de financement, je m'en félicite à condition que nous ayons des espoirs de mouvement de compte, espoirs pour lesquels je suis sceptique vu la surveillance jalouse du Crédit Lyonnais. En outre, avons-nous des raisons de participer au capital de la future société de promotion dès lors que notre rôle est officiellement ignoré ? La question vaut d'être posée. »<sup>107</sup>*

Effectivement, la S.C.C. et ses proches collaborateurs parisiens et le Crédit Lyonnais vont soigneusement éviter Jean Labasse et ses amis lyonnais. Tant qu'Alain Fourest sera à la S.E.R.L., Jean Labasse sera invité aux différentes réunions de conception des immeubles de bureaux de la Part-Dieu. Après sa démission, la Part-Dieu prend un nouveau départ en s'appuyant essentiellement sur d'autres expertises choisies par la S.C.C..

#### QUELQUES CHANGEMENTS DE TETES...

Suite au déroulement du concours, Alain Fourest a la charge d'officialiser ces accords par la signature de nombreux contrats. Il préfère démissionner. Georges Vauzeilles, jeune ingénieur

---

entrepôts frigorifiques, le Crédit Lyonnais, la Société de Gestion Financière Neuflyze-Schlumberger-Mallet, la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie... Les autres membres adhérents, d'honneur ou actifs, sont des personnes morales ou physiques, chefs d'entreprises, fonctionnaires, libéraux, institutions ou organismes ayant un intérêt pour les questions économiques. » (Linossier, 2006, p 170)

<sup>107</sup> Lettre de Jean Labasse à JC HAAS du 13 mai 1970. Fonds Labasse, Institut d'Urbanisme de Lyon

recruté par la S.C.E.T. le remplace. Mr Chaffangeon quitte aussi la direction de la S.E.R.L. pour se focaliser sur celle de Lyon Parc Auto (LPA). James Varnier lui succède. Enfin, la S.C.C. installe un bureau à Lyon et débauche pour cela Serge Douady de la S.C.E.T. qui prend la responsabilité de la réalisation du centre commercial pour le compte de la S.C.C. et Serge Careil des Galeries Lafayette, adjoint de Solal, en charge des questions commerciales et financières. La S.C.C. choisit également le cabinet new-yorkais Copeland-Novak-Israel, comme consultant afin de vérifier les plans établis par Régis Zeller architecte du centre commercial et membre du cabinet Delfante. Fin 1970, la nouvelle « équipe » est en place et doit faire face à de nombreuses difficultés.

#### 4.2.1.2 CHRONOLOGIE DE LA REALISATION DU CŒUR DU CENTRE DIRECTIONNEL

Pour mieux comprendre le dispositif de pilotage de l'opération du cœur du centre directionnel de la Part-Dieu et les conflits inhérents, il nous semble important de présenter l'enchaînement chronologique des événements et décisions qui ont complètement modifié le plan masse de 1967 de la Part-Dieu (voir figure 2). Déjà, peu de temps après l'adoption du parti architectural et urbanistique de l'opération en octobre 1967, la SNCF annonce son refus de développer une nouvelle gare centrale à la Part-Dieu, dans les meilleurs des cas, il est question d'une gare régionale devant desservir la banlieue est et les deux villes nouvelles programmées par la DATAR (L'Isle d'Abeau et la Plaine de l'Ain). Cette décision remet en cause une partie du plan-masse et surtout la conception même du centre commercial. Mais les architectes du centre continuent de prévoir un accès direct entre le centre et la future gare régionale ou centrale.

En avril 1970, la S.C.C. est retenue pour le développement du centre commercial (lot L) et met une option sur le lot S (tour de bureaux de grande hauteur) accolée au centre commercial. La S.C.C. prend le cabinet Delfante et Mr Régis Zeller pour assurer la maîtrise d'œuvre du centre commercial et choisit le cabinet Pei et Mr Cossutta pour la réalisation de la tour. Les études de conception des ouvrages architecturaux se poursuivent autour essentiellement, de deux revendications : le déplacement du lot S et l'impossibilité de construire les places de stationnement calculées selon les ratios en vigueur sur les lots « retenus ». Durant cette même année, le Printemps qui devait acquérir le grand magasin sud du centre commercial se désiste, mettant en péril la réalisation du centre commercial. Régis Zeller et la S.C.C. cherchent alors un acquéreur potentiel auprès de grandes enseignes internationales.

En mars 1971, le compromis de vente pour le centre commercial est signé entre la S.C.C. et la S.E.R.L. S'ajoute à ce compromis une série de contrats et de conventions qui lient fortement

la S.C.C. et la S.E.R.L. Entre temps, les discussions se poursuivent au sujet du déplacement du lot S et des problèmes de stationnement. La S.C.C. commande alors une nouvelle étude à Larry Smith, pour prendre en compte les mutations de la concurrence commerciale dans l'agglomération lyonnaise engendrées par les récentes implantations de centres commerciaux dans la périphérie.

En avril 1972, Louis Pradel accorde le déplacement du lot S, conformément aux vœux de la S.C.C. et malgré l'avis défavorable de Charles Delfante. En mai 1972, les Galeries Lafayette et la S.C.C. signent l'acte de vente pour le grand magasin nord. En août 1972, Jelmoli, enseigne suisse concurrente des Galeries et du Printemps acquiert le grand magasin sud. Ce même mois, Larry Smith livre son nouveau rapport à la S.C.C., qui préconise une offre de stationnement plus importante et une bonne desserte du centre commercial – routière et en transport en commun - , pour que ce dernier puisse concurrencer les magasins périphériques.

En septembre 1972, LPA, la S.E.R.L. et la S.C.C. signent un accord au sujet du parking public central, qui sera en partie destiné aux usagers du centre commercial. En contrepartie, les commerçants du centre paieront une redevance à la C.O.U.R.L.Y., calculée sur leur chiffre d'affaire et devant couvrir une partie de l'investissement du parking supporté par la C.O.U.R.L.Y.. De fait, en septembre 1972 le permis de construire du parking central est obtenu et les travaux démarrent. En octobre 1972, l'option sur le lot S est levée par la S.C.C., la société se déclare officiellement acquéreur du lot S, où seront développés l'agence commerciale régionale du Crédit Lyonnais, des bureaux et un hôtel de haut standing.

Le 17 mars 1972, la SNCF annonce son intention de créer une liaison rapide, en turbo-train entre Paris et Lyon. Puisque les quais de la gare de Perrache sont trop courts et que la gare des Brotteaux doit être entièrement rénovée, la SNCF opte pour la construction d'une nouvelle gare, à la Part-Dieu (Waldmann, 1991). Mais les plans du cœur du centre directionnel sont trop avancés pour prendre en compte cette nouvelle décision de la SNCF, l'opération de la gare fait alors l'objet d'une autre opération, la Z.A.C. de la gare de la Part-Dieu, également concédée par la C.O.U.R.L.Y. à la S.E.R.L.

Le 30 janvier 1973, le permis de construire du centre commercial est obtenu sous réserves du Préfet. Ce dernier désapprouve l'ajout partiel d'un quatrième niveau (au droit des grands magasins) et la transformation du toit terrasse du centre commercial en parking, qui devait être à l'origine, un jardin public. La S.E.R.L. va alors œuvrer auprès du préfet pour le compte de la S.C.C. pour faire valoir les changements, nécessaires au bon fonctionnement du centre

commercial. Le modificatif du permis de construire sera approuvé le 24 janvier 1974 et le 25 mars 1974 l'acte de vente est signé.

Entre temps, la commercialisation des boutiques débute en mars 1973 et le chantier en octobre 1973, après que les travaux de la station de métro, sous le centre commercial, ont été achevés. En juillet 1973, la S.C.C. passe devant la Commission Régionale des Opérations Immobilières et de l'Architecture (CROIA), qui donne un avis favorable à l'obtention du permis de construire, accordé le 18 septembre 1973. Il sera suivi, en octobre 1973, par la signature d'un accord entre LPA, la S.E.R.L. et la S.C.C., au sujet de la réservation annuelle de 200 places de stationnement au sein du parking public des Halles à proximité de la tour de bureaux et géré par LPA. Ces places sont destinées aux clients de l'hôtel et seront payées par la chaîne hôtelière, locatrice de la tour. Le chantier de la tour débute en 1974.

Le centre commercial est inauguré le 8 septembre 1975, soit 2 jours après l'inauguration de la rue piétonne de la rue de la République en Presqu'île. À l'occasion un immense buffet est organisé dans les mails du centre commercial où un millier de personnes est convié, dont le « gratin » parisien. Le maire se félicite de cette réalisation hors pair et du travail réalisé par la S.E.R.L., Charles Delfante, les architectes du centre et les promoteurs. Le 31 mai 1977, la Tour du Crédit Lyonnais est achevée, devenant l'emblème de Lyon. Mais l'ambiance est loin d'être euphorique, puisque son inauguration a lieu en plein marasme économique et crise lyonnaise de l'immobilier de bureaux.

#### 4.2.1.3 UN MONTAGE INSTITUTIONNEL ENTRECROISE ENTRE RESPONSABILITES ET OBLIGATIONS DE LA S.C.C. ET DE LA S.E.R.L.

La signature des compromis et des promesses de vente des lots visés par la S.C.C., s'accompagne de plusieurs conventions, liant fortement la S.E.R.L. et la S.C.C. Ces différents contrats sont issus des négociations préalables à la lettre d'engagement de la S.C.C. du 10 avril 1970. Leur exposition permet de comprendre le dispositif du pilotage du projet du centre commercial et les liaisons qui existent entre ce centre, le parking public central et la tour de bureaux.

#### LE COMPROMIS DE VENTE DU CENTRE COMMERCIAL

Le 18 mars 1971, le compromis de vente pour le centre commercial est signé entre la S.E.R.L. et la S.C.I. du centre commercial, nouvellement créée, émanant de la S.C.C. et de l'UNIF

(banque dirigé par Robert de Balkany)<sup>108</sup>. Il est accompagné de plusieurs conventions, répartissant les rôles entre le promoteur privé et la S.E.R.L. pour le bon déroulement de l'opération Part-Dieu. Le compromis de vente débute par une déclaration liminaire de l'acquéreur, sur la nécessité de bénéficier à la Part-Dieu d'une accessibilité irréprochable, alertant la S.E.R.L. et les autorités publiques de cette condition *sine qua none* pour le bon fonctionnement du centre directionnel. Cette exigence passe par un « *confort collectif* » des clients du centre commercial<sup>109</sup> avec un aménagement de qualité pour les passerelles et la dalle, des transports en commun performant (notamment la réalisation d'une station de métro) et dans l'attente du raccordement du centre à l'autoroute LY2, l'aménagement de pénétrantes depuis le boulevard Laurent Bonnevey et une desserte confortable à partir de Garibaldi. Enfin, le succès du centre commercial dépend de l'offre de stationnement. *Pareil fonctionnement exige, en plus du nombre de places de stationnement prévues, des accès et une signalisation faciles pour l'entrée et la sortie des véhicules et une rotation rapide impliquant diverses conditions technologiques et certains critères de tarification* (Compromis de vente, p 3). La S.C.C. pose ici ses conditions, qui ne sont pas incluses dans les conditions suspensives, mais qui reflètent les éléments du programme sur lesquelles la S.C.C. négociera sans cesse. Néanmoins, l'accessibilité des voitures et le stationnement seront repris dans le compromis (article 1, tiret 5, p 6), mentionnant une collaboration entre la S.C.C., la S.E.R.L., les enseignes des grands magasins, les services techniques de la communauté urbaine de Lyon et de la Ville de Lyon, de la société LPA et de la Préfecture du Rhône, pour trouver la meilleure solution possible.

Le compromis de vente définit également les contraintes de construction. Le centre commercial inclut ainsi, une surface de vente (surface des boutiques et des grands magasins hors réserves) estimée entre 90 000 m<sup>2</sup> et 110 000 m<sup>2</sup>, des locaux dans la partie reliant le centre à la station de métro et une surface de parking de 900 places que LPA gèrera, répartie sur le toit de la partie centrale du centre commercial et en sous-sol sous le grand magasin sud. La partie ouest comportera des ouvertures permettant aux piétons de rejoindre aisément le parking public, les passerelles reliant le centre aux immeubles de bureaux situés au nord (P et Q) sont aussi à la charge de l'acquéreur. La S.C.C. dispose d'un délai de 28 mois pour construire le centre commercial, une fois le permis de construire obtenu, à condition que la S.E.R.L. respecte les délais pour les travaux d'aménagement d'infrastructure (notamment

---

<sup>108</sup> Néanmoins, Robert de Balkany n'intervient que très peu, beaucoup de courriers échangés entre la S.E.R.L. et la SCI du centre commercial sont à l'en-tête de la S.C.C. C'est pourquoi, nous entretenons « l'amalgame » et substituons par la suite la S.C.C. à la SCI du centre commercial – antenne lyonnaise de la S.C.C.

<sup>109</sup> Compromis de vente pour le centre commercial entre la S.E.R.L. et la S.C.C. : 18 mars 1971, p 2

l'enfoncement des rues de Bonnel et Servient sous le centre commercial). Mais l'ouverture du centre commercial ne peut se faire suivant l'activité saisonnière des grands magasins, à savoir du 15 février au 15 avril ou du 15 septembre au 1<sup>er</sup> novembre.

La S.E.R.L. s'engage à faire construire par la société LPA un parking public de 3 000 places, mitoyen au centre commercial. 60% des places de stationnement de ce parking devront être ouvertes au public (c'est-à-dire au minimum possibilité d'accès, de stationnement et de sortie) à la date d'ouverture du centre commercial. La construction du parking doit ainsi être concomitante à celle du centre. De ce fait, la société Lyon Parc Auto doit déposer son dossier réglementaire et complet de demande de permis de construire le jour où l'acquéreur déposera le sien. Elle devra s'efforcer de l'obtenir dans les mêmes délais que l'acquéreur. Si cette condition n'est pas réalisée, le compromis de vente met en place un dispositif de pénalités à payer par la S.E.R.L. à la S.C.C. (si LPA a du retard). En contrepartie, la S.C.C. doit s'assurer que ses constructions concernant la circulation piéton seront réalisées dans les temps, sinon le même dispositif de pénalités entre la S.C.C. et la S.E.R.L. s'applique (article 4 tiret 30 du compromis de vente).

#### LA CONVENTION DE COORDINATION GENERALE ET D'ASSISTANCE

La S.C.C. propose par cette convention à la S.E.R.L. de l'assister pour la réalisation du centre commercial. D'une part, en tant qu'aménageur de l'opération de rénovation urbaine de la Part-Dieu, la S.E.R.L. aide la S.C.C. à la bonne intégration du centre commercial dans l'ensemble de l'opération. À ce titre, la S.E.R.L. appose son visa sur les plans préalablement à toute exécution, ceci lui permet ainsi de contrôler les dérives possibles du promoteur. Cet élément est imposé par Alain Fourest, qui se méfie du comportement de la S.C.C. (Correspondance Fourest). À son départ, les négociations sont reprises par Chaffangeon. Cela permet aussi pour la S.C.C. d'afficher une certaine transparence avec la S.E.R.L. dont l'appui est indispensable pour le bon achèvement du projet. Dans la phase chantier, la S.E.R.L. s'assure également de la bonne coordination des travaux et des contraintes de chantier pour chaque lot, afin de ne pas retarder les travaux de l'un à cause de l'autre.

D'autre part, en tant qu'institution locale bien implantée dans les réseaux décisionnels locaux et administratifs nationaux, la S.E.R.L. assiste la S.C.C., *avant et après l'ouverture du centre commercial dans ses relations avec les diverses administrations compétentes ou les Sociétés d'Économie Mixte telles que notamment, la préfecture de région et celle du Rhône, la communauté urbaine, la Direction Département de l'Équipement, la SEMALY, la société d'Autobus, EDF-GDF, la SNCF, LPA, la société de chauffage urbain Prodith et en général*

*tous les services concédés intéressés. Cette assistance s'applique tout d'abord aux demandes consécutives au dépôt du permis de construire et nécessaires à son obtention* (article 2 de la convention de coordination générale et d'assistance).

Pour cette mission, la S.E.R.L. perçoit une rémunération forfaitaire fixée à 2,5% HT du montant TTC des travaux de construction proprement dits hors achat du terrain. La S.E.R.L. se réserve le droit de demander toutes les justifications et les factures concernant la construction du centre commercial. Une telle procédure n'est pas illégale, la S.E.R.L. est alors considérée comme prestataire de services du promoteur et peut cumuler cette fonction avec celles de vendeur du terrain et de maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement de la Part-Dieu.

#### CONVENTION DE COMMERCIALISATION

Cette convention porte exclusivement sur les magasins spécialisés dont la surface est inférieure à 1 000 m<sup>2</sup>. Ces boutiques sont destinées à être occupées par des commerçants lyonnais. Cela exige de la part de la S.C.C., de bien connaître ce milieu. Elle fait alors appel à la S.E.R.L., pour la recherche de futurs commerçants et *pour l'aider à apprécier leur valeur professionnelle, leur qualité, leur moralité et leur solvabilité* (extrait de la convention, p 4). La S.C.C. se réserve la commercialisation des autres boutiques (grands magasins et boutiques supérieures à 1 000 m<sup>2</sup>), ainsi que la possibilité de négocier en parallèle à la S.E.R.L. pour les petites boutiques. La sélection des commerçants des petites boutiques se fait par une commission composée de personnalités représentant les autorités locales et les intérêts locaux, *de façon à donner un caractère « lyonnais » au futur centre commercial* (extrait de la convention, p 5). Cette commission a toutefois un rôle réduit, puisqu'elle ne peut attribuer qu'au maximum un tiers des commerçants du centre représentant un quart de la surface totale des petites boutiques, toujours en raison de leur caractère spécifique lyonnais. Pour cette mission, la S.E.R.L. reçoit un forfait pour la délivrance à la S.C.C. de l'étude économique et de prospection du marché plus une rémunération proportionnelle correspondant à un pourcentage pris sur la location des boutiques commercialisées par la S.E.R.L. En fait, la S.E.R.L. délègue cette mission à la SOPREC (qui est très vite repris par le BETURE, tous organismes du réseau S.C.E.T.). La S.E.R.L. garde 10% de la rémunération offerte par la S.C.C., le BETURE 90% (contrat entre la S.E.R.L. et le BETURE du 6 février 1973).

Toutefois, la S.C.C. va commercialiser seule les surfaces spécialisées, faisant parfois appel au maire pour inciter des commerçants renommés à louer une boutique (entretien Solal). En conséquence, le BETURE est progressivement écarté des commissions d'attribution ainsi que

Régis Zeller, regrettant ainsi le manque de transparence sur les procédures et l'achèvement du centre commercial (entretien Zeller).

#### AUTRES CONVENTIONS « TECHNIQUES »

D'autres conventions, signées en juin 1972 suivent, concernant les ouvrages techniques à construire des ouvrages communs de franchissement sur les rues de Bonnel et Servient - convention entre la S.E.R.L. et la S.C.C. – et la gare métro situé sous le centre commercial – convention entre la SEMALY et la S.C.C. Ces conventions permettent de décrire les réalisations revenant à chacun des acteurs et la répartition du financement des ouvrages en question. Ainsi, la S.E.R.L. finance à hauteur de 24% les ouvrages communs, la S.C.C. prend en charge le solde. La conception de la gare métro est plus complexe puisque la SEMALY et la S.C.C. se répartissent la maîtrise d'ouvrage, la S.C.C. étant redevable de la dalle supérieure de la station (ouvrage commun au centre commercial). Elle finance ainsi la gare métro à hauteur de 20% du coût de construction de l'ouvrage auquel s'ajoutera les frais d'études et de société (10,32% du montant total).

#### MONTAGE JURIDIQUE ANALOGUE POUR LE LOT S

Le 29 septembre 1972, la promesse unilatérale de vente est signée entre la S.C.C./UNIF et la S.E.R.L. et prend la forme d'un acte de vente au plus tard le 16 octobre 1972, dès que la S.C.C. a notifié son intention d'acquérir à la S.E.R.L. et soulevé la condition suspensive. Cette condition porte sur l'obtention du permis de construire au plus tard le 1<sup>er</sup> mars 1973, avec une remise du dossier complet à la S.E.R.L. au plus tard le 1<sup>er</sup> février 1973 (article 3 de la promesse de vente). Le programme comprend au minimum 150 places de stationnement, entre 600 m<sup>2</sup> et 1 500 m<sup>2</sup> HO de commerces, de 38 500 m<sup>2</sup> à 42 000 m<sup>2</sup> HO de bureaux et de 12 000 m<sup>2</sup> à 18 000 m<sup>2</sup> pour un hôtel. *Toutefois, dans le cas où aucune des chaînes hôtelières n'accepte de réaliser à des conditions économiques normales pour le promoteur un hôtel dans le lot S, l'acquéreur devrait en contrepartie, au plus tard le jour du dépôt du permis de construire, porter la surface de bureaux privés à 45 000 m<sup>2</sup> HO, les autres éléments du programme restant inchangés* (extrait de la promesse unilatérale de vente, p 9). Le prix de vente du terrain est calculé en fonction du programme construit et de la charge foncière correspondante à l'affectation des surfaces (500 F HT/m<sup>2</sup> de commerces, 400 F HT/m<sup>2</sup> de bureau et 250 F HT/m<sup>2</sup> d'hôtel). Au détour de cette promesse de vente, nous découvrons ainsi l'accord entre la S.E.R.L. et la S.C.C. sur le tarif exprimé par Frantel au début des négociations.

Cette promesse de vente est suivie par deux conventions, signées le même jour entre les mêmes protagonistes. La première porte sur la prise en possession par anticipation du terrain, avant la levée de la condition suspensive. Dans ce cas, la S.C.C. est responsable des travaux réalisés sur ce terrain avant l'obtention du permis de construire (condition suspensive). Dans cette perspective, la S.C.C. *assumerait toutes les conséquences de sa décision, notamment au cas où elle commencerait ses travaux avant l'obtention du permis de construire son propre programme* (article unique de l'avenant). La seconde porte sur les activités commerciales et promotionnelles réalisées par la S.E.R.L. et le BETURE à propos de l'opération Part-Dieu. Par convention les rapports d'activités et le press-book établi sont rendus accessibles à la S.C.C., contre une participation forfaitaire.

Dans un courrier du 6 avril 1973, la S.C.C. commissionne le BETURE pour la commercialisation partielle de son programme de bureaux, portant sur 32 000 m<sup>2</sup>. Le BETURE s'appuie alors sur son expérience lors de la commercialisation du Part-Dieu Garibaldi, premier immeuble de bureaux construit par la S.E.R.L. à la Part-Dieu en 1971. Pour cette mission, le BETURE reçoit une rémunération forfaitaire et une avance annuelle sur les commissions à recevoir indexées sur les surfaces de bureaux louées ou vendues. Toutefois, la S.C.C. se réserve le droit de refuser la commercialisation si le preneur ne correspond pas à l'image de marque de la Tour. Surtout, par cette convention, la S.C.C. accède au fichier d'informations que le BETURE a mis en place au début des années 1970, recensant les candidats potentiellement intéressés à venir s'installer au centre directionnel de la Part-Dieu. Tout comme pour le centre commercial, le BETURE est aussi écarté des procédures d'attribution des surfaces de bureaux. D'une part, les locataires sont peu nombreux en raison de la crise économique qui sévit. D'autre part, les contacts avec les clients se font dans les bureaux de la S.C.C. (Entretien Louis).

#### UN MONTAGE COMPLEXE : INTERESSER ET RESPONSABILISER LA S.E.R.L. DES PROGRAMMES DEVELOPPES PAR LA S.C.C.

Le montage institutionnel se compose ainsi d'une succession de conventions annexées aux documents de vente des lots et complémentaires au cahier des charges du lotissement de la Part-Dieu, fixant de manière générale les devoirs et obligations du vendeur (la S.E.R.L.) et des acquéreurs. Parmi ces derniers, la S.C.C. est le seul qui renforce les obligations de la S.E.R.L., notamment à travers la mission de coordination et d'assistance, qui de fait est incluse dans le cahier des charges du lotissement. Mais la convention signée entre la S.C.C. et la S.E.R.L. ajoute des incidences financières en cas de défaillance de la S.E.R.L., un soutien

permanent de la S.E.R.L. auprès de la S.C.C. pour l'ensemble des démarches administratives et une rémunération pour les prestations assurées par cette même société versée par la S.C.C.<sup>110</sup>. Ces différentes missions à assurées par la S.E.R.L. pour la S.C.C. renforcent ainsi les liens entre ces deux protagonistes et fixent les articulations entre les objectifs fixés par la sphère publique et délégués à la S.E.R.L. (réalisation du centre directionnel) et les attentes de la sphère privée (faire des bénéfices pour réinvestir dans d'autres projets locaux). Par conséquent, au cours des négociations, ces contrats vont quelque peu arbitrer les tensions entre la S.E.R.L. et la S.C.C. À partir du moment où le centre commercial est inauguré en septembre 1975, les relations se détériorent. D'ailleurs, hormis des projets de centres commerciaux contemporains à celui de la Part-Dieu, la S.C.C. s'est retiré au début des années 1980, du marché de l'immobilier lyonnais, ne gardant que la gestion des centres construits. Celui de la Part-Dieu est vendu à une autre société de gestion, Rodamco Europe<sup>111</sup> en 1997 (entretien Sicheere).

---

<sup>110</sup> Cette rémunération est indexée sur le coût de construction – hors achat du terrain – du centre commercial. Or ni la S.E.R.L. ni l'architecte du centre commercial Régis Zeller, rémunéré sur la même base de calcul, n'auront les montants exacts du coût de construction. Ainsi, Régis Zeller estime que la S.C.C. a communiqué un montant global inférieur à celui effectif, compte tenu des choix de matériau, des techniques de construction imposées et du temps passé par l'entreprise constructeur – Bouygues (entretien Zeller).

<sup>111</sup> D'ailleurs de nombreux centres commerciaux construits par la S.C.C., dans les années 1970 sont vendus à cette société dans les années 1990.

#### 4.2.2 TRANSFORMATION DU PLAN-MASSE : DU DESSEIN URBANISTIQUE AUX REALITES ECONOMIQUES ET POLITIQUES

Les contrats précédents abordent alors les aspects financiers, techniques et gestionnaires de l'opération. À première vue, on pourrait conclure sur une coopération étroite et harmonieuse entre les protagonistes de l'opération, telle que la présente Jean-Louis Solal dans un ouvrage publié par la S.C.C. au moment de l'ouverture du centre commercial.

*« La vocation première du commerce étant par excellence la liberté, comment a-t-il pu – avec ses nombreuses servitudes fonctionnelles – entrer dans le cadre d'une rénovation urbaine dirigée par une municipalité, s'adapter à ce cadre et le respecter ?*

*La préoccupation majeure de la collectivité locale étant l'intérêt général – cohésion harmonieuse de l'ensemble dans le respect du paysage urbain, souci d'éviter le gaspillage du sol, etc. – comment ne pas considérer l'intervention du secteur privé comme une invasion abusive du monde des affaires dans une opération publique ? [...]*

*Les problèmes ont été compris et ordonnancés par les pouvoirs publics, les côtés fonctionnels respectés dans la mesure du possible. Ainsi une collaboration est née, les pouvoirs publics fixant le cadre et l'orientation, ne cherchant pas à imposer des solutions pour réorganiser les données de la distribution, et le promoteur privé acceptant de s'insérer dans un plan établi, afin que le centre se crée en harmonie avec le reste de l'opération et soit orienté vers le succès de celle-ci.*

*C'est, nous le pensons, de la concertation entre les pouvoirs publics – sociologues, urbanistes, architectes, ponts et chaussées, chambre de commerce – et le milieu des affaires, que peut naître le meilleur urbanisme. La Part-Dieu en est un exemple. »<sup>112</sup>*

Déjà l'application des conventions intervenues entre la S.C.C. et la S.E.R.L. montre l'existence de certaines tensions entre le promoteur privé et les sociétés du groupe S.C.E.T., progressivement évincées des cercles de décision. L'analyse des conflits et de leur résolution renforcent cette « interprétation » possible de l'opération de la Part-Dieu, ou du moins, permet de ne pas négliger dans le déroulement décrit par Jean-Louis Solal ci-dessus, certains aspects

---

<sup>112</sup> Extraits choisis d'un article de Jean-Louis Solal « secteur public, secteur privé, un exemple de collaboration » paru dans un ouvrage promotionnel du centre commercial de la Part-Dieu, septembre 1973, p 72 et 75

qui ont permis de faire de la Part-Dieu, ce qu'elle est aujourd'hui. Cette opération montre à quel point l'aménagement n'est au final qu'une affaire de régulation entre plusieurs intérêts, dans laquelle la collectivité locale est invitée à arbitrer.

#### 4.2.2.1 COMMENT STATIONNER A LA PART-DIEU, SANS CONTRAINDRE LE PROMOTEUR PRIVE ET L'USAGER ?

La réalisation du centre commercial fait preuve de nombreuses petites histoires et surtout, au fil de la reconstitution du déroulement du pilotage du centre directionnel, nous nous sommes rendus compte à tel point, ces petites histoires étaient liées entre elles. La réalisation du centre directionnel de la Part-Dieu est alors plus une histoire de personnes et de conflits d'intérêts qui ne trouvent leur résolution que par la poursuite d'un objectif commun ; que l'opération aboutisse au regard de ses enjeux pour l'agglomération lyonnaise, mais aussi des investissements financiers impliqués pour les groupes bancaires. Puisque nous avons eu accès aux archives de la S.E.R.L., il nous a été possible d'entrer dans le cœur du dispositif de l'une des plus grandes opérations d'aménagement lyonnaises et d'analyser au plus près, les jeux d'acteurs et surtout les modes de régulation à l'œuvre. Mais au-delà des enjeux économiques pour les uns et les autres, se trame aussi un « combat » des chefs et une guerre des expertises. La réalisation de la Part-Dieu concentre ainsi, à son échelle et au cœur de l'urbanisme opérationnel, des tensions qu'on ne peut régler à coup de décisions techniques. Dès lors, le choix entre plusieurs solutions relève plus d'une régulation, dans laquelle le pouvoir politique local (le maire) ou central (le préfet) tranche.

#### LE STATIONNEMENT ET L'ACCES AU CENTRE DIRECTIONNEL : FAIRE DE LA PART-DIEU UN NOUVEAU CENTRE

Les premiers calculs sur le nombre de places nécessaires dans le centre directionnel se sont basés sur les ratios émanant des services techniques du ministère d'Équipement et inscrits dans le règlement d'urbanisme de la Ville de Lyon. Ces chiffres sont très vite minimisés par le service des Ponts et Chaussées, sous prétexte qu'ils ne prennent pas en compte la desserte en transports en commun du site.

*« En fait, une étude des besoins en stationnement, sérieuse ne peut être que l'aboutissement d'une étude complète de transport de personnes. En effet ; il ne sert à rien de prévoir des stationnements importants, si on ne peut circuler et inversement. Par ailleurs satisfaire intégralement les besoins de la circulation et du stationnement (si ce dernier était gratuit pour l'utilisateur) est impossible. Il faut*

*donc admettre qu'une part importante des déplacements se fera en transport en commun. »*<sup>113</sup>

Le rapport établi par Larry Smith prend ainsi en compte l'estimation de l'administration. Le centre commercial nécessite 4 200 places de stationnement à proximité immédiate, la tour de bureaux 900. Or les dispositions du plan masse de la Part-Dieu et le fait que la nappe phréatique soit proche – ce qui empêche la construction de plusieurs sous-sols – obligent le promoteur à revoir à la baisse ces chiffres. D'emblée la S.C.C. soulève le problème en évoquant les surfaces potentiellement occupées sur ses lots par les places de stationnement, alors que la S.E.R.L. et Charles Delfante le minimisent. Pour ces derniers, les transports en commun notamment le métro et la future gare voyageurs permettent d'abaisser ces chiffres et surtout facilitent un bon accès au site. Or, pour Jean-Louis Solal, un tel centre directionnel doit être accessible par voies urbaines et si possible par autoroutes. En conséquence, il faut prévoir des places de stationnement suffisantes et un parking public central à l'usage de tous les lots – et non uniquement des cités administratives comme cela est prévu.

C'est ainsi que la question du stationnement à la Part-Dieu est directement reliée à celle de l'organisation de la desserte de ce site et des études techniques de circulation réalisées sur l'agglomération à la même époque. Ces études sont menées par le BETURE en collaboration avec les services techniques de la DDE. Plusieurs solutions vont être proposées, dont le passage d'une autoroute urbaine, quasiment au droit du centre commercial. Jean-Louis Solal, qui bénéficie d'une attention particulière auprès du maire, milite pour une desserte d'abord routière avant d'envisager les transports en commun (Entretien Bouchet<sup>114</sup>). Le refus de la SNCF de développer une nouvelle gare à la Part-Dieu, va aussi dans le sens de Jean-Louis Solal. Louis Pradel, dont la tentation pour un Lyon tout automobile est reconnue, opte pour cette solution et c'est ainsi que l'autoroute LY 2 est programmée. L'annulation d'une gare à la Part-Dieu facilite le choix de l'emplacement de la station de métro, qui se retrouve de fait, sous le centre commercial.

#### « PRIVATISATION » DU PARKING PUBLIC CENTRAL

Parallèlement, les négociations au sujet du stationnement pour le centre commercial et la tour de bureaux. Les deux lots sont traités de façon distincte, avec une plus grande implication de

---

<sup>113</sup> Extrait de l'enquête circulation et transport de l'O.T.R. des Ponts et Chaussées, p 75. Référence trouvée dans un rapport de la S.E.R.L. présentant l'opération de la Part-Dieu et préparant la commercialisation des lots, novembre 1967.

<sup>114</sup> Entretien du 20 octobre 2003. Il s'est occupé du remodelage des plans de circulation de Lyon avec l'arrivée de la Part-Dieu et du métro pour le compte du BETURE.

l'ensemble des acteurs sur le lot L, puisque pour Jean-Louis Solal, la réussite du centre commercial conditionnait fortement les autres programmes de la Part-Dieu. Dans cette perspective, la S.C.C., la S.E.R.L. et LPA trouvent une solution commune : l'utilisation du parking central pour les clients du centre commercial avec, en contrepartie le versement d'une redevance par les commerçants. Cette solution permet d'atténuer les tensions, même si elle oblige Charles Delfante à revoir l'ensemble du plan de masse.

En effet, à l'origine le parking central devait s'établir sur trois étages, en pente douce depuis la rue Garibaldi où s'organisaient les entrées et les sorties. Au-dessus de ce parking public se trouve l'auditorium et le parc public. Or Jean-Louis Solal exige que les niveaux du parking correspondent à ceux du centre commercial pour faciliter la circulation des clients du centre. Cette contrainte oblige Charles Delfante à revoir son plan. Dans cette perspective, les entrées et sorties du parking public ne sont plus possibles à partir de la rue Garibaldi et surtout l'idée du parc public semble compromise. Néanmoins, cette solution a l'aval de la S.E.R.L. et la bénédiction de Louis Pradel.

La C.O.U.R.L.Y. accepte ainsi de construire la coque du parking central et délègue par mandat cette construction à la S.E.R.L. Autrement dit, l'investissement du parking central est d'abord porté par la collectivité, qui souscrit un emprunt dont les annuités sont équivalentes à la redevance espérée. LPA supporte alors les investissements nécessaires à l'aménagement intérieur du parking et se rémunère sur les recettes d'exploitation. De 1970 à mars 1973, la S.E.R.L., la S.C.C. et LPA vont négocier au sujet du calcul de la redevance à payer par les commerçants.

*« LPA est une société d'économie mixte dont la finalité est d'exploiter des parkings publics et en particulier celui du centre commercial de la Part-Dieu au mieux des intérêts des usagers, particulièrement, ceux du centre commercial. En ce qui concerne ce parking, les recettes ont pour principal objectif l'équilibre du compte d'exploitation.*

*La redevance LPA, sur le chiffre d'affaires du centre commercial fait partie des appuis que la S.E.R.L. apporte à LPA, en vue de lui permettre de réaliser son investissement dans des conditions qui devraient contribuer à ce que la tarification soit favorable à la marche du centre.*

*Une large concertation aura lieu entre exploitants de magasins, tant que le plan de la tarification, afin de maximiser l'attraction du parking sur la clientèle*

*potentielle et d'en accélérer la rotation, que sur le plan de l'exploitation de ce parking. »<sup>115</sup>*

Les modalités de calcul de cette redevance ne posent a priori aucun souci. La S.E.R.L., la S.C.C., les deux grandes enseignes et LPA tombent très vite d'accord sur le pourcentage du chiffre d'affaires à affecter par chaque boutique ou magasin. Dans cette perspective, la S.C.C. propose à LPA que les commerçants du centre commercial versent une redevance à LPA, indexée sur le montant de leur chiffre d'affaires et redevable annuellement, pendant les 20 premières années de fonctionnement du centre commercial (0,12% pour les Grands Magasins, 0,35% pour les unités moyennes – surface supérieures à 1 000 m<sup>2</sup> et 0,8% pour les autres boutiques<sup>116</sup>). La S.C.C. s'engage aussi à prendre LPA comme exploitant de son propre parking (900 places réparties sur la terrasse du centre commercial et en sous-sol du grand magasin sud).

Comme le bon fonctionnement du parking est essentiel pour celui du centre commercial, les deux ouvrages –centre commercial et parking public – devront être livrés en même temps. La S.C.C. insiste également sur une harmonisation des politiques tarifaires entre le parking central et son propre parking, ainsi que sur l'ensemble des parkings publics gérés par LPA – notamment sur les parkings en construction sur la Presqu'île. En effet, pour inciter les consommateurs à la Part-Dieu, la S.C.C. espère réduire fortement le prix du stationnement, notamment pour concurrencer les centres périphériques où le stationnement est gratuit. Elle aura gain de cause puisque le tarif appliqué à la Part-Dieu sera inférieur à celui de la Presqu'île.

Néanmoins « à l'usage » plusieurs détails contribuent à brouiller les relations entre la S.E.R.L., LPA et la S.C.C. Alors que la S.E.R.L., la SOPREC et la S.C.C. mettent en place le protocole d'accueil des locataires des boutiques du centre, la S.E.R.L. remarque que la redevance est calculée sur un chiffre d'affaires hors taxe – et non toutes taxes comprises et que celle-ci est assujettie des taxes alors en vigueur. Dans les dossiers d'accueil des futurs locataires sont exposées entre autres, les modalités de calcul du loyer (une base fixe suivie d'un pourcentage du chiffre d'affaires si celui-ci dépasse un certain seuil en fonction de la surface de la boutique. Le CA est entendu TTC). Or, pour le calcul de la redevance, la S.C.C. exprime un pourcentage du CA entendu HT. Devant cette différence de traitement, la S.E.R.L. s'indigne, d'autant plus que dans les accords entérinés entre la S.C.C. et LPA, il était sous-

---

<sup>115</sup> Extrait de la note engageant la S.C.C. auprès de LPA au sujet de la redevance pour le parking central

<sup>116</sup> Protocole d'accord entre S.C.C. et LPA du 12 mars 1974

entendu que le CA était TTC et non HT. Ce détail suscite l'indignation de Vauzeilles même si une solution à l'amiable est trouvée. Plusieurs courriers sont alors échangés entre la S.E.R.L. et la S.C.C., cette dernière tentant d'exprimer sa bonne foi. Pour une fois, la S.C.C. accepte de se plier à la décision de la S.E.R.L. La relation de confiance qui s'était instaurée entre la S.E.R.L. et la S.C.C. commence à s'effiloche. Finalement la redevance sera calculée sur un CA TTC, tout comme le loyer des boutiques.

Un premier bilan est établi après cinq mois d'exploitation du centre commercial. Les chiffres d'affaires sont en deçà des prévisions, en raison notamment de la crise économique. La S.C.C., au nom des commerçants demande alors le report du versement de la redevance, puis l'exonération les premières années, d'autant plus que les commerçants remboursent le ticket de stationnement aux acheteurs et paieraient ainsi une deuxième fois le parking central. La C.O.U.R.L.Y. n'émet aucune objection et l'exonération est accordée. Au final, le parking central, à usage essentiellement du centre commercial est financé sur les fonds propres de la communauté urbaine sans que les commerçants ou la S.C.C. n'aient eu à déboursier, ce qui provoque la colère de certains acteurs encore aujourd'hui.

#### 4.2.2.2 DES MODIFICATIONS DE PLAN-MASSE PROPOSEES PAR LA S.C.C., DEFENDUES PAR LA S.E.R.L. ET ACTEES PAR LES POUVOIRS PUBLICS

##### LE CENTRE COMMERCIAL : D'UNE APPARENTE COLLABORATION A UNE COPRODUCTION CONFLICTUELLE

Dans les plans originaux du centre commercial, il n'y avait que trois niveaux de magasins avec sur la terrasse, un espace réservé aux piétons, une terrasse pour profiter d'une vue sur Lyon. Ceci constituait l'avant-projet du centre commercial. Toutefois, les études économiques de Larry Smith et la recherche d'une meilleure rentabilité pour le projet de centre commercial, vont privilégier un quatrième niveau, recouvrant partiellement la terrasse initiale. En fait, les deux grands magasins (nord et sud) vont demander dans un premier temps un étage supplémentaire, puis d'élever aussi le côté est du centre commercial. En raison des grandes difficultés à libérer de l'espace pour permettre une capacité suffisante en stationnement, l'idée retenue par la S.C.C., la S.E.R.L. et les architectes est de convertir la terrasse en parking. Avec le parking en sous-sol du grand magasin sud, le centre commercial offre ainsi une capacité de 900 places, en plus du parking central.. Or, lorsque le dossier de demande de Permis de construire est déposé, le Préfet émet des réserves quant à ces élévations et cette transformation de la terrasse, fin janvier 1973. La S.E.R.L. va défendre la S.C.C. par courrier du 20 février 1973, au directeur départemental de l'Équipement. Dans ce courrier, James

Varnier (directeur de la S.E.R.L.) expose les difficultés d'ordre économique, commercial et juridique, que rencontrera le centre commercial et d'une manière plus générale l'opération Part-Dieu si les réserves préfectorales sont maintenues. Le centre commercial dispose de 100 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales, ce qui, compte-tenu des ratios en vigueur – et qui ne valent que pour les centres périphériques – oblige l'aménagement de 6 000 places de stationnement. Un tel chiffre ne peut être atteint, mais la transformation de la terrasse en parking permet de s'en approcher. D'autre part, l'arrivée prochaine de transports en commun (métro et nouvelle gare SNCF) permet de sous-estimer le nombre de places de stationnement exigibles. Le parking de la terrasse permet aussi d'animer le quatrième niveau, *qui présente généralement le plus de difficultés à animer* (extrait de la lettre). Enfin, la S.C.C. s'est engagé lors du compromis de vente, auprès des acquéreurs des grands magasins de la réalisation de 4 500 places de stationnement (parking central + parking en terrasse et en sous-sol de Jelmoli).

*« Il faut rappeler que notre société a passé avec la Société des Centres Commerciaux un compromis de vente le 18 mars 1971, complété par un avenant le 3 octobre 1972, auxquels étaient annexés des documents d'urbanisme et des plans de contraintes signés des Architectes en chef de l'Opération, documents qui prévoyaient la possibilité de parking en terrasse, à la côte de 184 mètres 20 sur le centre commercial.*

*En outre, la Société des Centres Commerciaux a été amenée à signer deux actes de vente avec deux sociétés de Grands Magasins, les Galeries Lafayette le 24 mai 1972 et la société Suisse Jelmoli le 2 août 1972, dans lesquels elle s'est engagée à réaliser 4 500 places de parking, cette disposition constituant l'une des clauses déterminantes dans l'accord des parties. »*

Le non-respect de cette clause met en péril ces contrats, fragilisant ainsi la réalisation du centre commercial. James Varnier assure alors que des efforts seront faits sur les aménagements paysagers de la terrasse. Suite à ce courrier, les réserves sont supprimées en mars 1973. La S.E.R.L. répond ainsi aux attentes de la S.C.C., au sein de la mission assistance auprès des administrations publiques. Le permis de construire modificatif est approuvé le 24 janvier 1974 soit quelques mois après le démarrage du chantier. En outre, les surfaces de vente augmentent, passant de 85 000 m<sup>2</sup> à 110 000 m<sup>2</sup> en faveur des deux grands enseignes en leur octroyant un demi-niveau supplémentaire. Cette augmentation a une conséquence directe sur les autres surfaces à construire du cœur du centre directionnel. En effet, chaque m<sup>2</sup> gagné

par la S.C.C. se solde par une réduction équivalente sur les autres programmes. C'est ainsi que le plan-masse se transforme peu à peu, malgré les violentes critiques de Delfante.

Le chantier du centre commercial démarre peu de temps après l'obtention du permis de construire, délivré le 30 janvier 1972. Dès lors, des réunions « maîtrise d'ouvrage » réunissent les architectes (Régis Zeller assisté parfois de Charles Delfante), la S.C.C. (François Douady et parfois des assistants) et des bureaux d'études techniques et de surveillance (BETERALP du réseau S.C.E.T., SOCOTEC<sup>117</sup>, AGIP du groupe Balkany, Elan-Merlin<sup>118</sup>) et les décorateurs intérieurs du centre commercial (le plus souvent Mme Raimbault). Dès le début des travaux de construction (novembre 1973), ces réunions hebdomadaires se déroulent à Lyon ou à Paris et font le point semaine après semaine de l'avancement des travaux et de la commercialisation des boutiques. En octobre 1973, la Compagnie Française d'Entreprise est retenue pour la construction du chantier. Elle dépose le bilan quatre mois plus tard et le chantier sera repris par Bouygues. La S.C.C. a alors évincé les « trois grâces » de l'époque, c'est-à-dire Maïa-Sonnier, l'Avenir et Pitance, les grosses entreprises de construction lyonnaise, traditionnelles prestataires de Louis Pradel (entretien Zeller). À ce stade de l'opération, des modifications à la structure générale du bâtiment vont être données, exigées par de Balkany pourtant rarement présent sur le chantier (entretien Zeller). Ainsi, alors que les ouvrages de franchissement des rues de Bonnel et Servient, soutenant la structure globale du centre commercial étaient achevés, Balkany estima qu'il était nécessaire de décaler légèrement le mail sud vers l'ouest, pour agrandir la profondeur des magasins situés côté est de ce même mail. Au milieu de la construction du chantier il a ainsi fallu revoir l'ensemble architectural de la structure et les aménagements intérieurs. C'est ainsi que les poteaux porteurs de la structure du bâtiment sont actuellement visibles, et par un souci de symétrie entre les deux mails, les poteaux du mail nord ont seulement une fonction décoratrice. À l'origine, les mails devaient être libres de tout poteau et les entrées des deux grands magasins devaient coïncider et être visible de part et d'autre du centre commercial. Bien que cette histoire relève de l'anecdote, elle montre combien l'opération de la Part-Dieu est un enchaînement de processus et de décisions, au gré des jeux d'acteurs et de décisions parfois arbitraires.

---

<sup>117</sup> Réseau S.C.E.T.

<sup>118</sup> société lyonnaise

REGLEMENTS DE COMPTE AU SUJET DE LA TOUR DU CREDIT LYONNAIS

À cet égard, le déplacement du lot S cristallise le plus de tensions et témoigne du conflit permanent entre logiques financières et logiques urbanistiques. Entre 1971 et 1972, les bureaux d'études<sup>119</sup> oeuvrant pour la S.C.C. peaufinent l'esquisse de tour S, conservant l'hypothèse de son déplacement vers l'ouest de l'opération. Charles Delfante s'oppose farouchement à ce déplacement évoquant l'adoption des plans d'épannelage de la rue Garibaldi – qui traverse la rive gauche de Lyon de part en part – et qui se compose d'une suite de places et placettes. Le déplacement du lot S contraint ce plan avec la suppression de l'espace public paysager au droit de Garibaldi. *Ce rappel n'a d'autre but que d'attirer l'attention sur le problème politique qui risque d'être posé. En effet, la municipalité a pris l'engagement de ménager à la Part-Dieu d'importants espaces libres et plantés. Les espaces en pleine terre ont été considérablement réduits et je ne pense pas, personnellement, que le Conseil municipal et Monsieur le Maire admettent la suppression totale de cet espace* (Note de Delfante à Vauzeilles du 3 avril 1971). Une enquête fut notamment menée auprès des utilisateurs potentiels de la tour S à propos des contraintes de fonctionnement de l'immeuble. Les conclusions de l'étude insistent sur la nécessité de déplacer le lot pour de meilleures lisibilité (ainsi détaché du centre commercial) et accessibilité (l'entrée de l'hôtel et l'entrée des zones de livraisons du centre commercial sont très proches). Une telle promiscuité n'incite pas les grands chaînes hôtelières à venir s'installer (la S.C.C. projette un hôtel de trois à quatre étoiles). Enfin, le manque de stationnement dans la tour est également soulevé par les usagers potentiels (note de Yves Morin – S.C.C.- du 12 janvier 1971).

Après plusieurs rencontres entre les architectes (Cossutta et Delfante) et Georges Vauzeilles, l'emplacement de la tour S est modifié. Dans une lettre du 7 avril 1972 adressée au directeur de la S.E.R.L., Jean-Louis Solal liste les répercussions sur le plan masse de l'opération : *l'élargissement de la passerelle au-dessus de la rue Servient, l'absence de toute construction au-dessus du rez-de-dalle entre la tour et le centre commercial, modification du plan masse de la Part-Dieu (qui ne dépend pas de nous bien sûr, mais qui peut à notre sens qu'avoir des incidences favorables sur l'ensemble de l'opération, et sur laquelle je crois d'ailleurs que vous êtes en passe d'obtenir satisfaction des administrations concernées), enfin la réalisation par nos soins, en dalle plantée, de la terrasse du nouveau parking du lot S qui constituera en*

---

<sup>119</sup> Il s'agit du cabinet d'architecture Pei dans lequel travaille Cossutta et du cabinet de vérification et de sécurité AGIP, représenté par Monsieur Jaoul, filiale du groupe Balkany.

*quelque sorte, avant les hélices de LPA<sup>120</sup>, le « fond » de la place Charles de Gaulle et doit donc être traitée avec tout le soin nécessaire* (extrait de la lettre de Solal à Varnier). La S.C.C. prend ainsi en charge certains travaux d'aménagement des espaces publics mais en contrepartie, la S.E.R.L. assure toute la gestion administrative des modifications et fait les démarches auprès des pouvoirs publics.

Ce déplacement entraîne également une évolution du programme originel du plan masse. Étant donné les ripages successifs sur les lots centraux, le déplacement du lot S se traduit par une augmentation de surfaces à construire sur ce lot (toujours au profit de la S.C.C.) et par conséquent une diminution pour le lot R, qui, dans les années 1970 n'a toujours pas de preneur et la suppression du jardin public. Au final, la tour du Crédit Lyonnais (nom commercial du lot S) se compose de 1 500 m<sup>2</sup> de commerce (l'agence régionale du Crédit Lyonnais située en rez-de-chaussée de la tour côté esplanade du centre commercial), 43 000 m<sup>2</sup> de bureaux et 13 000 m<sup>2</sup> d'hôtel. La S.C.C. envisage aussi la construction de 250 places de stationnement dans un parking spécifique attenant à la tour et la réservation de 200 autres places dans le parking de la Halle. Toutefois, les prévisions en stationnement restent en deçà du ratio prévu pour le centre directionnel (1 place pour 60 m<sup>2</sup> de bureaux, soit environ 720 places pour le lot S sans compter celles nécessaires pour l'hôtel).

Néanmoins, le permis de construire sera obtenu le 9 mai 1973 sous réserve de l'approbation de la Commission Régionale des Opérations Immobilières et d'Architecture (CROIA). Cette commission, composée entre autres d'architectes rhône-alpins et de représentants de la communauté urbaine de Lyon<sup>121</sup> et du conseil général et régional, donne un avis favorable, sans aucune objection, le plan et le programme de la tour et les transformations induites sur le centre directionnel (Procès-Verbal de la CROIA du 11 juillet 1973). Le 18 septembre 1973 le permis de construire définitif est accordé et les travaux commencent à l'automne. Ce n'est qu'au printemps 1976 que les services de la DDE alertent la S.E.R.L. sur certains documents manquants au permis de construire. En effet, du fait de sa grande hauteur (146 mètres) la tour du Crédit Lyonnais est assujettie au règlement des Immeubles de Grande Hauteur et fait l'objet de grandes restrictions en matière de sécurité (évacuation de la tour, éléments de construction, choix des matériaux). Malgré les différents<sup>122</sup> entre la S.E.R.L. et la S.C.C. au

---

<sup>120</sup> L'accès au parking central se fait par quatre hélices, permettant d'alimenter les différents niveaux du parking et la terrasse du centre commercial.

<sup>121</sup> Notamment Maître Rollet, administrateur de la S.E.R.L. et représentant de Pradel à cette commission, était présent.

<sup>122</sup> Différents finalement réglés à l'amiable mais qui laisse un goût d'amertume à Georges Vauzeilles (entretien Vauzeilles).

sujet du respect de la sécurité et celui du planning du chantier, la S.E.R.L. va une nouvelle fois, régler les formalités administratives pour le compte de la S.C.C. et faire jouer ses relations pour ne pas retarder le projet. La S.C.C. tente alors de faire reporter sur la S.E.R.L. les responsabilités en matière de choix architecturaux et choix des matériaux. Charles Delfante, en tant qu'architecte en chef de l'opération, répond vivement indiquant que

*« Monsieur Cossutta a bien voulu me tenir informé de l'évolution du projet, mais, compte tenu des positions prises par la commission qui n'a pas cru devoir entendre l'Architecte en Chef de l'opération Part-Dieu, il me paraît difficile de donner une approbation sur les façades, puisque aussi bien nous avons en quelque sorte été dessaisis du problème. J'estime en conséquence, que la responsabilité de l'approbation ayant été prise par la Commission Régionale, il n'appartient plus à la S.E.R.L. d'engager sa responsabilité sur la qualité de l'architecture prévue et surtout de la couleur envisagée »<sup>123</sup>*

De fait, la responsabilité de l'architecture des façades de l'immeuble est redevable au maître d'œuvre, donc au cabinet Cossutta et non à l'atelier d'urbanisme. Tout recours pour la S.C.C. contre Charles Delfante sur ce programme s'avère être impossible. En revanche, concernant le centre commercial, quelques mois avant l'échéance de la garantie décennale, la S.C.C. tente une attaque en justice contre Régis Zeller pour malfaçons architecturales (Bulletin de la Société Académique des Architectes Lyonnais, n°3, juin 2002, p 9), en vain.

---

<sup>123</sup> courrier de Delfante à Vauzeilles du 29 juillet 1975

## 4.2.3 UNE MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE QUI SE RENOUVELLE

### 4.2.3.1 DEUX SCHEMAS POUR VISUALISER LE PILOTAGE DU CŒUR DU CENTRE DIRECTIONNEL

La chronique du centre directionnel de la Part-Dieu fait apparaître deux grandes périodes distinctes : l'une avant la commercialisation des lots centraux du centre directionnel, l'autre au moment de la réalisation du cœur du centre directionnel. Ce schéma a été établi à partir des différentes missions ou contrats intervenant entre les acteurs, des comptes-rendus de réunions trouvés dans les archives dépouillées. Nous n'avons pas différencié les différents types d'expertises intervenant, mais chaque acteur est porteur d'une connaissance que nous spécifions lors des commentaires.

#### Légende :

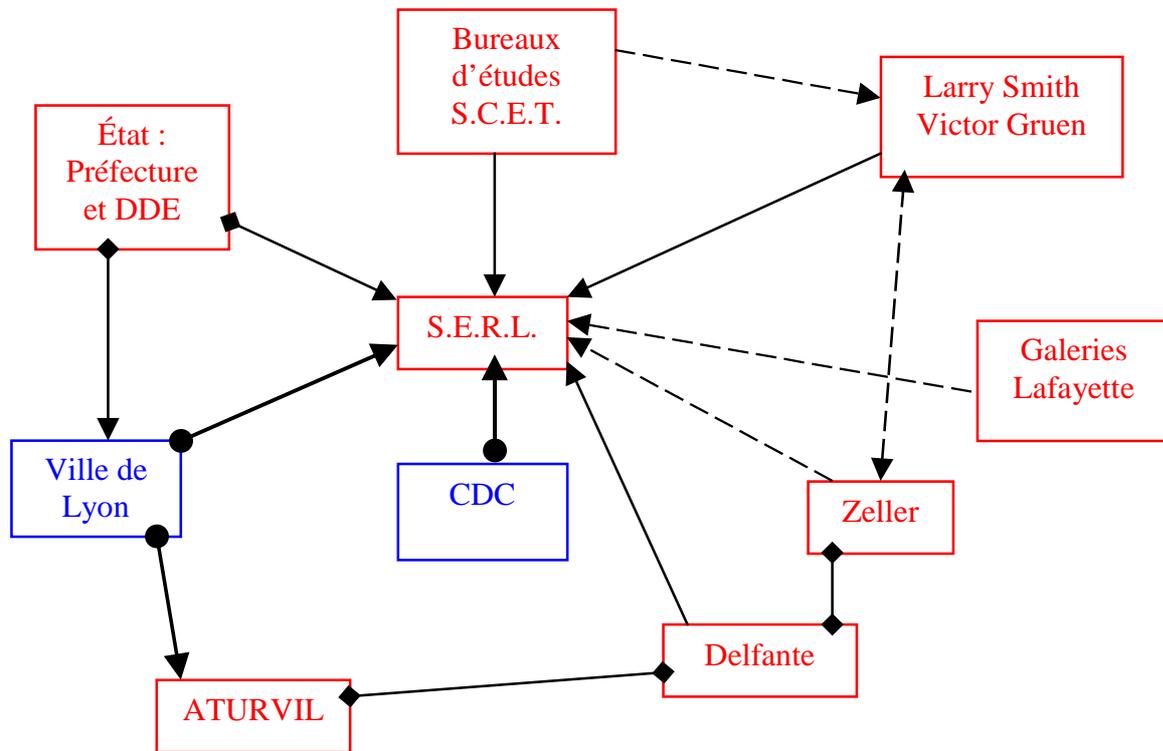
**En rouge : les acteurs détenant l'expertise**

**En bleu : ceux détenant la ressource financière**

**Flèches : type de montage institutionnel**

-  **Prestations de service : un contrat ou une convention est signé entre les deux parties, le bénéficiaire du service est celui marqué par l'arrivée de la flèche.**
-  **Actionnaire ou financeur, le bénéficiaire de la ressource financière est celui marqué par l'arrivée de la flèche.**
-  **Consultation rendue obligatoire par la loi, le bénéficiaire de la consultation est celui marqué par l'arrivée de la flèche**
-  **Lorsque des personnes au sein d'une même institution exercent un double rôle**
-  **Consultation informelle, le bénéficiaire de la consultation est celui marqué par l'arrivée de la flèche.**
-  **Contrat(s) signé(s) entre les deux parties les engageant mutuellement pour la réalisation d'un des programmes projetés.**

AVANT LA COMMERCIALISATION DU CŒUR DU CENTRE COMMERCIAL, EN 1968.



Ce schéma montre les relations entre les acteurs avant l'arrivée de la Société des Centres Commerciaux. La S.E.R.L. et la Ville de Lyon doivent se référer systématiquement aux services de l'État (préfecture ou les différents ministères – essentiellement celui de l'Équipement) avant d'officialiser leurs décisions. La Ville de Lyon s'appuie ainsi sur les équipes techniques de la S.E.R.L. et de l'ATURVIL (principalement Charles Delfante pour l'ensemble de la Part-Dieu et Régis Zeller pour le centre commercial) pour réaliser les études et les plans d'aménagement, avec le concours des bureaux d'études de la S.C.E.T. et les services de programmation du ministère de l'Équipement. Ces travaux sont en permanence avisés par les services de l'État : plan de masse du centre directionnel, plan des circulations dans et autour de la Part-Dieu, principes de la dalle, règlement du lotissement. Ces services doivent être aussi saisis lors de l'instruction du permis de construire.

La conception du centre commercial étant spécifique, les experts américains (Larry Smith et Victor Gruen), spécialistes des centres commerciaux sont alors invités par la S.E.R.L.<sup>124</sup>, à travailler étroitement avec Charles Delfante et la S.E.R.L., même si la rémunération des prestations est assurée par la S.E.R.L. sur le budget de l'opération Part-Dieu. Les Galeries

<sup>124</sup> C'est-à-dire que c'est la S.E.R.L. qui les a rémunéré sur le budget global du centre directionnel (archives S.E.R.L.).

Lafayette, en la personne de Serge Careil, furent également très présentes lors de la conception du centre commercial, apportant leur expérience<sup>125</sup>. Très vite les Galeries vont se positionner comme acquéreur d'une partie du centre commercial (notamment le grand magasin nord) assurant ainsi une certaine garantie à la réussite de cette opération.

Les bureaux d'études de la S.C.E.T. apportent également des savoir-faire techniques propres à chacune des sociétés (la SOPREC pour les études commerciales – le BETURE pour la conception technique, la S.C.E.T. régionale ou centrale pour des questions d'ordre juridique en attendant que la S.E.R.L. s'émancipe sur ces questions<sup>126</sup>) et permettent à la S.E.R.L. de préparer les consultations officielles et obligatoires des services de l'État, notamment sur l'approbation du plan masse puis de l'instruction des permis de construire au moment de la commercialisation.

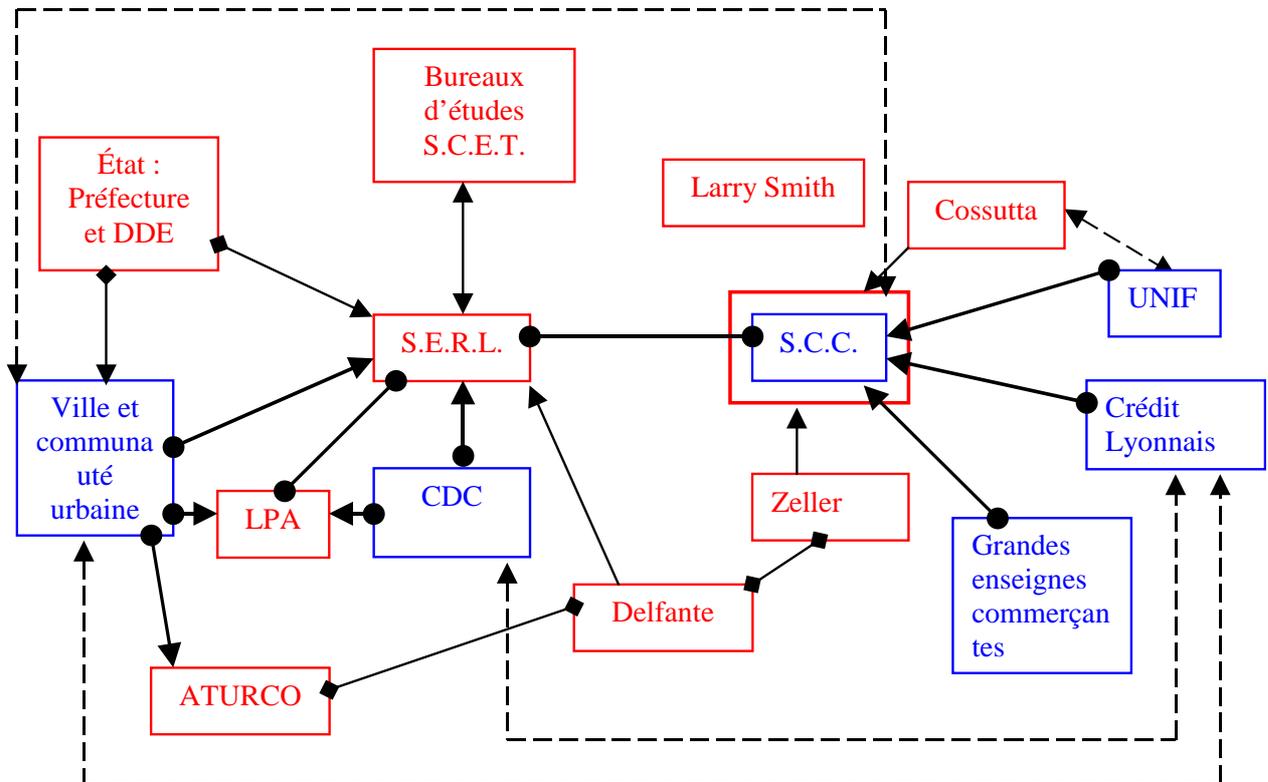
Durant la partie conception de l'opération, le financement est entièrement public, le recours au secteur privé se faisant pour des savoir-faire non mobilisables dans la sphère publique ou émanant de la S.C.E.T., notamment pour mieux connaître le marché et les attentes des acquéreurs potentiels (Morelon, 1975). C'est dans cette configuration que la commercialisation du centre directionnel et plus particulièrement du centre commercial va débiter.

---

<sup>125</sup> Serge Careil a écrit un ouvrage sur la conception des centres commerciaux en centre-ville s'inspirant de ses nombreux voyages aux États-Unis.

<sup>126</sup> Dès le début des années 1970, la S.E.R.L. ouvre son propre service juridique, dirigé par Maître Clayette jusqu'au milieu des années 1980 et ne fait appel aux services de la S.C.E.T. que pour un conseil et non pour une élaboration de toute pièce de documents et d'études juridiques. La S.E.R.L. acquiert ainsi au fil du temps sa propre expertise dans plusieurs domaines et en particulier dans celui des montages juridiques, financiers et opérationnels des opérations d'urbanisme.

LE DISPOSITIF DE CONDUITE D'OPERATION DE LA PART-DIEU EN 1975



Le choix de la S.C.C. pour développer le cœur de la Part-Dieu est ainsi quelque peu imposé à la S.E.R.L. par des « tractations parisiennes » dans lesquelles Pradel a également pris part. Toutefois, c'est la S.E.R.L. qui contractualise avec la S.C.C., y compris pour des prestations de services assurées par des sociétés du groupe S.C.E.T. La convention d'assistance et de coordination signée entre la S.E.R.L. et la S.C.C., permet au promoteur d'être assisté par la S.E.R.L. lors de chaque démarche administrative. Par conséquent, la S.C.C. n'a aucun lien direct formel avec la sphère publique étatique et s'appuie sans cesse sur la S.E.R.L., surtout en cas de conflit (permis de construire du centre commercial et transformation du toit terrasse en parking, déplacement du lot S et révision des surfaces constructibles sur les lots concernés et les liens entre les différents lots, dont le lot S avec le lot de la Cité Administrative d'État).

Toutefois, tout au long de la réalisation du centre commercial, notamment au moment de la commercialisation des boutiques, Jean-Louis Solal sollicite régulièrement Louis Pradel. En effet, ce centre suscite de nombreuses critiques de la part des commerçants de la Presqu'île, craignant une nouvelle concurrence en plus des centres commerciaux périphériques. Si les collectivités locales sont présentes à travers leur rôle politique et financier (au final c'est la C.O.U.R.L.Y. qui paie le parking central), elles sont peu investies dans un rôle technique,

l'ensemble des compétences municipales puis communautaires ayant été délégué à la S.E.R.L. Ce schéma montre également un rôle central pour la S.E.R.L. et la S.C.C. avec néanmoins, un rôle tout aussi important mais non « officiel » pour Louis Pradel en relation avec les groupes bancaires nationaux et consulté régulièrement par le directeur de la S.C.C. (entretien Solal).

La S.C.C. va néanmoins profiter de l'ensemble des moyens que la S.E.R.L. avait mobilisés durant la première phase de l'opération pour servir ses propres intérêts et faire valoir ses choix en matière de développement commercial :

- reprise du contact avec Larry Smith pour réaliser une nouvelle expertise réaffirmant une surface de vente commercialisable de 100 000 à 110 000 m<sup>2</sup>
- recrutement de Serge Careil et de François Douady permettant de reprendre à leur compte les travaux réalisés et les informations rassemblées par les Galeries Lafayette et la S.C.E.T. Ces recrutements permettent ainsi à la S.C.C. d'acquérir des connaissances des milieux locaux commerçants (Serge Careil), d'avoir une entrée au sein du réseau S.C.E.T. (François Douady) et d'élargir ainsi son pouvoir et son influence vis-à-vis de la S.E.R.L. et surtout des élus locaux.
- reprise des carnets d'adresse et d'utilisateurs potentiels de la Part-Dieu à travers les conventions signées avec la S.E.R.L. et la SPOREC au sujet de la commercialisation des surfaces construites. En effet, la S.C.C. considère que les équipes de la S.C.E.T. sont incapables de faire elles-mêmes une bonne commercialisation.<sup>127</sup>

Au niveau national, le Crédit Lyonnais s'est ainsi imposé sur l'ensemble de cette opération (financeur principal du centre commercial et du lot S), écartant de fait le consortium financier local (cf. infra.) et obligeant la S.C.C. à se positionner sur ce lot de bureaux. Ses appuis auprès de la Caisse des Dépôts<sup>128</sup> et son poids financier lui permettent de s'engager sur de tels projets immobiliers.

---

<sup>127</sup> « Les équipes locales de COFRADEL et de la S.E.R.L. se présentaient dans des conditions dérisoires. Ceci est tellement vrai que M Solal ne nous a pas caché qu'il considérait l'équipe de la S.E.R.L. comme inutilisable et qu'il était conscient que les honoraires qu'il leur versait avaient pour objectif essentiel d'acheter leur inactivité. » extrait du courrier de Jean Labasse à Mr Fleury en date du 15 mai 1970

<sup>128</sup> François Bloch-Lainé alors directeur du Crédit Lyonnais dirigeait quelques années auparavant la Caisse des Dépôts et fut l'un des cofondateurs du groupe S.C.E.T.

#### 4.2.3.2 NOUVELLES PERSPECTIVES POUR L'EXPERTISE URBAINE ET NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT

##### DES EXPERTISES PARTAGEES VERS UNE ORGANISATION CONCURRENTIELLE

Les rôles sont clairement partagés entre les deux protagonistes. Ainsi, la S.E.R.L. est un support technique des collectivités locales et un soutien administratif pour la S.C.C. Ceci permet ainsi à l'aménageur de « contrôler » les réalisations du promoteur mais aussi de le défendre auprès des pouvoirs publics étatiques (obtention des permis de construire, recherche d'arrangements concernant l'oubli de l'élaboration des dossiers sécurité pour le centre commercial et la tour de bureaux). Par conséquent, la S.E.R.L. fait office d'interface entre la sphère publique et la sphère privée, entre les collectivités locales d'une part, le promoteur et ses investisseurs d'autre part. En contrepartie, la S.C.C. bénéficie d'une certaine expérience en matière de promotion et de gestion de centres commerciaux – compétence rare en France au début des années 1970. En revanche, elle possède une connaissance limitée des acteurs locaux. Les missions de commercialisations contractées avec la S.E.R.L. lui permettent alors d'avoir accès à ces informations et de mobiliser l'expertise du BETURE en la matière. L'alliance S.E.R.L.-S.C.C repose ainsi sur un partage des pouvoirs, chacun bénéficiant de sa propre expertise, la S.C.C usant de sa connaissance de la S.E.R.L. et de sa place dans le système d'action local pour faire valoir ses propres intérêts, quitte à écarter le patronat local. La S.E.R.L. sert alors malgré elle de relais et de point d'ancrage local à la S.C.C.

Concernant la réalisation de la tour de bureaux, le choix de la S.C.C. fut l'occasion de travailler aussi avec un grand cabinet d'architecture new-yorkais<sup>129</sup>, spécialisé dans les Gratte-Ciel. L'opération de la Part-Dieu montre ainsi les prémices de l'éclatement de l'expertise urbaine à deux niveaux. D'une part, l'expertise de l'État est directement concurrencée par celle de la S.C.E.T. De fait, les S.E.M. du réseau S.C.E.T. se sont implantées dans l'ensemble du territoire, ayant de multiples compétences et des savoir-faire techniques pointus, permettant l'hégémonie du système « S.C.E.T. » et la diffusion de pratiques quasiment identiques à l'ensemble du territoire français. De 1955 à 1976, ce réseau a ainsi contribué à un renouvellement des pratiques et des pensées sur la ville. En effet, le système « S.C.E.T. » consiste à décloisonner deux mondes, traditionnellement opposés, avec leurs propres logiques et stratégies. Ce secteur ne cessera ainsi de se développer, pour tenir au milieu des années

---

<sup>129</sup> Robert de Balkany ayant fait une partie de son cursus universitaires aux États-Unis avec l'architecte Pei avec qui travaillait Cossutta.

1970, une position majeure y compris dans le monde industriel (Lorrain, 1990, 1991). Une étape importante dans l'aménagement urbain, mais aussi sur la formulation et l'exécution des politiques publiques est franchie.

*« Ce qui est certain dès maintenant, c'est que nous nous trouvons en présence d'un organisme suscité par l'administration, concourant directement à son activité, et ceci en dehors de toute préoccupation de profit capitaliste. Ce qui est intéressant, c'est de voir comment un tel organisme a fait naître de nouveaux comportements, modifié des rapports administratifs ou juridiques traditionnels, augmenté les moyens d'action de l'administration, favorisé, le cas échéant, l'autonomie des collectivités locales en élargissant leur marge d'initiative. »<sup>130</sup>*

Ainsi, l'avènement de la S.C.E.T. va modifier considérablement la façon de poser (et donc de résoudre) le problème urbain. Les S.E.M. d'aménagement avaient pour objectif de pallier l'insuffisance quantitative des services techniques des villes et l'absence d'initiative privée dans le domaine de l'aménagement. L'arrivée de la S.C.E.T. sur la scène de l'aménagement urbain contribue, à faire changer les mentalités. Les collectivités locales prennent conscience du rôle qu'elles ont à jouer dans ce domaine, de la prise en charge par leurs services de leur développement territorial. Elle bouleverse le jeu et l'organisation des acteurs, affaiblissent progressivement l'hégémonie administrative et technique des services de l'État. Le système « S.C.E.T. » introduit aussi une alternative en impliquant directement les collectivités locales actionnaires des S.E.M. d'équipement ou d'aménagement. En ce sens, la S.C.E.T. est un vecteur de décentralisation, une étape dans laquelle les collectivités locales vont s'initier à la gestion urbaine, aux côtés de la S.C.E.T.

D'autre part, le développement de la Part-Dieu a permis l'implantation d'opérateurs jusqu'alors peu présents dans le marché immobilier commercial et d'affaires lyonnais, issus du monde bancaire français (la S.C.C. notamment) ou étranger (cas de l'immeuble de bureaux le Britannia, jouxtant aussi le centre commercial). Ces développeurs ne se cantonnent pas uniquement à de simples investisseurs mais prennent également part à la conception de l'opération, n'hésitant pas à restructurer le plan-masse de l'opération en ce qui concerne la S.C.C., tout en mettant l'urbaniste en chef de l'opération en porte-à-faux. Surtout, la S.C.C. va faire appel pour la tour de bureaux à des architectes étrangers, sans associer le milieu local, ce qui constitue une première pour Lyon, où l'ensemble des bâtiments « remarquables » est le

---

<sup>130</sup> D'ARCY F., 1968, *Structures administratives et urbanisation : la S.C.E.T., l'État et les collectivités locales face à l'expansion urbaine*, Thèse de droit, université de Paris, faculté de droit et de sciences économiques, p 46

fruit d'architectes lyonnais en association ou non avec des architectes français (Collet, 1986). L'histoire de la Part-Dieu montre clairement une ouverture à d'autres expertises, issues de lieux distincts (les États-Unis par exemple) ou de nouvelles logiques (le monde de la finance). Ceci conforte un renouvellement culturel de l'expertise urbaine à partir des années 1970.

DE NOUVEAUX CANAUX FINANCIERS AVEC LE RETRAIT PROGRESSIF DE L'ÉTAT ET L'ARRIVEE DES INVESTISSEURS BANCAIRES ET ETRANGERS

Le recours à la S.C.C. pour le développement du centre directionnel permet aussi de mobiliser des investisseurs bancaires parisiens, qui font défaut à Lyon à la fin des années 1960 (cf. infra.) et d'un réseau de grandes enseignes commerçantes. L'association de la S.C.C. avec le Crédit Lyonnais a permis également de trouver un financement approprié pour la réalisation de la tour de bureaux (lot S), sans doute le programme le plus risqué du centre directionnel. En effet, les contraintes architecturales et de programmation<sup>131</sup> compliquent la réussite financière de ce projet, d'autant plus que le marché de bureaux s'essouffle à partir de 1973. D'ailleurs, si le centre commercial s'achève par une opération très rentable pour la S.C.C.<sup>132</sup>, la tour du Crédit Lyonnais est fortement déficitaire, obligeant la S.C.C. à renégocier avec ses investisseurs les emprunts contractés à cet effet (entretien Solal). Mais globalement, le retour sur investissement de la S.C.C. sur l'ensemble des programmes est satisfaisant.

Les réalisations à caractère public (parties communes du lotissement de la Part-Dieu) sont financées par la S.E.R.L., via des subventions de la communauté urbaine et les charges foncières issues de la vente des terrains. Seul le parking central est entièrement financé par la communauté urbaine suite à une renégociation du contrat avec la S.C.C. et la S.E.R.L. Ainsi, la communauté urbaine s'est largement endettée pour la réalisation de ce centre directionnel, mais qui aujourd'hui constitue l'un des emblèmes de Lyon, à l'image de la tour du Crédit Lyonnais, symbole de l'agglomération.

Les développeurs du centre directionnel arrivent avec de nouvelles ambitions urbaines et surtout ouvrent de nouvelles perspectives de développement avec des moyens financiers autres que les canaux traditionnels (impôts locaux, subventions étatiques et investisseurs locaux), au moment où l'État se désinvestit financièrement de cette opération. D'ailleurs à titre comparatif, l'État a investi 10 millions de francs dans le projet Part-Dieu contre 108 pour

---

<sup>131</sup> La recherche d'un hôtel de classe internationale alors que Lyon ne dispose d'aucun marché en la matière au début des années 1960 et qu'au contraire, une concurrence s'annonce avec l'implantation de l'hôtel Sofitel en Presqu'île.

<sup>132</sup> Selon Solal, il est estimé en fin 2003 à 340 millions d'Euros.

la réalisation de Mériadeck, le centre directionnel de Bordeaux (L'express, 1971<sup>133</sup>). Lyon est ainsi une ville qui attire les investisseurs nationaux et étrangers, même si au plus grand regret des élus et des acteurs économiques locaux, ces investissements ne sont pas suivis d'implantation de sièges sociaux dans l'agglomération.

L'analyse de la réalisation du centre directionnel illustre ainsi les prémisses du changement de la maîtrise d'ouvrage urbaine avec l'apparition de nouveaux acteurs dans le système d'action (la création et le rayonnement du réseau S.C.E.T, l'arrivée d'investisseurs étrangers et nationaux, la création d'un nouveau niveau institutionnel – la communauté urbaine de Lyon, même si elle reste en retrait pour la Part-Dieu) et par conséquent une redistribution des différents pouvoirs (réorganisation de l'expertise entre les bureaux spécialisés de la S.C.E.T, du secteur privé et des services de l'État ; retrait de l'État sur le plan financier même s'il reste fortement présent dans le processus décisionnel, faisant valoir sa légitimité).

#### DES QUESTIONS QUI RESTENT EN SUSPENS

Néanmoins, la réalisation du centre commercial laisse plusieurs questions en suspens, auxquelles les archives, les acteurs ou les témoins rencontrés n'ont pu répondre.

Notamment, Robert de Balkany vient très peu à Lyon et n'a a priori que peu de contacts avec les acteurs locaux (S.E.R.L., Louis Pradel et ses adjoints, le préfet, etc.). En effet, les représentants principaux de la S.C.C. sont Jean-Louis Solal et François Daoudy. Ce dernier est d'ailleurs installé à Lyon. Même si Robert de Balkany est très proche de Jean-Louis Solal à cette époque, comment expliquer que lors de l'une de ses rares venues sur Lyon, alors que les travaux du centre commercial sont entamés, Robert de Balkany réussit à faire changer les plans ? Il n'est qu'un financeur parmi d'autres aux côtés notamment du Crédit Lyonnais. De quel pouvoir ou de quels supports bénéficie-t-il pour faire valoir ses choix personnels sur le centre commercial, balayant les études de conception d'une équipe d'architectes français et américains ?

En second lieu, l'attitude de Louis Pradel interroge également. On pourrait croire, compte-tenu de l'imposition par l'État de la réalisation d'un centre directionnel à Lyon, du choix du promoteur des deux plus importantes réalisations de la Part-Dieu<sup>134</sup>, de la prise en charge du financement du parking central par la communauté urbaine de Lyon<sup>135</sup>, que Louis Pradel n'est en définitive, qu'une « marionnette » aux services de l'État. Les décisions lui sont imposées

---

<sup>133</sup> L'express, 8-14 février 1971, Marie-Laure de Léotard. archives municipales de Lyon versement de Pascale Collet.

<sup>134</sup> Centre commercial et Tour du Crédit Lyonnais

<sup>135</sup> Sans compter aussi la décision de l'État de créer à Lyon une communauté urbaine.

par l'État et les reprenant à son compte, il se fait l'initiateur de ces mêmes décisions, s'opposant parfois à son électorat<sup>136</sup>. Toutefois, est-ce une stratégie adoptée par Louis Pradel, dont les rapports avec le pouvoir « parisien » sont difficiles (Sauzay, 1998) ? Est-ce alors un moyen pour Louis Pradel pour rester « maître chez lui » et pouvoir obtenir de Paris une certaine marge de manœuvre sur d'autres projets ?

Il est sûr que l'un des atouts de Louis Pradel est d'avoir pu s'appuyer sur la S.E.R.L., dont les relations avec le pouvoir central est aussi ambigu. Alors que les services techniques de la ville et de la communauté urbaine de Lyon sont naissants, la S.E.R.L. jouit au moment de la réalisation du centre directionnel une expérience d'une dizaine d'années. Alors que durant les premières années de fonctionnement, la S.E.R.L. s'inscrivait pleinement dans le schéma des S.E.M. du groupe S.C.E.T. (cf. infra). Dès la fin des années 1960, la S.E.R.L. va rechercher une certaine autonomie avec cette tutelle centrale. Cette recherche va conduire à la démission d'Alain Fourest, suivie de celle de Chaffangeon qui prend la direction de Lyon Parc Auto (LPA) et va conduire au sein de cette société une autre politique vis-à-vis de la tutelle de la S.C.E.T.. Le recrutement de Georges Vauzeilles et de James Varnier, puis celui de Maître Clayette (responsable juridique) semblent d'abord, permettre à la S.C.E.T. de reprendre le contrôle de la S.E.R.L. Mais à partir de la fin des années 1970, la S.E.R.L. prend une nouvelle fois de la distance, alors que la S.C.E.T. traverse une crise (Les S.E.M. d'aménagement et d'équipement, 1976). Cet épisode montre alors toute l'ambiguïté des relations entre les sociétés locales d'équipement, la S.C.E.T. et les pouvoirs locaux actionnaires. La S.E.R.L. a joué un rôle important de la fin des années 1950 aux années 1980. Toutefois, peu de travaux se sont penchés sur ces relations entre pouvoir local et l'avènement des sociétés mixtes. Quel est le véritable rôle de la S.E.R.L. : au service du pouvoir local ? à l'écoute des directives du pouvoir central via la S.C.E.T. et ses bureaux d'études ? Cette histoire reste encore à explorer. La réalisation du centre directionnel a seulement permis de relever la complexité de ces relations, qui tiennent à la fois des structures institutionnelles mises en place mais aussi aux hommes<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Notamment au sujet de la réalisation du centre commercial et du parking central : les commerçants de la Presqu'île étaient déjà contre la réalisation d'un tel centre, la prise en charge du financement du parking central de la Part-Dieu par la communauté urbaine de Lyon et l'imposition par la S.C.C. d'une tarification spéciale pour ce parking vont opposer fortement les commerçants de la Presqu'île à Louis Pradel.

<sup>137</sup> Ainsi, la S.E.R.L. continuera à être un partenaire essentiellement de l'aménagement dans l'agglomération lyonnaise jusqu'au milieu des années 1980. À la mort de Charles Béraudier, président du conseil général et membre du conseil d'administration de la S.E.R.L. et au changement de direction à la tête de la S.E.R.L., la communauté urbaine de Lyon va prendre de la distance avec la S.E.R.L. Cette attitude fait suite à plusieurs conflits entre la S.E.R.L. et la communauté urbaine de Lyon dont nous n'avons pu avoir les détails (voir chapitre suivant).

## ÉPILOGUE

Mais à peine les réalisations du centre directionnel sont achevées, que de nombreuses critiques fusent sur l'urbanisme produit à la Part-Dieu. La forme urbaine (l'urbanisme de dalle et l'usage abusif du béton) rompt complètement avec celle des quartiers existants et la promesse d'un parc public de Pradel s'est transformée en place vide et bétonnée au-bas de l'auditorium. Enfin, quelques articles de presse dénoncent un urbanisme fait par et pour les promoteurs, avec l'approbation des urbanistes. Le centre commercial de la Part-Dieu est ainsi considéré comme *une boîte à savon* (Delfante, 1975) et surtout le centre d'échange de Perrache comme *une défiguration du paysage lyonnais* (Marionnettes à la Lyonnaise de Roland-Roland, 1975<sup>138</sup>). L'inauguration de la Tour du Crédit Lyonnais, en juillet 1977 coïncide ainsi avec la fin d'une époque révolue de l'urbanisme fonctionnaliste et marque une rupture avec des pratiques émergentes.

---

<sup>138</sup> Lettre ouverte de Mr Guignol à Mr L'urbaniste Delfante, Marionnettes à la Lyonnaise de Roland-Roland, 12 mai 1975, archives municipales de Lyon versement de Pascale Collet.

## **CHAPITRE 5 :**

### **CITE INTERNATIONALE : RESISTANCES LOCALES A L'IMPOSITION D'UN « MODELE ENSEMBLIER »**

La Cité Internationale, opération commencée en 1985 s'est achevée en juin 2006 avec l'inauguration de l'Amphithéâtre, salle de spectacles et de conférences de 3 000 places, équipement majeur de ce nouveau quartier urbain. Elle symbolise par les équipements construits mais également par les différents modes de pilotage mis en place depuis sa création, l'émancipation progressive des collectivités locales – communauté urbaine et Ville de Lyon-, devenant des acteurs à part entière de l'aménagement. Dégagées de la tutelle centrale – ministère de l'Équipement associé au groupe S.C.E.T., ces collectivités locales ont déployé leurs compétences par de nombreux recrutements, le développement de leurs services et la recherche de nouvelles collaborations externes. Parallèlement le secteur privé de l'urbain (service public et aménagement) se réorganise complètement avec l'émergence de grands groupes opérateurs de l'urbain (Campagnac, 1992). Depuis 1977, nous constatons ainsi une restructuration complète de l'action publique locale dans le milieu de l'aménagement qui fait suite aux critiques adressées à l'encontre de la communauté urbaine de Lyon à l'issue des grandes opérations des années 1970. L'agglomération lyonnaise poursuit ainsi sa mue urbaine, ayant pour objectif de devenir une métropole internationale. De nombreux chantiers sont ouverts avec la relance de la planification stratégique et le lancement de grands projets urbains. Progressivement émergent ainsi de nouvelles manières d'envisager le pilotage de ces grands projets urbains des années 1980 - 1990, où le triptyque Communauté urbaine - S.E.R.L.- atelier d'urbanisme éclate, confirmant ainsi les prémisses d'une maîtrise d'ouvrage urbaine renouvelée (section 1).

Dans cette perspective, les pilotages successivement mis en place pour la réalisation de la Cité Internationale sont exemplaires des « bonnes pratiques » où le recours au secteur privé est requis comme gage d'efficacité et signe de modernité. Cependant, il existe plusieurs manières d'intégrer les acteurs privés au développement urbain. La Cité Internationale est le terrain d'expérimentations plus ou moins heureuses mais dont le mérite est d'avoir fait du site de la Cité Internationale un nouveau quartier aujourd'hui vitrine de l'agglomération lyonnaise. Loin des polémiques autour de l'urbanisme produit et de l'intégration de ce quartier avec son

environnement urbain<sup>139</sup>, nous nous attachons aux différents dispositifs de pilotage mis en place, illustrant un mode de gestion ensamblier à la Lyonnaise. Toutefois, ce mode ne se pérennise pas. L'achèvement de l'opération est repris par une S.E.M. d'aménagement dont les actionnaires majoritaires sont la communauté urbaine et la Ville de Lyon. D'ailleurs, le dispositif ensamblier tenté sur la Cité Internationale n'a jamais été reproduit jusqu'à présent dans l'agglomération lyonnaise. Alors, la Cité Internationale illustre-t-elle une affirmation d'une nouvelle action publique urbaine, caractérisée par des délégations au secteur privé sous contrôle de la communauté urbaine de Lyon (section 2) ?

---

<sup>139</sup> Il faudrait citer des recherches en cours et reprendre éventuellement certaines critiques de Lyonnais ou d'autres sur ce quartier : déjà évoquer une recherche en cours à travers le GIP EPAU.

## **5.1. ÉMANCIPATION DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE : RESTRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE ET ETABLISSEMENT D'UN RESEAU D'EXPERTS 1977-AUJOURD'HUI**

### LE PROCESSUS DE METROPOLISATION A LYON

L'urbanisme produit pendant les mandats de Louis Pradel est doublement critiqué dès la fin des années 1970. Certains voient en l'ancien maire et président de la communauté urbaine de Lyon un « bétonneur » qui a détruit des paysages urbains lyonnais (comme le centre d'échange de Perrache) ou encore, qui a vendu sa ville aux promoteurs immobiliers et groupes financiers (le centre directionnel de la Part-Dieu). Il est vrai que sous Louis Pradel, les municipalités se sont fortement endettées pour s'équiper et se moderniser. La crise économique les oblige à revoir leurs capacités d'emprunt et à opter pour une autre gestion des finances publiques.

*« L'expansion économique des années 1960 avait fait de Pradel « le roi du béton » ; le choc pétrolier et la crise économique des années après 1973 ont fait de moi, a-t-on dit, « le roi de la gestion ». J'assume pleinement cette définition : lui était d'abord un constructeur ; moi, je suis d'abord un gestionnaire. »<sup>140</sup>*

C'est ainsi que se présente le successeur de Louis Pradel, Francisque Collomb. Ses deux mandats se traduisent en premier lieu par une refonte des services communautaires et des modalités de faire l'aménagement qui prévalaient dans les années 1960 - milieu des années 1970. L'aménagement devient ainsi une priorité politique avec la recherche d'une maîtrise publique communautaire sur les sites stratégiques de l'agglomération (sous-section 1). Les années 1980 se traduisent alors par une volonté politique de faire de l'*anti-Part-Dieu* (entretien Rivoire), c'est-à-dire de développer de nouveaux modes de gestion des opérations dans lesquelles les collectivités locales seraient beaucoup plus impliquées, en mesure de contrôler les décisions prises et l'urbanisme produit. Après un premier mandat de gestion économe mené par Francisque Collomb (Butin, 1998), l'agglomération lyonnaise entre dans une phase de développement avec le lancement de plusieurs projets de requalification urbaine ayant pour objectif de faire de Lyon, une ville internationale. Cette ambition passe alors par une ouverture vers de nouveaux partenaires, notamment les grands groupes opérateurs de l'urbain ou des cabinets d'experts spécialisés (sous-section 2).

---

<sup>140</sup> BUTIN J., 1988, *Entretien avec Francisque Collomb... une écharpe de maire ...*, éditions Horvath, Le Coteau, p 33

## 5.1.1 ORGANISATION DES COMPETENCES EN AMENAGEMENT AU SEIN DES SERVICES COMMUNAUTAIRES

### 5.1.1.1 L’AFFIRMATION D’UN POUVOIR LOCAL EN MATIERE D’AMENAGEMENT

#### DE L’IMPOSITION D’UNE COMMUNAUTE URBAINE DE LYON AU DEVELOPPEMENT DE COMPETENCES COMMUNAUTAIRES RECONNUES

En 1969, la création de la C.O.U.R.L.Y. (communauté urbaine de Lyon) suscite de nombreux débats au sein des 56 communes composant la communauté, notamment sur la constitution du conseil de communauté.

*« Ce monocratisme est encore renforcé par le mode d’élection des conseillers communautaires : ils ne sont pas élus au suffrage universel, mais délégués par les communes comprises dans le territoire de la C.O.U.R.L.Y., le nombre de représentants de chaque commune étant fonction de l’importance de sa population. »<sup>141</sup>*

Par conséquent, Lyon obtient plus de la moitié des sièges et Louis Pradel est assuré de sa présidence et d’une majorité politique. Ainsi, les plus grandes réalisations de l’ère pradélienne bénéficient d’abord aux communes centres, Lyon et Villeurbanne (Lojkine, 1978). L’agglomération lyonnaise connaît depuis plusieurs années des projets, dont certains furent déçus, de regroupements intercommunaux. C’est essentiellement autour de la question de l’assainissement et de la création d’un SIVOM<sup>142</sup> que préfigure la C.O.U.R.L.Y.. Pour autant, l’agglomération de Lyon endure de nombreux conflits politiques, concurrence entre Lyon et Villeurbanne ou opposition entre villes-centres<sup>143</sup> et les banlieues (Scherrer, 1995). L’imposition d’une communauté urbaine sur les bases du SIVOM aux compétences et territoire élargis n’a donc rien d’inné ni d’acquis, surtout dans le domaine de l’aménagement. Ceci explique alors l’organisation sectorielle de la C.O.U.R.L.Y. pour la gestion des opérations d’aménagement. La C.O.U.R.L.Y. exerce sa compétence suivant les différents domaines techniques d’intervention, avec peu de concertation transversale. Ce n’est qu’à partir des années 1980, que la C.O.U.R.L.Y. entame sa mutation et révèle sa dimension supra-communale, notamment autour de nouvelles questions (relance de la planification stratégique, Plan Local de l’Habitat, Schéma général d’assainissement, etc.) (Scherrer, 1995). Cette

---

<sup>141</sup> LOJKINE J., 1978, *La politique urbaine dans la région lyonnaise*, éditions Mouton, Paris, p 27

<sup>142</sup> Syndicat Mixte à Vocation Multiple

<sup>143</sup> Villeurbanne et Lyon

mutation s'explique aussi par la fin du « règne » de Louis Pradel et l'arrivée au pouvoir de nouvelles équipes communales et intercommunales.

DES EQUIPES D'ELUS LOCAUX RAJEUNIES POUR UNE NOUVELLE DYNAMIQUE CENTREE SUR DE NOUVEAUX PRINCIPES DE GESTION

Les élections municipales en 1977 se traduisent par un « rajeunissement » des conseils municipal et communautaire et l'intégration progressive d'idées nouvelles. L'agglomération lyonnaise n'a pas connu le basculement électoral à gauche de nombreuses autres grandes agglomérations françaises (Dubois, 1997 ; Pinson, 2002 ; Dormois, 2004) Francisque Collomb n'est que le « dauphin » de Louis Pradel lors de son premier mandat. En revanche, il va se révéler un nouveau maire, au second mandat (Jouve & Bardet, 1999). Les changements les plus remarquables ont lieu entre 1983 et 1984. Les équipes sont quasiment reconduites et ont pour principale mission l'application des lois de décentralisation et l'adaptation des services à de nouvelles compétences, dans un contexte d'accentuation de la crise économique. Le président de la communauté urbaine et maire de Lyon Francisque Collomb est entouré de jeunes collaborateurs comme Michel Noir (vice-président en charge de l'organisation, des méthodes, de l'informatique et des zones d'activités à partir de 1983 et ex-ministre délégué à l'économie) ou des « figures » notables lyonnaises comme André Soulier, Jean Rigaud et Jacques Moulinier tous issus de la sphère privée et certains en tant que chefs d'entreprises. *Comme gage de compétences techniques et de crédibilité politique, ces derniers entendent promouvoir de nouveaux principes de gestion de l'agglomération* (Ben Mabrouk, 2003, p 241).

Dotée de nouvelles compétences, la C.O.U.R.L.Y. entend ainsi poursuivre une politique qui était déjà initiée sous les mandats de Pradel, s'affranchir de l'escarcelle étatique tant au niveau des capacités d'investissement qu'au niveau de l'expertise urbaine (Ben Mabrouk, Jouve, 1999). La montée en puissance de la communauté urbaine (Lorrain, 1989) s'exprime à travers la recherche de nouvelles stratégies de développement urbain et de communication autour de ce thème. La fin des années 1970 se traduit également à Lyon par l'inscription à l'agenda de nouvelles prérogatives sur l'urbain avec une priorité accordée à l'urbanisme, au cadre de vie et au développement des territoires et surtout à l'émergence d'autres modes de fonctionnement dans le domaine de l'aménagement, impliquant une forte médiatisation des opérations d'aménagement. À partir de 1982/1983, les lois de décentralisation vont renforcer l'autonomie des collectivités locales et leur donner les moyens juridiques de s'affirmer. L'action publique locale prend alors de nouvelles formes, avec la constitution de nouveaux

réseaux d'experts pour la réalisation de ses ambitions. Cette décennie témoigne ainsi d'un basculement idéologique et culturel sur la manière de faire la ville.

*« Il va sans dire, ces modes de raisonnement organique, systémique et stratégique présupposent que les villes-acteurs conduites par des volontés puissent agir. D'un mot : jouer. Tout d'abord, les villes-acteurs doivent maîtriser des règles permettant de construire des jeux de développement qui leur conviennent –fût-ce au prix de s'affranchir de celles imposées de l'extérieur par l'État Central. Ensuite les villes devenues des acteurs doivent disposer de ressources propres afin de réaliser leurs volontés de développement. Enfin, l'ambition de jouer invite à la recherche de partenaires mobilisables, prêts à jouer, riches de ressources – quitte à sélectionner des joueurs n'étant pas des protagonistes habituels de l'action publique comme par exemple des agents économiques privés. »<sup>144</sup>*

Cette recherche de nouveaux partenaires ou le resserrement de liens déjà existants (notamment avec les S.E.M. existantes durant les années 1970) vont contribuer à une organisation en réseaux du pouvoir municipal. Accroissant leurs compétences et affinant leurs expériences de l'urbain, les collectivités locales disposent à la fin des années 1980 d'un panel de partenaires parapublics, mixtes ou privés. L'accent sera surtout mis sur le développement en nombre et en compétences exercées des deux derniers types de partenaires. Ainsi, la communauté urbaine de Lyon va accroître son « portefeuille » de relations, développer ses services administratifs et techniques internes, lui permettant de déléguer à des prestataires externes ou bien de mener les projets en régie directe. L'agglomération lyonnaise commence sa « mue » au début des années 1980, avec de nouvelles perspectives politiques et économiques portées par les différentes équipes municipales et communautaires et reprises par certains partenaires privilégiés.

*« Lyon n'est pas seulement la deuxième agglomération française après Paris. Les responsables politiques comme les acteurs économiques ont aujourd'hui des ambitions encore plus affirmées pour développer le rayonnement et l'influence de Lyon sur le plan national et international. Cette volonté se situe dans un contexte où la concurrence avec les autres métropoles françaises ou étrangères est plus forte que jamais, et où la prise de conscience de cet enjeu est relativement récente. Les villes sont à certains égards des entreprises qui doivent être gérées et*

---

<sup>144</sup> DEMESTEERE R., PADIOLEAU J.E., 1991, « Les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions » in *Les annales de la Recherche Urbaine*, n°51 La planification et ses doubles, juillet 1991, Paris, p 38

*managées comme telles, avoir une stratégie de conquête des marchés, faire du marketing et de la publicité, et se donner les moyens de leurs ambitions, y compris à travers leur urbanisme. »<sup>145</sup>*

Un tel discours sera repris et amplifié sous le mandat de Michel Noir en 1989, qui donne une nouvelle impulsion à l'agglomération lyonnaise et à son inscription dans la concurrence internationale. C'est à cette époque que la C.O.U.R.L.Y. prend le nom « commercial<sup>146</sup> » de « Grand Lyon ». Mais dans l'immédiat la communauté urbaine va connaître deux grandes restructurations entre 1983 et 1992, qui mettent au centre des activités publiques, l'aménagement urbain.

#### L'AMENAGEMENT : UNE COMPETENCE COMMUNAUTAIRE DIVISEE

De 1969 à 1983, la compétence aménagement de la communauté urbaine fait l'objet d'un découpage entre services administratifs et services techniques (cf. infra) ce qui entraîne quelques problèmes de coordination. C'est ainsi qu'au niveau des opérations d'aménagement gérées par la Ville de Lyon, peu de changements vont apparaître. Celles qui sont en voie d'achèvement continuent d'être sous la responsabilité de la Ville de Lyon, les autres passent sous celle de la communauté urbaine. L'aménagement est ainsi un domaine partagé entre plusieurs services administratifs (la division foncière en charge des opérations immobilières<sup>147</sup>, de la régie des biens communautaires et du logement<sup>148</sup> pour un effectif de 64 personnes ; la division équipement-urbanisme composée de 58 personnes et responsable du domaine public, de l'urbanisme et des zones opérationnelles<sup>149</sup> et des équipements – architecture des constructions publiques, voirie, eau, assainissement, transport), un service technique (l'aménagement urbain réparti en quatre secteurs géographiques centre nord-est, nord-ouest, sud-est et sud-ouest, pour 74 personnes) et enfin l'atelier d'urbanisme qui comporte 26 personnes. Les effectifs sont ceux à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1971, au moment où la communauté urbaine emploie 4 978 agents dont un tiers pour le service du nettoyage. L'aménagement est ainsi une compétence peu développée à cette époque, et partagée avec d'autres organismes étatiques ou mixtes. Toutefois, l'aménagement et surtout l'urbanisme ne cesseront de prendre de l'importance. À partir de 1974, l'urbanisme et l'équipement sont deux divisions distinctes au sein des services administratifs. La division urbanisme se focalise alors

---

<sup>145</sup> FREBAULT J., 1987, « Ambitions d'une métropole et enjeux d'aménagement : points de repère pour l'agglomération lyonnaise » in *Économie & Humanisme*, n° 293, janvier/février 1987, p 20

<sup>146</sup> Officiellement, le nom de la communauté urbaine de Lyon est toujours celui de la Courly. Mais toute la communication de la communauté urbaine se fait sous le nom du « Grand Lyon ».

<sup>147</sup> Acquisitions des biens immobiliers pour le compte de la communauté urbaine de Lyon.

<sup>148</sup> propriété communauté urbaine de Lyon et coordination avec les organismes de logements sociaux.

<sup>149</sup> sur l'instruction des dossiers

sur le domaine public (aujourd'hui espaces publics), la mise en œuvre des zones opérationnelles et le suivi des permis de construire et surtout l'un des bureaux coordonne les actions de la division urbanisme et le service technique de l'aménagement urbain (archives communauté urbaine de Lyon).

CREATION ET EVOLUTION DU DEPARTEMENT DEVELOPPEMENT URBAIN : SUPPORT TECHNIQUE DE NOUVELLES AMBITIONS POLITIQUES

À la suite des élections municipales de 1983, le départ du directeur des services techniques crée l'occasion pour réorganiser les services de la communauté urbaine et surtout mettre fin aux conflits internes entre ces services. L'aménagement devient alors le champ d'un seul département, en charge du développement urbain, doté en 1984 de trois grands services (activités économiques et concession ; aménagement urbain ; opérations d'urbanisme). *Déjà ça a changé tout le système parce que le département développement urbain comportait tout ce qui était du ressort de l'aménagement urbain et du développement économique, des transports. Le département de l'équipement était celui qui amenait les équipements pour un département de synthèse et de production de la ville qui était celui dont je m'occupais, le département planification était à l'amont et faisait la politique d'anticipation et d'acquisition foncière pour qu'on puisse programmer un certain nombre de choses. Donc c'était assez logique et c'est à peu près l'organisation d'aujourd'hui* (Entretien Rivoire). Ainsi, le département développement se trouve au cœur de l'action publique urbaine locale s'appuyant en amont sur le département planification en charge des problèmes fonciers et en aval sur le département équipement gérant les équipements construits et les services publics fournis. L'agence d'urbanisme (cf. supra) complète alors le dispositif, en élaborant des études d'urbanisme et des plans de détail des quartiers de l'agglomération en lien avec les départements de la communauté urbaine, secondant les départements planification et développement urbain (entretien Guérin). À ce titre, l'agence d'urbanisme réintègre l'organigramme de la communauté urbaine de Lyon après la disparition de l'atelier d'urbanisme en 1978, en tant que service divers et externalisé au même titre qu'ICARE la S.E.M. informatique.

Dès 1985, le département développement urbain étend ses activités et se dote d'un service « centre d'études » et d'un autre « centre de données urbaines » qui concurrencent les services offerts par l'agence d'urbanisme, puis en 1987 d'un service « activités d'agglomération ». Ainsi, le département du développement est à la fin des années 1980 l'un des départements les plus importants de la communauté urbaine. Lors de son arrivée à la mairie de Lyon et à la

présidence de la communauté urbaine en 1989, Michel Noir définit une nouvelle politique urbaine avec l'ambition d'afficher Lyon en tant que ville internationale. Son passage se traduit par une nouvelle réorganisation des services, renforçant le département développement urbain à partir de 1990. En 1991, c'est donc un nouvel organigramme qui paraît avec une nouvelle division de l'aménagement en différents services. Le département développement urbain est ainsi conservé mais subit une réorganisation interne. Le département se compose ainsi de trois directions (direction administrative et financière, direction de l'urbanisme appliqué et direction des projets urbains) et de missions de développement (déplacements urbains, développement économique, écologie – risque et environnement, habitat, schéma directeur – P.O.S.). À cela, s'ajoutent les urbanistes territoriaux (Jean-Pierre Cochard, Christian Lamothe, Jean-Claude Quévreux et Michel Soulier) et un centre de données urbaines dépendant de la direction administrative et financière. La direction de l'urbanisme appliqué reflète les anciens services d'instruction des permis de construire et des différentes procédures (cadre de rue, secteur Lyon Secteur périphérique). Enfin, trois services dépendent de la direction des projets urbains : l'espace public, le développement social urbain et l'opérationnel. Le département développement urbain se complète avec celui de l'action foncière. Il se compose de deux grandes directions (direction des opérations et d'une direction administrative et financière) et d'un conseil technique. La direction des opérations se compose de plusieurs services répartis par secteur géographique (Plaine des Alpes, Rhône Sud, Rhône Amont et Val de Saône) et d'un coordinateur pour le secteur de Lyon, reflétant ainsi les anciennes subdivisions territoriales. Néanmoins, l'agglomération conforte son centre, en l'occurrence la Ville de Lyon. La direction administrative et financière s'occupe ainsi de tout ce qui est juridique et financier propre au suivi des opérations (Études, Programmation et finances, contrôle de Gestion, Juridique et la ressource humaine). Ce département s'appuie également sur la SEMIFAL, S.E.M. dont la communauté urbaine est actionnaire et dirigée par Pierre Luthereau<sup>150</sup> et dont la mission est de recourir aux acquisitions foncières préalables à certaines opérations d'aménagement. Ces deux grands départements s'appuient sur une mission conseil, au rôle transversal pour l'ensemble des services de la communauté urbaine. Nous notons ainsi l'existence d'un service juridique et contentieux sans cesse mobilisé pour vérifier la conformité des procédures et documents concernant les opérations d'urbanisme. Mais depuis 1996, le département développement urbain tend à être concurrencé en interne par la direction des affaires économiques et internationales (DAEI), prenant notamment en

---

<sup>150</sup> Directeur de la S.E.M. Cité Internationale depuis l'automne 2005.

charge les opérations d'aménagement à caractère économique et industriel. Ainsi, le service de l'urbanisme opération entre régulièrement en conflit avec la DAEI (Domaine, 2005). Ceci illustre les nouvelles priorités affichées en matière de politique urbaine par la C.O.U.R.L.Y. et renforce la concurrence entre les différents services communautaires (Linossier, 2006). Toutefois le processus de l'opération de la Cité Internationale est antérieur à ce contexte et l'opération de la Cité Internationale s'est déroulée au moment où le département du développement urbain de la communauté urbaine était à son apogée.

#### 5.1.1.2 LA DEMARCHE « LYON 2010 » OU L'EXPRESSION AFFIRMÉE DE LA MUE LYONNAISE

Depuis la fin des années 1970, le développement de l'agglomération s'est appuyé sur plusieurs sites, concentrant les efforts des collectivités locales. Alors que la réalisation du centre directionnel de la Part-Dieu est en voie d'achèvement<sup>151</sup>, la SNCF et la communauté urbaine annoncent la venue prochaine d'un train à grande vitesse à Lyon et la nécessité de construire une nouvelle gare. Le site de la Part-Dieu est retenu. La communauté urbaine crée la Z.A.C. de la gare de la Part-Dieu le 30 août 1979 et délègue logiquement l'aménagement à la S.E.R.L. puisque cet opérateur envisageait déjà la réalisation d'une telle gare quelques années auparavant (cf. chapitre précédent). La Z.A.C. de la gare Part-Dieu est ainsi l'une des dernières grandes opérations confiées à la S.E.R.L. puisque la communauté urbaine de Lyon, forte désormais de départements internes compétents, va favoriser un suivi public local de ses opérations d'aménagement.

#### LA DEMARCHE « LYON 2010 » : LES PREMISES D'UNE NOUVELLE CULTURE URBAINE

La démarche « Lyon 2010 » fait suite à un grand colloque organisé par l'agence d'urbanisme « demain l'agglomération lyonnaise » où on débattu de son avenir et de ses défis face aux nouveaux enjeux de société. Ce colloque prospectif s'inscrit également dans la révision du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de l'agglomération qui fut adopté en 1978 et qui était obsolète. En juin 1985, le Syndicat d'Études et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise (SEPAL) est créé, à l'initiative des élus de la communauté urbaine de Lyon et de 16 communes extérieures pour engager la révision du SDAU. Dès l'automne 1988, les travaux préparatoires sont exposés, faisant l'objet d'une concertation et

---

<sup>151</sup> En fait, deux parcelles restent à ce jour vierges de construction. La cité administrative d'État n'est pas aboutie, puisqu'un des bâtiments prévus n'a jamais été réalisé, ce qui explique le terrain vague entre le centre commercial côté grand magasin sud et la cité administrative. Le lot R a connu une histoire mouvementée et l'échec de plusieurs projets successifs depuis le début des années 1980. Il semblerait qu'aujourd'hui un permis de construire ait été déposé pour une tour de bureaux d'une hauteur comparable à celle de la Tour du Crédit Lyonnais, dépassant alors largement les surfaces imposées par le programme et ses avenants du centre directionnel version 1970.

d'un travail collaboratif de la part de nombreux organismes et institutions de la région lyonnaise<sup>152</sup>. Portés par quelques techniciens de l'Agence d'Urbanisme, de la C.O.U.R.L.Y. et de l'ADERLY, la réflexion autour de « Lyon 2010 » est l'occasion de réunir les milieux économiques locaux, le milieu universitaire lyonnais et les élus, s'ouvrant ainsi à la dimension stratégique et prospective de la planification urbaine.

*« Son contenu, fortement marqué par la pensée stratégique et économique, est déterminé en grande partie par l'organisation institutionnelle prévue pour l'élaboration, qui confère une place importante aux acteurs économiques. Il formule ainsi un projet de développement de l'agglomération fortement marqué par l'enjeu du positionnement économique et consacre l'adoption d'une nouvelle approche de l'action publique locale, pragmatique, transversale et globale, directement inspiré par les attentes et les intérêts des entreprises lyonnaises. »<sup>153</sup>*

D'emblée la démarche « Lyon 2010 » s'inscrit ainsi dans une conception très managériale du territoire et de la conduite des politiques publiques (Frébault, 1987). Les priorités du SDAU sont alors le développement économique (renforcement et accompagnement des sociétés locales) et l'inscription de l'agglomération lyonnaise dans les réseaux de grandes métropoles internationales (SEPAL, 1990). Cette démarche initie le renouvellement de l'action publique qui se renouvelle, intégrant les problématiques du secteur privé (Linossier & Menez, 2007).

#### LES POLES DU DEVELOPPEMENT URBAIN REPERES PAR LE SDAU « LYON 2010 »

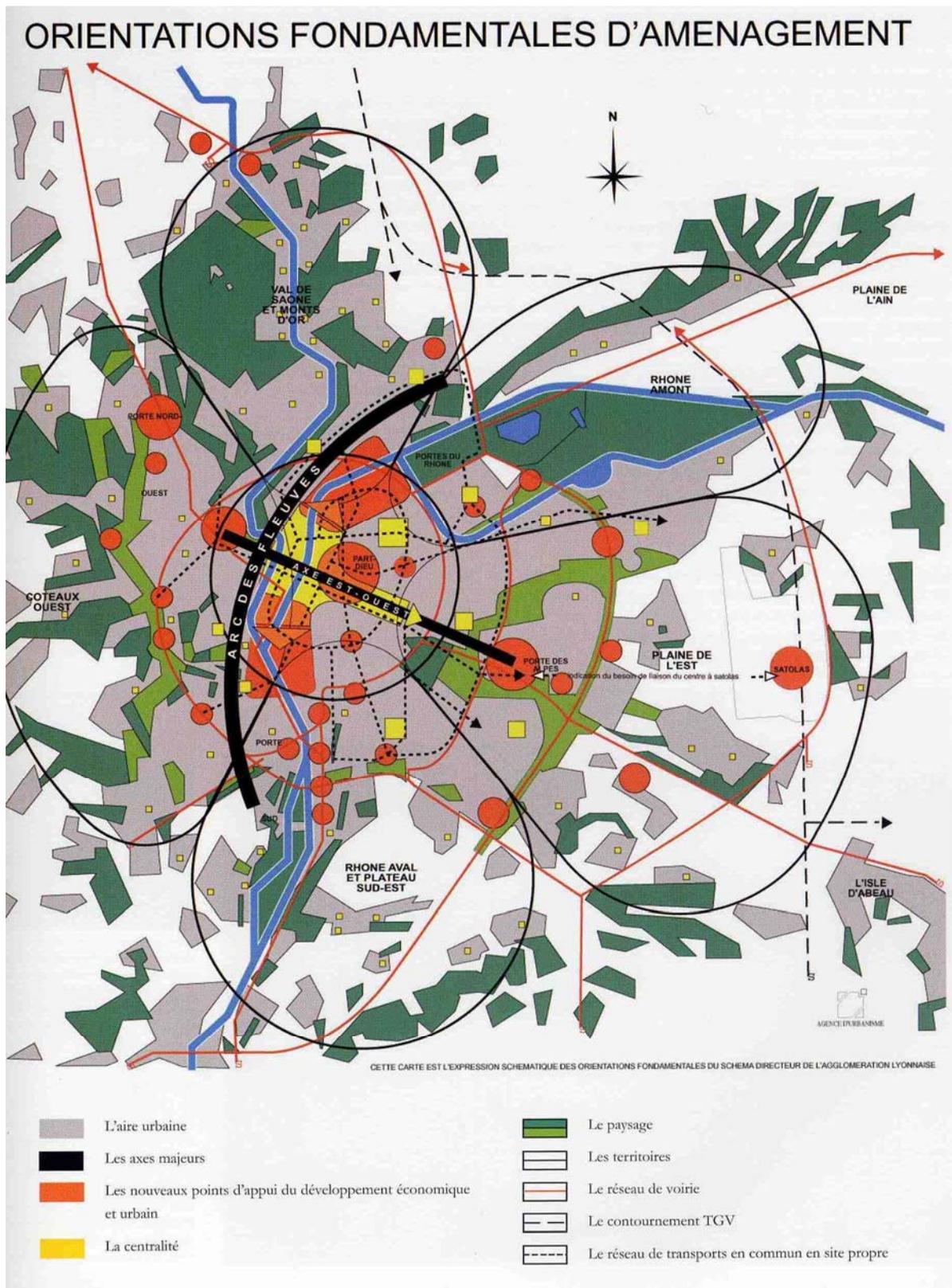
Le nouveau schéma directeur propose ainsi des axes de développement urbain, sur lesquels l'action publique va porter son effort. Cela se traduit dans le domaine de l'aménagement du repérage de plusieurs pôles à fortes potentialités de développement et de deux grands axes<sup>154</sup> structurants. Cette charpente constitue ainsi *la trame support de la politique d'implantation des nouvelles fonctions métropolitaines* (SPEAL, 1990, p 175). C'est ainsi que le secteur « Portes du Rhône » au nord de Lyon incluant la future Cité Internationale est privilégié, aux côtés de la Part-Dieu (secteur renforcé pour l'implantation de nouveaux bureaux) et de la Porte-Sud (au sud de Lyon).

---

<sup>152</sup> Pris dans le sens du territoire de la Courly élargie aux 16 communes ayant intégré le SEPAL

<sup>153</sup> LINOSSIER R., 2006, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005) : politiques, acteurs, territoires*. Thèse de doctorat de Géographie, Aménagement et Urbanisme, sous la direction de Marc Bonneville, Université Lyon 2, Institut d'urbanisme de Lyon, p 339

<sup>154</sup> l'arc des fleuves et l'axe est-ouest



Source : Atlas Historique du Grand Lyon, formes urbaines au fil du temps, p 203. Carte réalisée par l'agence d'urbanisme de Lyon

LA MAISON DE GERLAND : UNE MISSION EXPERIMENTALE PERENNISEE ET REPRODUITE

Gerland est un grand quartier industriel de 500 hectares au sud de la Ville de Lyon, en pleine mutation liée aux départs des entreprises. L'arrivée de l'École Normale Supérieure de Sciences à Lyon, prévue pour le milieu des années 1980 amorce la requalification de ce territoire. Plusieurs opérations en lotissements ou Z.A.C. vont s'enchaîner avec des modes de réalisation différents, allant de la régie directe à la concession : la Z.A.C. du quartier central (1985) incluant l'École Nationale Supérieure de Sciences, la réhabilitation de la halle Tony Garnier et la réalisation d'un petit centre de quartier avec des commerces et des logements en accession à la propriété et sociaux ; le lotissement du Parc d'Artillerie est réalisée pour permettre l'implantation de petites et moyennes sociétés, plutôt spécialisées dans les activités de services et enfin la Z.A.C. des Berges du Rhône (1981) se compose d'un lycée international, de la requalification partielle des berges du Rhône et des logements en accession à la propriété. Ces trois premières opérations seront achevées à la fin des années 1980. À partir du milieu des années 1980, la communauté urbaine lance alors de nouvelles opérations à dominance économique – le Parc d'activités scientifique et technique Tony Garnier et le lotissement de l'IFFA Mérieux, du centre de virologie animale et du centre de transfusion sanguine. En revanche, la Z.A.C. du bassin de plaisance, prévue dans le prolongement des deux Z.A.C. précédemment réalisées ne sera jamais réalisée. Il était question de faire un bassin de plaisance sur le Rhône, côté rive gauche, en face de la pointe du confluent. Autour de ce bassin, des promoteurs devaient construire des logements haut standing, un hôtel de classe internationale, ainsi qu'un grand parc et l'achèvement de la réhabilitation des berges du Rhône. Lancée au même moment que celle de la Cité Internationale et en pleine crise immobilière, cette Z.A.C. ne sera jamais réalisée. Certains éléments du programme sont repris dans la Z.A.C. du Parc de Gerland créée en 1990. Aujourd'hui de nouvelles opérations se poursuivent comme la Z.A.C. Porte Ampère créée en 2000, située à proximité du port Édouard Herriot et donc l'objectif est de développer les activités économiques.

Pour l'ensemble de ces réalisations, la Maison de Gerland est constituée en mars 1980 réunissant des fonctionnaires détachés des services communautaires. Sous l'autorité directe du directeur du département urbain, cette mission territoriale se voit investie d'une fonction d'études, de coordination-gestion et de communication. Elle a aussi pour objectif de gérer l'ensemble des problèmes techniques (voirie, assainissement, transport, etc.) avec les opérations d'aménagement projetées. Par conséquent, certaines opérations de Gerland sont

menées en régie directe, les autres sont déléguées à la S.E.R.L. ou à d'anciens industriels locaux lorsqu'ils sont propriétaires partiels de la Z.A.C. (Plastic Omnium pour la Z.A.C. des berges du Rhône, Massimi pour la Z.A.C. Massimi). La Maison de Gerland devenue ensuite la Mission Gerland coordonne l'ensemble des acteurs intervenant sur le quartier. Cette expérience reste concluante puisque la communauté urbaine va poursuivre sa « politique » de missions territoriales sur les sites à développer.

#### MISSIONS TERRITORIALES ET S.E.M. D'AMENAGEMENT POUR UNE MAITRISE PUBLIQUE LOCALE DU DEVELOPPEMENT URBAIN

Le principe des missions territoriales est ainsi appliqué sur des sites « porteurs » pour le développement de l'agglomération et sur lesquels la communauté urbaine tient à garder une certaine maîtrise du processus d'urbanisation. D'ailleurs, ces projets bénéficient d'un label « grands projets », indiquant leur inscription dans les projets stratégiques pour l'agglomération. Les chefs de ces opérations ou missions sont rattachés à la direction du département développement urbain et bénéficient de fait, de l'aide de l'ensemble du département et plus particulièrement des missions de développement thématiques. Lorsqu'une opération entre en phase opérationnelle, un agent du service de l'urbanisme opérationnel suit également l'opération quelque que soit le mode de réalisation envisagé. Néanmoins, nous distinguons deux investigations distinctes. La mission territoriale coordonne les opérations engagées sur le territoire concerné et implique très peu de personnes. La S.E.M. d'aménagement conçoit, programme et réalise l'opération par concession de la communauté urbaine, éventuellement en coopération avec d'autres partenaires.

Ainsi, en 1984, on décide du déménagement des activités de Foire et d'Exposition, originellement installées sur le site du quai Achille Lignon dans le 6<sup>ème</sup> arrondissement lyonnais, vers la commune de Chassieu (banlieue est lyonnaise). Une mission quai Achille Lignon est alors constituée dans une dimension moindre que celle de Gerland dès 1984. Elle est substituée par une S.E.M. d'aménagement (S.E.M. d'aménagement de la Cité Internationale de Lyon) en 1987 au moment où l'opération entre dans une phase opérationnelle et que le dossier de création-réalisation de la Z.A.C. de la Cité Internationale est en cours d'élaboration. Cette opération est par ailleurs emblématique des années 1990, présentée comme la vitrine du rayonnement international de Lyon (Menez, 2005).

Au nord-ouest de la Ville de Lyon, le quartier de Vaise est aussi un territoire industriel en mutation, avec le départ de Rhodia, l'une des plus grosses industries lyonnaises. La requalification de ce territoire va commencer vers le milieu des années avec la création d'une

grande Z.A.C., Michel Berthet, sur l'ancienne implantation de Rhodia. Récemment deux nouvelles Z.A.C. ont été créées pour l'implantation de nouvelles sociétés informatiques : la Z.A.C. du quartier de l'industrie en 1998 et celle du quartier de l'industrie nord en 2000. En 1993, la communauté urbaine va mettre en place une mission Vaise qui a pour objectif d'informer les habitants des aménagements à venir et de coordonner l'ensemble des acteurs.

Au milieu des années 1990 également, la communauté urbaine envisage la création d'un parc technologique dans l'est lyonnais, 1 400 hectares entre Bron, Saint-Priest et Chassieu. Il s'agit d'implanter des entreprises essentiellement dans le domaine pharmaceutique dans un espace vert, à l'instar des parcs d'activités anglo-saxons et de prévoir de nouvelles infrastructures de transport (le tramway en 2001, le Boulevard Urbain Est prochainement). La communauté urbaine profite aussi de cette occasion pour requalifier une des universités incluse dans le périmètre ainsi que la grande zone commerciale conçue dans les années 1970.

Depuis la fin des années 1990 deux nouveaux sites concentrent le développement de l'agglomération lyonnaise. Le projet Confluence à la pointe de la Presqu'île lyonnaise est initié sous le mandat de Raymond Barre. L'aménagement de cette zone repose sur la restructuration du marché au gros, transféré dans le sud-est de l'agglomération, l'implantation de nouveaux logements, d'un bassin de plaisance, d'un grand pôle de loisirs – musée contemporain et des commerces axés sur les loisirs – et de l'extension des quartiers d'affaires du centre Presqu'île. Une S.E.M. d'aménagement existe depuis avril 1999. Enfin, depuis 2002 le projet Carré de Soie, situé aux confins des communes de Vaulx-en-Velin et de Villeurbanne est esquissé suite à l'annonce de l'implantation d'un multiplex et d'un pôle multimodal (transformation de la ligne de chemin de fer de l'est lyonnais en tramway urbain et suburbain, création d'un parc-relais et prolongement de la ligne A du métro). Une mission comportant un chef de projet –qui était en charge de Gerland au milieu des années 1990 – et une secrétaire est créée dans la foulée. Aujourd'hui le projet s'étend sur 500 hectares environ et vise à renouveler l'ensemble de ce territoire<sup>155</sup>.

Par conséquent, l'accroissement des compétences et des expertises exercées par la communauté urbaine contribue à faire évoluer le système mis en évidence précédemment. Il s'en suit également l'émergence d'une nouvelle culture locale de l'action publique en aménagement, ou du moins, l'émergence de nouveaux modes de faire, impliquant une plus grande diversité d'acteurs locaux ou nationaux, publics, privé ou mixtes.

---

<sup>155</sup> Informations issues d'un séminaire d'enseignement destiné aux élèves de seconde année de l'E.N.T.P.E. dont j'assurais l'animation avec Dominique Guérin jusqu'en 2004.

## 5.1.2 UNE NOUVELLE CULTURE LOCALE DES MODES DE FAIRE L'AMENAGEMENT

Les monopoles établis des années 1960 s'effondrent à la fin des années 1970 avec la création de l'agence d'urbanisme de Lyon en substitution à l'atelier d'urbanisme de Delfante et à la mise en concurrence de la S.E.R.L. avec les services internes de la communauté urbaine ou encore une ouverture à d'autres prestataires. *Tous les équipiers étaient tendus vers ce même objectif de développement économique de l'agglomération mais aussi de l'urbain. C'est là qu'on a commencé à lancer des politiques d'aller chercher des architectes étrangers, des paysagistes étrangers ou européens de manière à remuer un peu tout cela* (Entretien Rivoire). Au cours des années 1980 c'est ainsi de nouveaux modes de gestion des opérations d'aménagement qui émergent. De plus, la communauté urbaine lance en même temps de nombreux projets avec un recours limité aux finances publiques, conséquence des investissements réalisés durant les mandats de Pradel. Par conséquent, la recherche de nouvelles sources de financement s'accompagne aussi à une ouverture plus grande au secteur privé et aux grands groupes privés de l'urbain, en pleine restructuration également. Cette sous-section retrace ainsi l'apparition progressive sur la scène lyonnaise de nouveaux acteurs de l'urbain et les conséquences en termes de modes de gestion des opérations d'aménagement. Cette section permet aussi de resituer le contexte dans lequel l'opération de la Cité Internationale évolue.

### 5.1.2.1 FIN DES MONOPOLES INSTITUTIONNELS DES ANNEES 1970 : RENOUVELLEMENT DES EXPERTISES A LYON

#### L'AGENCE D'URBANISME DE LYON : SUPPORT STRATEGIQUE PUIS TECHNIQUE DE LA COMMUNAUTE URBAINE

Dans les années 1960, le Ministère de la Construction incite à la création d'agences d'urbanisme, sous forme d'association loi 1901, dans les agglomérations françaises. À la fin des années 1960 les plus grandes villes (Paris, Marseille, Grenoble, Saint-Étienne, Strasbourg, Bordeaux, Tours et Dunkerque) sont ainsi dotées de cet organisme, subventionné en partie par l'État. À Lyon, Louis Pradel refuse catégoriquement l'implantation d'une telle agence, qui renforcerait la tutelle de l'État et préfère pérenniser la collaboration mis en œuvre avec l'atelier d'urbanisme de Charles Delfante. Pour Louis Pradel, ce système confère un pouvoir décisionnel à la communauté urbaine de Lyon et non simplement consultatif comme c'est le

cas dans d'autres agglomérations<sup>156</sup>. Mais à partir de 1975 plusieurs événements vont changer la donne. L'État, qui subventionnait à hauteur de 44% l'atelier d'urbanisme baisse sa participation à 25% du budget alors que la charge de travail s'alourdit (élaboration du SDAU et des P.O.S. en coopération avec les services du ministère de l'Équipement) et que Charles Delfante réclame de nouveaux recrutements. Charles Delfante est également critiqué : d'une part sur l'urbanisme produit au tournant des années 1970 et de sa complicité avec le maire de Lyon (cf. infra) d'autre part au sujet de sa double rémunération en tant que salarié de l'atelier et qu'homme de l'art libéral (Sauzay, 1998). À partir de 1977, l'atelier d'urbanisme va alors se transformer en agence d'urbanisme avec l'arrivée d'un nouveau directeur et une clarification des missions attribuées à cet organisme, association loi 1901.

La nouvelle agence d'urbanisme de Lyon dirigée par Jean Frébault, ingénieur des Ponts et Chaussées et détaché du ministère de l'Équipement va d'abord se focaliser sur l'élaboration des P.O.S., les Plans Locaux de l'Habitat, l'établissement de plans de quartiers, en préparation à des opérations de réhabilitations des quartiers anciens et des études préalables aux grands projets d'urbanisme – Gerland, Cité Internationale et Gare de la Part-Dieu (Ben Mabrouk, 2003). Surtout l'agence d'urbanisme va servir de support de réflexions à la communauté urbaine pour le lancement d'une nouvelle politique urbaine, en rupture avec les « rénovations - bulldozers » des années précédentes et lui permettre d'acquérir une certaine autonomie en matière d'études et de propositions d'aménagement. À ce titre, l'agence concurrence directement la S.E.R.L. qui assurait également ces missions auprès de la communauté urbaine dans les années 1970 et participe ainsi à l'ouverture de l'expertise en aménagement à d'autres acteurs locaux. Quelques employés de l'agence sont ainsi mis à disposition auprès de la communauté urbaine lorsque certaines opérations entrent en phase opérationnelle, comme ce fut le cas pour la Cité Internationale ou encore actuellement pour le Carré de Soie.

Toutefois son rôle évolue à partir de la fin des années 1980, où elle acquiert un rôle important et stratégique avec le lancement de « Lyon 2010 » où des axes prioritaires de développement de l'agglomération lyonnaise sont définis (cf. infra). Mais lors du mandat de Michel Noir, les missions de prospectives stratégiques menées par l'agence sont progressivement transférées à la communauté urbaine. Le président entend asseoir son pouvoir par la maîtrise en interne des réflexions stratégiques sur l'agglomération. Au tournant des années 1990, la moitié du personnel de l'agence est renouvelée, le nouveau directeur recrutant de jeunes « techniciens » de l'urbanisme (Zepf, 2005). Le personnel ancien de l'agence est soit transféré à la

---

<sup>156</sup> BOC 1970 p 3 ; 1974, p 433, délibérations et PV portant sur les renouvellements du contrat avec l'atelier d'urbanisme communautaire.

communauté urbaine, soit licencié (ou démissionne), l'agence devenant un support technique et perd ses compétences socio-politiques (entretien Marie Masson). Aujourd'hui encore, l'agence d'urbanisme conforte son rôle technique par la production de cartes et d'éléments d'analyses à partir de l'observation de la croissance urbaine ou par la conception ou assistance à la conception des documents de planification (entretien Christian Sozzi). L'agence d'urbanisme a ainsi perdu ses compétences dans la poursuite de réflexions stratégiques sur le développement de l'agglomération et dans le suivi opérationnel des projets d'aménagement.

#### EXIGENCES D'EXPERTISES SPECIFIQUES ET EMERGENCE D'UN MARCHE CONCURRENTIEL DE L'EXPERTISE URBAINE

Si les années 1960 et début 1970 sont les témoins de la naissance de « métiers » ou fonctions de la production urbaine, les années suivantes se caractérisent par une organisation progressive de ces filières : concentration des groupes de la construction, intégration des métiers de la promotion immobilière à ceux de la construction et de la gestion des services urbains. Ces entreprises subissent et participent à la mondialisation de l'économie, développant alors, pour leur survie commerciale, de nouveaux marchés et de nouvelles offres urbaines. Les travaux d'Élisabeth Campagnac et de Jacotte Bobroff (Bobroff, Campagnac, Caro, 1990) se penchent sur ces nouveaux acteurs de l'urbain, dont les relations avec les collectivités locales n'ont cessé de se complexifier. Leurs conclusions sont largement reprises dans d'autres travaux. On assiste donc à un double mouvement de production de produits urbains plus élaborés et de « monopolisation » de l'activité aux mains de six majors de l'urbain (Campagnac, 1992, Ascher, 1994). En effet, Élisabeth Campagnac montre que la conception de ces nouveaux produits urbains requièrent des compétences, des savoir-faire, ne serait-ce qu'au niveau de la gestion des opérations, de plus en plus complexes, que les grands groupes sont les seuls à posséder.

*« Ce phénomène de concentration-recomposition du secteur de production et de gestion du cadre bâti est le résultat de processus généraux de reconstitution financière (particulièrement marqués en France, notamment avec les nationalisations de 1981, les dénationalisations de 1986-1988 et l'orientation financière très marquée du capital industriel français), et de processus propres au secteur du BTP et de l'immobilier. »<sup>157</sup>*

---

<sup>157</sup> ASCHER F., 1994, « Le partenariat public-privé dans le (re)développement. Le cas de la France » in HEINZ W. (dir), *Partenariats publics-privés dans l'aménagement urbain*, collection Villes et entreprises, éditions l'Harmattan, Paris, pp 210-211

Ce phénomène de concentration est surtout visible à partir du milieu des années 1980 et s'accélère en 1990. Il modifie surtout le rapport entre les collectivités locales et le secteur privé propre à l'urbain et surtout développe un modèle fort d'aménagement urbain, considéré comme l'exemple à suivre à la fin des années 1980.

*« Le développement de grands groupes urbains en France résulta 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 ces exigences, ne peut assurer qu'une partie de la maîtrise d'ouvrage urbaine, et qui en conséquence recherche des prestataires de services globaux ;*

*- De la complémentarité des interventions dans les opérations complexes d'urbanisme qui mêlent l'aménagement, la construction, la gestion, le résidentiel, le commerce, 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 télécommunication, des réseaux de chaleur, des systèmes de transport et de circulation, etc. C'est ce que certains appellent en France le « génie urbain » ou encore les « réseaux urbains »<sup>158</sup> »<sup>159</sup>*

À travers sa monographie sur la société Bouygues, Élisabeth Campagnac met l'accent sur la vision stratégique de ces grands groupes, afin de maîtriser ou du moins de minimiser les risques liés aux conjonctures économiques (marché du travail, marché foncier, marché immobilier) et aux conjonctures politiques (changement de clivage, prospective sur les politiques publiques). Ces grands groupes vont ainsi investir l'ensemble des domaines de l'action publique, ce qui constitue le phénomène majeur des années 1980. D'autres montreront aussi les grandes sociétés du domaine de l'eau vont s'intéresser au champ de l'aménagement et devenir de véritables empires financiers mais également techniques de l'urbain.

La communauté urbaine travaille avec un certain nombre de partenaires récurrents dans de nombreux projets (Le Galès, 1995). Dans cet article, Patrick Le Galès illustre par un schéma

---

<sup>158</sup> Ascher ajoute une note à propos de l'effet produit sur l'urbanisme, à savoir il évoque le modèle du groupe ensemblier développé par Dominique Lorrain.

<sup>159</sup> ASCHER F., 1994, « Le partenariat public-privé dans le (re)développement. Le cas de la France » in HEINZ W. (dir), *Partenariats publics-privés dans l'aménagement urbain*, collection Villes et entreprises, éditions l'Harmattan, Paris, pp 210-211

les acteurs institutionnels principaux gravitant autour de la communauté urbaine. Dans les secteurs de l'aménagement et des services publics, la coopération se traduit ainsi par des relations étroites avec des bureaux d'études privés comme Algoe, Katalyse, etc., des cabinets juridiques comme U2C ou encore de grands groupes comme la Compagnie Générale des Eaux ou Bouygues. Ces sociétés participent à un renouvellement de la culture urbaine, en phase avec l'évolution des cadres de références de l'action publique avec la diffusion d'un nouveau vocabulaire pour désigner une manière renouvelée de voir et de projeter l'aménagement des territoires<sup>160</sup>.

*« Les territoires qui gagnent sont ceux qui, portés par une volonté politique forte, se révèlent capables de mobiliser leurs forces autour d'une vision et d'un projet partagés. Une expertise de fond sur les problématiques territoriales associée à un savoir-faire qui fait référence en matière de management de projets et de programmes.*

*En amont (stratégie), nos capacités managériales démultiplient les contributions, provoquent des synergies, mettent en réseau les expertises territoriales. En aval (déploiement), elles déploient des méthodes et des outils de management opérationnel qui emmènent les équipes, font avancer le projet vers des résultats tangibles et mesurables. »<sup>161</sup>*

Ainsi, de 1977 à aujourd'hui, l'action publique urbaine lyonnaise s'est complètement restructurée autour de collectivités locales plus fortes et compétentes mais aussi avec le développement de nouveaux réseaux de collaborateurs dont certains issus de la sphère privée. Après une première phase caractérisée par un rejet du système « Part-Dieu », la communauté urbaine a ensuite développé ses propres modes de faire l'aménagement, en adaptant notamment des pratiques issues des nouvelles méthodes de management.

#### 5.1.2.2 ÉMERGENCE DE NOUVEAUX MODES DE PILOTAGE D'OPERATIONS

##### UNE S.E.R.L. RELEGUEE AU RANG DES AMENAGEURS « COMMUNS »

Acteur clé du système pradélien de l'aménagement, la S.E.R.L. est à son tour doublement critiquée. D'une part, certains y voient à travers son action, celle de la tutelle étatique qu'elle

---

<sup>160</sup> Depuis quelques années, Algoe est également présente dans les cursus de formation des ingénieurs des travaux publics de l'État, en proposant un séminaire sur la conduite et le management de projet. Ce « détail » illustre parfaitement l'accélération très récente du processus d'acculturation des méthodes et logiques du secteur privé à la sphère publique.

<sup>161</sup> Extrait du site Internet d'Algoe, à propos de leurs convictions et différences en matière de d'élaboration et de management de projets territoriaux et urbains. <http://www.algoe.fr/>

émane des ministères ou du groupe S.C.E.T. et surtout un organisme en situation de monopole. D'autres établissent les mêmes critiques qu'au sujet de l'atelier d'urbanisme, sur l'aménagement produit et l'incapacité de la S.E.R.L. à dépasser les modèles d'urbanisme qui lui sont imposés par les normes centrales. Il est vrai que, depuis les années 1960, la S.E.R.L. a développé une expertise et une connaissance importantes de l'agglomération menant de front des études préalables à la rénovation urbaine des quartiers centraux (Bentayou, 2005) ou la réalisation de la plus grande majorité des opérations d'aménagement quelque soit leur nature (cf. infra). La création de l'agence d'urbanisme va concurrencer la S.E.R.L. dans le domaine des études urbaines. Le recours à l'agence est d'ailleurs bénéfique aux collectivités locales, au moment où les bureaux d'études de la S.C.E.T. connaissent de grosses difficultés financières suite à un démantèlement progressif du réseau S.C.E.T. à l'échelle nationale. En effet, le recours aux bureaux d'études de la S.C.E.T. n'est plus systématique au début des années 1980, d'autant plus que les S.E.M. du réseau S.C.E.T. tout comme les autres ont développé leurs propres compétences, notamment dans le domaine juridique. En outre, les S.E.M. du réseau S.C.E.T. se dégagent aussi de la tutelle administrative et financière de la S.C.E.T., comme ce fut le cas pour la S.E.R.L., dont le directeur en 1979, l'ancien chargé d'opération du centre directionnel de la Part-Dieu n'est plus rémunéré par la S.C.E.T. mais par la S.E.M. elle-même (Vidal, 1998).

La S.E.R.L. devient quasiment un aménageur comme un autre, avec un atout non négligeable, l'expertise juridique en matière d'urbanisme opérationnel (Vidal, 1998). Hormis le quartier de la Part-Dieu (Z.A.C. de la Part-Dieu dans les années 1980 puis requalification du centre directionnel à la fin des années 1990) qui reste confié à la S.E.R.L., peu d'opérations nouvelles lui seront déléguées ou concédées dans les années 1980. D'ailleurs, la communauté urbaine n'occupe qu'un seul siège au conseil d'administration, en la personne de Jacques Moulinier, secrétaire délégué à l'aménagement urbain, marquant ainsi un désengagement dans cette société.

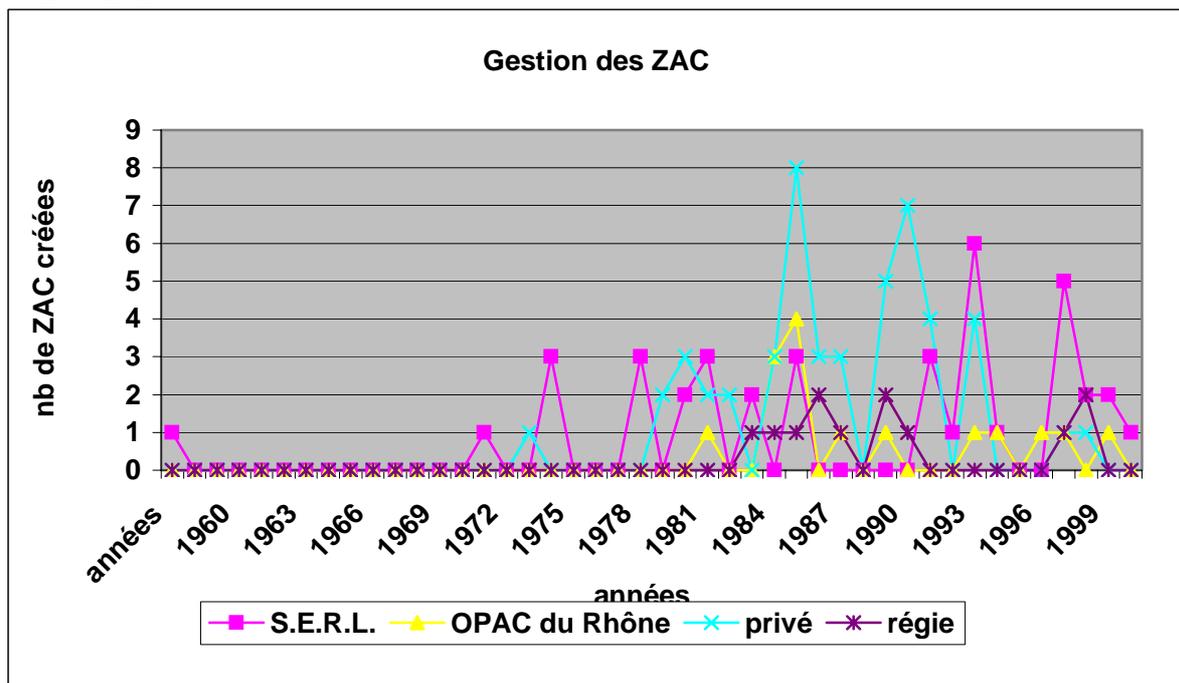
Toutefois, à partir du milieu des années 1980, la S.E.R.L. va subir une métamorphose en constituant plusieurs filiales, lui permettant de diversifier ces activités (ESTEL pour le développement des équipements touristiques, AUREL'IM pour la promotion immobilière et S.E.R.L. développement international pour la réalisation d'opérations à l'étranger). La S.E.R.L. est ainsi moins présente sur le marché lyonnais. Mais au début des années 1990, la stratégie de diversification se révèle être un échec. La S.E.R.L. dissout ses filiales et revient sur son métier d'origine, l'aménagement, avec une priorité accordée au conseil général pour la

construction ou la réhabilitation de collèges (Vidal, 1998). Au milieu des années 1990, la S.E.R.L. occupe à nouveau une place majeure dans l'aménagement de l'agglomération lyonnaise, en prenant la charge en coopération ou non de plus « grands projets » - Confluence, Porte des Alpes, Porte Ampère à Gerland et de nombreuses Z.A.C. de requalification de centre-ville des communes de la C.O.U.R.L.Y.<sup>162</sup>.

RECOURS CROISSANT A LA Z.A.C. ET OUVERTURE A D'AUTRES OPERATEURS

Associée au pouvoir municipal, l'opération d'aménagement fait face à de nouvelles contraintes, à commencer par le respect des mandats électoraux. Agissant comme un métronome, le mandat municipal règle ainsi le lancement et l'achèvement - au moins partiel - de l'opération d'aménagement. Celle-ci consistant en l'évaluation visuelle de l'activité du maire, il est nécessaire que dans le temps imparti du mandat, « quelque chose » soit réalisé : un grand équipement, une opération prestigieuse, etc. Cette contraction du temps rythme ainsi l'activité d'aménager et guide la programmation urbaine (Janvier, 1996). Les années 1980 témoignent ainsi d'opérations de dimension plus modestes, réalisées avec des procédures certes administrativement lourdes, mais permettant une gestion du temps plus rigoureuse. La Zone d'Aménagement Concerté est alors LA procédure, correspondant à ces nouvelles

<sup>162</sup> L'étude menée par nos propres soins sur les modes de réalisation des Z.A.C., montre en effet, une volonté de la part de la communauté urbaine d'attribuer les Z.A.C. à d'autres aménageurs de la S.E.R.L., essentiellement dans les années 1980. À partir de 1990, devant l'échec relatif des aménageurs privés que la crise immobilière a fragilisé, la S.E.R.L. redevient un des partenaires de la communauté urbaine, sur des opérations d'importance moyenne. En revanche, la S.E.R.L. est de nouveau associée avec d'autres acteurs pour former la S.E.M. d'aménagement du projet Confluence par une participation au capital de la société et la mise à disposition d'un chargé de projets.

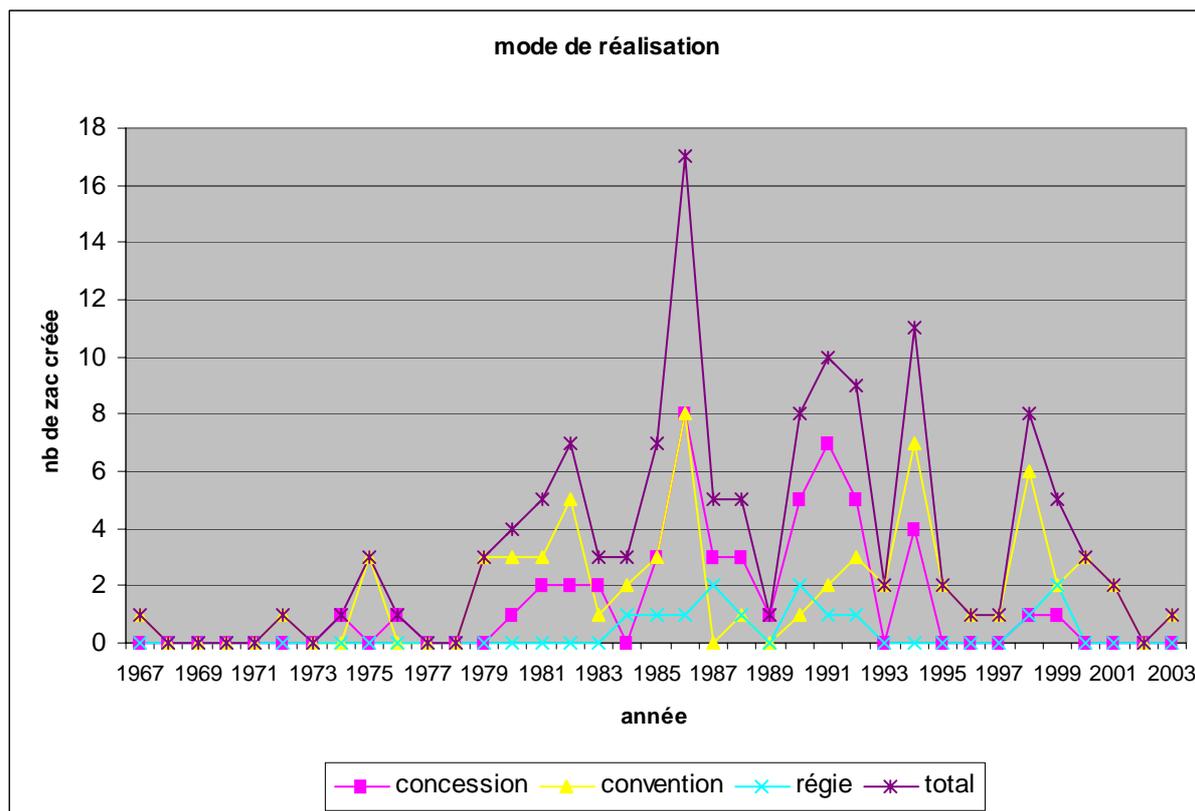


exigences. La circulaire du ministre de l'Équipement de 1973 fixe ainsi la durée maximale d'une Z.A.C. à cinq ou six ans, éventuellement renouvelable et plafonne le nombre maximal de logements à 2000, pour éviter les phénomènes de « Z.U.P. » si critiqués dans les années 1970 (Dubois, 1997). Une étude conduite sur l'ensemble des Z.A.C. créées dans l'agglomération lyonnaise depuis 1972<sup>163</sup>, montre ainsi la création de cinq fois plus de Z.A.C. en 1986 qu'en 1976 pour une SHON (surface hors œuvre nette) deux fois inférieure. Hormis ces chiffres, on note un véritable engouement pour cette procédure, permettant aussi de faire porter par le secteur privé les risques liés à l'opération d'aménagement. La libéralisation de foncier en centre urbain et la volonté des mairies à s'engager dans des opérations d'urbanisme alimentent une conjoncture favorable à la prolifération de petites opérations d'aménagement et à un positionnement de plus en plus prégnant du secteur privé dans ce domaine.

C'est ainsi que la communauté urbaine s'est lancée dans de nombreuses opérations d'urbanisme, privilégiant la procédure de Z.A.C. Ce graphique représente les créations de Z.A.C. en fonction de leur mode de réalisation sur une échelle temporelle. Il a été établi à partir d'une étude statistique réalisée par nos soins sur l'ensemble des Z.A.C. de la communauté urbaine de Lyon depuis 1967 (la ZRU du centre directionnel de la Part-Dieu étant assimilée par les services de l'urbanisme opérationnel de la C.O.U.R.L.Y. comme une Z.A.C.).

---

<sup>163</sup> Étude menée par nos propres soins au cours de ce travail de recherche. Mais devant le manque d'informations exploitables pour toutes les Z.A.C. (sur les aménageurs, les équipements publics réalisés et prévus, les bilans financiers, etc. ), il nous n'a pas été possible d'analyser ces données, dans la perspective que nous aurions voulue.



La communauté urbaine de Lyon prend en charge dès 1984 quelques opérations d'aménagement en procédure de Z.A.C., soit par l'intermédiaire de ses propres services, soit par des missions territoriales directement rattachées à la communauté urbaine. La réorganisation interne des services permet aussi la prise en charge depuis les études de conception et de faisabilité à la réalisation de l'opération par la même direction technique. Si cette prise en charge reste marginale (3 Z.A.C. sur 27 entre 1984 et 1986), elle signale la constitution progressive d'une expérience dans ce domaine. C'est donc une transformation importante, à l'image de la communauté urbaine de Lyon, que connaissent les collectivités locales d'une certaine taille à cette époque. De l'autre côté de l'éventail des possibilités de gestion d'opération, se situe l'opération clé en main, ou un produit développé spécifiquement par quelques grands groupes privés.

*« Les différents dispositifs partenariaux reposent sur la négociation du rapport entre le développement municipal du projet et sa valorisation privée. Ainsi est ouvert, aux communes et aux aménageurs, un espace de négociation plus ou moins régulé, un espace de coordination flexible, plus ou moins stabilisé dans les années 1985/90 qui tranche avec la programmation rigide des années 1960/70 et avec la décroissance stratégique des années 1975/80. Les dispositifs*

*partenariaux, ayant à l'origine une initiative municipale, mettent en œuvre deux types de concours caractéristiques de ces nouvelles relations professionnelles :*

- *Concours d'idée et de projet pour les architectes-urbanistes,*
- *Concours entre promoteurs sur la charge foncière »<sup>164</sup>*

Ces pratiques sont largement reprises dans les études de projet d'aménagement (Dubois, 1997, Arab, 2004) et seront également mises en évidence dans nos études de cas. Concernant toujours les Z.A.C. de l'agglomération lyonnaise, de 1980 à 1988 (1989 étant l'année des élections municipales), on compte la création de 51 Z.A.C. dont 27 en convention avec des opérateurs privés, soit un peu plus de la moitié. La même tendance est également observable dans la région parisienne (Jeannot, 1994). Si les premières Z.A.C. étaient de véritables « cartes blanches » données à l'opérateur sans grand contrôle des services techniques communautaires<sup>165</sup>, un suivi des services techniques communautaires va progressivement se mettre en place.

#### PLUTOT QU'UN MODELE DE PILOTAGE D'OPERATION, DIFFUSION DE « BONNES PRATIQUES »

Au terme de cette section analysant la métamorphose de la communauté urbaine de Lyon et de ses pratiques en matière d'aménagement depuis la fin des années 1970, il nous semble impossible de dégager un seul « modèle » de pilotage commun à l'ensemble des opérations projetées par la collectivité. La communauté urbaine s'est résolument engagée dans une démarche du projet urbain visant à l'intégration au sein d'une opération d'aménagement de différentes logiques et à une coopération renforcée entre les acteurs publics, privés ou mixtes qui font la ville (Arab, 2004).

D'un point de vue plus « opérationnel » ou mise en œuvre des projets urbains, nous saisissons certains éléments caractéristiques de la gestion lyonnaise de ces opérations. L'émancipation de la communauté urbaine se traduit par une gestion en régie directe de certaines opérations et surtout la mise en place progressive d'un suivi par les services de la communauté urbaine, des opérations concédées à des opérateurs autres que la S.E.R.L. On entre ainsi en rupture ainsi avec les modes de faire de la période précédente, avec un double mouvement à la fois une maîtrise publique locale des opérations et la délégation de certaines prestations ou la

---

<sup>164</sup> VERPRAET G., 1994, « La coordination urbaine : anciens métiers, nouveaux métiers » in *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°26, janvier 1994, pp 48-49

<sup>165</sup> En effet, dans cette recherche, sur les Z.A.C. créées avant 1985, il n'y avait aucun suivi (tableau de bord, bilan financier annuel, avancement des travaux, livraison des équipements publics, etc.). À partir de 1985, suite à une restructuration des services techniques de la communauté urbaine, un suivi et un contrôle des réalisations des Z.A.C. gérées en convention se met en place. Aujourd'hui, qu'une Z.A.C. soit gérée en convention ou en concession, le tableau de bord est identique pour toute, le risque et la responsabilité de la collectivité diffèrent d'un mode de gestion à un autre.

concession complète d'opération d'aménagement au secteur privé. Certains bureaux d'études se sont alors progressivement constitués des monopoles sur certaines prestations, telle la société de conseil en management Algoe dont le siège social est désormais à Lyon qui produit l'ensemble des plannings et des organigrammes des opérations d'aménagement en maîtrise d'ouvrage communautaire.

À cet égard, le pilotage d'opération de la Cité Internationale est révélateur des pratiques à l'œuvre du milieu des années 1980 à la fin des années 1990, dont l'histoire mouvementée (délégation de l'opération à une S.E.M., puis concession à un opérateur, puis reprise en régie directe avant de nouveau la délégation à la S.E.M.) traduit les différentes « bonnes pratiques » lyonnaises de l'aménagement.

## 5.2. DU QUAI ACHILLE LIGNON A LA CITE INTERNATIONALE, EXPERIMENTATION DU MODELE ENSEMBLIER A LA LYONNAISE



La partie centrale de la phase 1 de la Z.A.C. : à gauche (amont de l'opération) le Palais des Congrès, suivi de deux pavillons de bureaux, puis de l'hôtel Hilton – également en deux pavillons et enfin du multiplexe UGC Ciné Cité. Derrière le cinéma on distingue le seul bâtiment conservé du quai Achille Lignon qui abrite le musée d'art contemporain. Hors du cadre de la photo, vers la droite (aval de l'opération), se trouvent les pavillons de logements.

Source : site Internet de la Cité Internationale : <http://www.cite-internationale-lyon.fr/>

La réalisation de la Cité Internationale fut assez mouvementée en termes de pilotage de projet, puisque nous distinguons trois grands actes distincts. Le premier démarre en 1984 au moment où les élus décident de faire quelque chose sur ce site, et créent quelques années plus tard une S.E.M. d'aménagement. Le dispositif de pilotage de projet mis en place caractérise l'ambition des collectivités locales à maîtriser une telle opération d'aménagement et aussi leurs limites en termes d'investissements financiers et de savoir-faire techniques (sous-section 1). Mais les nouvelles équipes municipale et communautaire élues en 1989, remettent à plat le projet et partent sur de nouvelles bases en termes de choix de gestion et de programmation, en confiant l'opération à un grand opérateur privé (sous-section 2). Ce nouveau montage institutionnel rend compte d'une expérimentation à la Lyonnaise du modèle ensemblier (Lorrain, 1992) dans lequel la gestion d'une opération est concédée entièrement à un même opérateur privé, généralement l'un des grands groupes opérateurs de l'urbain. Toutefois, les collectivités

locales ont toujours maintenu un suivi de l'opération, en conservant la S.E.M. avec une modification de ses statuts. Il en ressort ainsi un dispositif original de collaboration public-privé mais qui n'est pas pérennisé, puisqu'en 1999, suite au départ de l'opérateur, les élus reviennent sur le dispositif originel (sous-section 3). En 1998, l'opérateur privé décide de se retirer partiellement de l'opération. Après une phase transitoire où l'opération est menée en régie directe, les élus décident de revenir au premier mode de pilotage dès 2000, pour étendre et achever l'opération.

La Cité Internationale illustre ainsi plusieurs modes possibles de collaborations entre acteurs publics et non publics, chacun relevant de la notion de partenariat public-privé et exprimant ainsi l'avènement d'une nouvelle maîtrise d'ouvrage urbaine. Le cas lyonnais offre alors un terrain d'analyse approprié pour mûrir nos réflexions sur ce thème.

## **5.2.1 ACTE I : 1984-1989, VERS UNE REALISATION « CLASSIQUE » D'UN GRAND PROJET D'AMENAGEMENT**

### 5.2.1.1 1984-1987 : LE TEMPS DES ETUDES ET NAISSANCE DU CONCEPT DE CITE INTERNATIONALE

#### LES PREMIERES ORIENTATIONS DU PROJET PAR LA MISSION QUAI ACHILLE LIGNON

En 1984, les activités de foire sont transférées du quai Achille Lignon (6<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon) à Chassieu. Ce site, jouxtant le parc de la tête d'or se compose du palais de la foire organisé en 24 halls, de part et d'autre d'une rue intérieure et d'un Centre des Congrès construit dans les années 1950 qui s'avère peu adaptable aux contraintes actuelles des congressistes. La Ville de Lyon, propriétaire majoritaire du foncier et des bâtiments et la C.O.U.R.L.Y. créent la mission Quai Achille Lignon qui a pour tâche de lancer plusieurs études pour la réutilisation de ce site. L'équipe pluridisciplinaire composée de Marie Masson détachée de l'Agence d'Urbanisme, Pierre-Yves Tesse de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon, Marie-Noëlle Mille de l'Agence d'Urbanisme et les services techniques de la communauté urbaine et de la Ville de Lyon, mène une première série d'études concernant des hypothèses de requalifications possibles de ce site.



**Le quai Achille Lignon et les halls du palais de la Foire dans les années 1920. L'ancien Palais des Congrès est construit quelques années plus tard, vers l'aval du site. On distingue la rue intérieure desservant les 24 halls.**

**Source : plaquette d'information sur l'opération de la Cité Internationale. archives de la communauté urbaine de Lyon.**

Le Livre Blanc publié en avril 1984 sous la responsabilité de Jacques Moulinier adjoint au maire de Lyon et secrétaire délégué à l'urbanisme de la communauté urbaine, synthétise l'ensemble des propositions. Une réhabilitation partielle du Palais de la Foire est possible car la construction est de bonne qualité et offre un espace modulable pour accueillir de nouvelles occupations. La verrière et la rue intérieure donnent incontestablement une grande valeur

patrimoniale et symbolique à ce site. Toutefois, certains halls et le petit palais sont très vétustes et leur démolition est préférable. Enfin, la desserte du site est à revoir. En effet, en 1984, il existe une auto-berge entre les constructions et le Rhône et une voie circulant dans l'autre sens entre les constructions et le Parc de la Tête d'Or. Il faut recréer des liaisons directes entre le quai Achille Lignon et son environnement paysager d'une qualité exceptionnelle, pour permettre à *cette citadelle*, de s'insérer dans le tissu urbain existant (Livre Blanc, 1984, p 31).

*« C'est l'affirmation d'une unité autonome et de la volonté de création d'une image de marque. On part du caractère massif des bâtiments pour créer une silhouette. Dans l'exemple présenté, les entrées Nord et Sud sont affirmées par des volumes forts : des « portes », la dalle étant reliée à la berge par des terrasses.*

*Le parti « d'isolement » de l'ensemble bâti est accusé par le développement des jardins prolongeant visuellement le parc aux deux extrémités et par un traitement bas de la berge ; ce caractère peut être également affirmée par la présence de l'eau : mise en valeur des canaux existants. L'unité est indépendante, mais en relation étroite avec le Parc et le Rhône, compatible avec différentes hypothèses de desserte. »<sup>166</sup>*

Concernant la programmation projetée, la mission envisage ce site comme une future « vitrine » de l'agglomération, écartant une solution « tout logement ». Elle propose ainsi de construire une opération autour du concept de « Cité Internationale » où il est question de regrouper des structures d'accueil pour de grandes manifestations internationales, des structures de services pour les entreprises lyonnaises désireuses de se développer à l'étranger et pour les entreprises étrangères voulant s'installer à Lyon et des structures à vocation plus culturelle. Le concept est né mais n'a pas encore de consistance matérielle.

#### LE CONCOURS INTERNATIONAL D'ARCHITECTURE, POUR LE RAYONNEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE

La mission se charge ensuite de l'organisation du concours d'architecture international, décidé par les élus lyonnais en 1985, sur la base de grandes lignes qu'elle a définies :

*« De ce site peu ordinaire, longtemps marqué par l'empreinte de l'ouverture de la ville sur le monde, la Ville de Lyon a décidé d'en faire une vitrine de son rayonnement et d'y développer de façon permanente des fonctions*

---

<sup>166</sup> Extrait du Livre Blanc : *quai Achille Lignon, analyse du site et objectifs d'aménagement*, avril 1984, p 31

*internationales. La position centrale qu'il occupe aujourd'hui, du fait de la croissance urbaine, s'allie une accessibilité renforcée en direction de Paris, Grenoble et Marseille, ainsi qu'en direction du réseau autoroutier européen par la nouvelle autoroute de Genève.*

*La « Cité Internationale de Lyon » ainsi créée au Quai Achille Lignon, sera dotée d'un nouveau Centre des Congrès adapté aux besoins futurs, comprenant un complexe hôtelier, et accueillera des activités publiques ou privées et des équipements dont la vocation et le rayonnement sont à la mesure de cette ambition.*

*Elle contribuera à élargir l'assise du centre de l'agglomération qui s'appuyait jusqu'à maintenant sur deux pôles principaux : la Presqu'île et la Part-Dieu.*

*La proximité de la ville, la présence du Parc et du Rhône, appellent tout naturellement au développement de fonctions de commerces et de loisirs qui lui assureront une animation et une attraction permanentes.*

*Mais, et c'est là un atout majeur, ce programme ne restera pas isolé, puisqu'il fait partie intégrante d'un ensemble plus vaste, riche en potentialités de développement : la Porte Nord-Est de l'agglomération. »<sup>167</sup>*

L'objectif est de retenir un architecte de renommée internationale ayant la capacité de coordonner l'aménagement du site. Une vingtaine d'architectes est invitée par la communauté urbaine et la Ville de Lyon à décrire leur démarche et leur méthode pour mener à bien un tel projet. La sélection se fait sur un dossier de références, portant sur des opérations similaires à celle de la Cité Internationale. Six d'entre eux sont priés de proposer un projet mettant en scène les idées directrices pour le développement de cette opération, sous la forme d'une note indiquant l'appréhension du problème et la méthode proposée et sous la forme d'une esquisse exprimant les idées directrices proposées.

Le lauréat de ce concours est l'Italien Renzo Piano, auquel le jury lui associe le lyonnais Richard Plottier, bien que les deux projets présentés soient radicalement différents dans l'esprit et la conception architecturale. En effet, Renzo Piano insiste sur la nécessité de conserver la rue intérieure et ce jeu de transparence en s'inspirant de la verrière et des serres du Parc jouxtant le site. D'ailleurs, cette rue intérieure joue le rôle « d'épine dorsale » sur laquelle viennent se greffer les différentes fonctions du site<sup>168</sup>. Le projet de Richard Plottier

---

<sup>167</sup> 1986, *Pignon sur Rue*, supplément du n°65, p 12.

<sup>168</sup> « La rue centrale, prolongée sur toute la longueur du site, se trouvera, grâce à cette transparence, irriguée par la lumière. Il s'agira là d'une rue « intelligente », c'est à dire une rue « pensante » réagissant aux variations des

est beaucoup plus « urbain » et ambitieux avec de grandes constructions de verre dominant le Rhône. Une liaison passant au-dessus de la voie ferrée va en direction de Villeurbanne. La poésie du site est quelque peu mise de côté dans ce projet en faveur d'une architecture avant-gardiste<sup>169</sup>.

En effet, le jury tient absolument à un ancrage local et permanent de l'architecte. La mission confiée à l'architecte suppose que celui-ci *s'engage à assurer personnellement la conception et le suivi du plan de composition urbaine. Ceci pour des raisons évidentes de qualité et de cohérence. C'est également pour ce motif que n'ont pas été invités d'architectes-urbanistes résidant hors d'Europe* (Pignon sur Rue, 1986). Puisque Renzo Piano ne dispose que d'une seule agence en France, basée à Paris, la présence de Richard Plottier est ainsi imposée. Il a pour mission la réhabilitation du Palais de la Foire tandis que Renzo Piano supervise l'aménagement de l'ensemble du site.

#### COMMENT DONNER UNE CONSISTANCE A LA CITE INTERNATIONALE ?

En parallèle à ce concours Marie Masson et Pierre-Yves Tesse, aidés par Jacques Moulinier consultent de grands entrepreneurs de la région comme Alain Mérieux, Antoine Riboud, Christian Boiron et des dirigeants d'organismes internationaux comme celui d'Interpol, pour « appréhender » les attentes des professionnels en matière de services aux entreprises. La Mission mandate d'abord une société de communication de mener une série d'entretiens avec de nombreux « petits » entrepreneurs locaux. Ces derniers sont priés de mentionner leurs besoins en équipements et services pour développer leurs activités à l'étranger mais aussi pour favoriser le contact avec des entreprises étrangères, travaillant sur les mêmes domaines de compétences et les inciter à découvrir Lyon. Le résultat de cette étude laisse perplexe nos

---

conditions climatiques (pluies, soleil, chaleur, froid). En tant que structure porteuse, elle doit représenter l'élément d'ordre nécessaire à l'unité de projet. Cette rue des affaires est traversée par un cheminement piétonnier qui part de la rive droite du Rhône pour aboutir dans le parc. Les activités culturelles et de loisirs qui y seront développées insuffleront leur vie à l'ensemble de la cité où l'animation ne connaîtra jamais de temps mort. Au carrefour de ces deux axes sont placés le Centre de Congrès, l'hôtel et les équipements qui les accompagnent.

Il faut garder à l'esprit que ce projet de longue haleine se développera en fonction des énergies et synergies qui se formeront au cours de sa réalisation. J'ai évoqué la rue centrale en terme d'élément d'ordre car c'est précisément sur cette sorte d'épine dorsale que vont venir se greffer les divers bâtiments réhabilités ou construits. Il est essentiel, dans ce contexte, de préserver un équilibre entre l'idée de projet ouvert et la nécessité d'un ensemble unitaire. À cet effet, nous proposons de soumettre aux différents intervenants un catalogue de composants ainsi qu'un livret d'instructions à prendre en compte pour leurs projets respectifs. » Renzo Piano, *Pignon sur Rue*, supplément du n°65,

<sup>169</sup> « Les formes urbaines doivent pouvoir contenir toutes les fonctions de la ville dans un système unitaire ; ainsi, un traitement urbain de la porte nord-est assure une liaison continue avec le Tonkin et Feysine. Il marque la volonté de surmonter la coupure artificielle entre Lyon et Villeurbanne par une architecture, qui intègre le mouvement et assure l'animation de la rue grâce à une forte concentration active. » Richard Plottier, *Pignon sur Rue*, supplément du n°65, p 10.

deux protagonistes. Aucun fil directeur n'émerge, les attentes sont parfois contradictoires les uns des autres. Les compétences en communication n'éclairent ni l'urbaniste et ni l'économiste sur la consistance à donner à la « Cité Internationale ». Face à cet échec, l'idée de consulter les grands entrepreneurs émerge. Ce « conseil de compétences »<sup>170</sup> va proposer plusieurs domaines d'intervention pour faire de ce site une « Cité Internationale ». Il faut notamment développer une action envers les jeunes (la force dynamique de la région), installer un pôle de formation (langues étrangères, finances, etc.) orienté vers le monde des affaires et de l'industrie (le public visé est celui des PME-PMI, les grosses sociétés ayant déjà ces capacités en interne), des bureaux (et notamment des bureaux pouvant être loués à la journée avec un équipement technologique haut de gamme), un palais des congrès équipé des technologies dernier cri (pour notamment tenir des congrès ou des réunions à distance) et enfin, le développement d'un pôle santé – neurosciences, domaine en plein ébullition sur Lyon à la fin des années 1980. Le conseil de compétences réédite aussi ses recommandations en matière d'accueil hôtelier haut de gamme (ce marché est quasiment inexistant sur Lyon à cette époque) et d'accueil d'activités culturelles et ludiques pour animer ce site le soir, après la fermeture des bureaux et des congrès. Enfin, la mission parie sur les membres du conseil de compétences pour jouer le rôle d'ambassadeurs de la Cité Internationale. Renzo Piano participe également à ces rencontres et en 1987, l'opération de la Cité Internationale entre dans sa phase opérationnelle.

La coopération des élites économiques à une opération d'aménagement n'est pas novatrice en soi. A Lyon, ces élites restent fortement impliquées à la vie publique, s'engageant dans la vie politique, associant leur activité professionnelle aux projets de développement (Linossier, 2006). Néanmoins, il émerge à partir des années 1980, des élites d'un nouveau type, aux ambitions plus affirmées et aux comportements plus entreprenants que leurs aînées (Bonneville, 1997, p 141). Leur contribution à la conception de la Cité Internationale est certes peu évaluable, mais cela aura permis de rapprocher le monde des praticiens de l'urbanisme et le monde économique, dans la continuité du processus engagé avec la démarche « Lyon 2010 ».

---

<sup>170</sup> La même méthode sera ensuite appliquée par l'équipe municipale suivante sur d'autres projets de développement économique. Ainsi, les élus lyonnais consultaient régulièrement les grands entrepreneurs lyonnais, regroupés en « conseil international de Lyon » qui donnaient des informations et des conseils sur les choix en matière de développement économique à faire. voir DOMAINE P., 2002, *Les politiques culturelles, nouvel axe stratégique du développement métropolitain. L'exemple de l'agglomération lyonnaise*, mémoire de maîtrise d'aménagement. Études Urbaines, IUL, Lyon 2, 105 p.

#### 5.2.1.2 1987-1989 VERS UN PILOTAGE D'OPERATION RENOUVELE MAIS INSPIRE DU MODELE « PART-DIEU ».

##### ÉBAUCHE DU PILOTAGE DE L'OPERATION : UNE S.E.M., DES COLLECTIVITES LOCALES INVESTIES ET UN GROUPE D'OPERATEURS-PROMOTEURS

La mission Quai Achille Lignon se transforme en S.E.M. d'aménagement, la S.E.M. de la Cité Internationale de Lyon (S.E.M.A.C.I.L.)<sup>171</sup>. Une participation minimale des actionnaires privés (8,33% de 5MF chacun) est exigée par Jacques Moulinier, estimant que ce seuil obligé le secteur privé, notamment les grandes banques, à s'impliquer dans le projet. Lors de sa création, les actionnaires sont la Ville de Lyon (34%), la communauté urbaine (8%), le département du Rhône (8%), la Région Rhône Alpes (8%), soit pour l'ensemble des collectivités publiques (58%), la CCI (8%), la CRCI (2%), la CDC (8%), le Crédit Lyonnais (8%), La société Lyonnaise de Banque (8%), la caisse régionale du CA Sud-est (8%), soit (42%) pour l'ensemble des partenaires privés. La composition de cette S.E.M. est ainsi une première puisque usuellement, seul un groupe bancaire prend la responsabilité financière en créant un pool bancaire, les autres banques n'ont en fait que leur nom (entretien Masson).

La S.E.M. a pour mission l'aménagement de la Z.A.C., c'est-à-dire qu'elle se charge de l'étude et de la conception opération, de l'animation et de la coordination générale des interventions des promoteurs. Elle réalise également l'aménagement des espaces publics pour le compte des collectivités locales en finançant l'aménagement des espaces verts et l'équipement de la zone via les charges foncières issues de la commercialisation des droits à construire. La construction du nouveau Palais des Congrès d'une capacité de 2 000 places, est assurée par les collectivités locales, soit 450 MF en 1987 dégagés sur les budgets de la communauté urbaine et de la Ville de Lyon. Marie Masson est chargée d'opération, Bernard Mouillon prend la direction générale et Michel Escoffier celle de la direction financière.

Enfin, un opérateur autre que la S.E.M. sera chargé du financement et de la réalisation de la réhabilitation du Palais de la Foire et des bâtiments de construction neuve, devant abriter deux hôtels dont un hôtel quatre étoiles de classe internationale et des bureaux. La S.E.M. se charge alors du lancement du concours, début 1988. Les réponses attendues par les organisateurs portent essentiellement sur le montage juridique et financier de l'opération. Si les grands équipements publics comme le Palais des Congrès et le boulevard urbain sont financés sur fonds publics, le reste du programme est porté par le secteur privé.

---

<sup>171</sup> Délibérations du conseil municipal du 16 février 1987 et du conseil communautaire du 23 mars 1987

La programmation reste assez libre sur une base de 185 000m<sup>2</sup> SHON au total. Le Palais des Congrès occuperait environ 25 000 m<sup>2</sup>, les hôtels 16 000 m<sup>2</sup> (dont un 4\* de classe internationale), des commerces (2 000 m<sup>2</sup>), des bureaux (128 000 m<sup>2</sup>), des équipements culturels (6 000 m<sup>2</sup>), des espaces réservés à la formation (6 000 m<sup>2</sup>, certains candidats opérateurs pensent à l'implantation d'un lycée international) et enfin des espaces voués aux télécommunications (2 000 m<sup>2</sup>). Des parkings devront compléter cet ensemble, sachant que les collectivités locales demandent aux opérateurs de prévoir des parkings pour les usagers de la Cité mais aussi pour ceux du Parc de la Tête d'Or.

Le site se construit en trois zones distinctes, avec une zone centrale où seule la rue intérieure devra être conservée ; une zone amont, vers l'autopont de la voie ferrée entièrement vouée à de la construction neuve ; et enfin une zone aval, où se trouve la partie du Grand Palais à conserver, la suite de la rue intérieure et une enclave réservée à l'installation du siège d'Interpol.

La réponse des candidats porte aussi sur les principes d'exploitation de ce site, notamment sur la gestion des hôtels et du parc d'affaires, et éventuellement l'exploitation des parkings et du Palais des Congrès. Cela semble assez novateur, car jusqu'à présent la fonction « aménagement-promotion » était distincte de celle de « gestion-exploitation-fonctionnement » des ensembles construits. Quatre groupements d'entreprises vont candidater, un groupement d'entreprises mené par Bouygues Immobilier, un groupement S.C.C. et Dumez-France, un groupement OGER International et enfin, le groupement SARI, S.E.R.L., ACCOR et OCGR.

En mars 1988, le jury choisit le groupement SARI-S.E.R.L. Pour les élus locaux, l'ancrage local prime par rapport aux autres propositions. En effet, ils tiennent à ce que des Lyonnais participent à cette opération. L'engagement de la S.E.R.L. aux côtés de la SARI répond donc à ces exigences, même si ce choix est fait par défaut (entretien Aldeguer).

La S.E.M. poursuit aussi les études de la mission sur la constitution du programme et du dossier de création de la Z.A.C. De nombreuses études sont donc lancées, notamment sur la desserte de ce site. On parle alors d'un boulevard urbain, en bordure du Rhône, qui serait réalisé par les collectivités locales. Plusieurs hypothèses sur les transports en commun à prévoir ont lieu. Ce travail se fera d'ailleurs en collaboration avec les services de l'État (DDE pour les aspects techniques, le service des Domaines pour les problèmes fonciers, VNF pour l'aménagement des berges et l'utilisation du Rhône comme voie de communication) et le SYTRAL.

Depuis le début des études, la Ville de Lyon a confié au cabinet d'avocats U2C et plus spécifique à Mr Santacreu, le suivi juridique du montage à mettre en place. Ce cabinet, basé sur Lyon, s'est spécialisé dans le droit immobilier et foncier et officie aussi bien du côté des collectivités locales (50% de leur clientèle) que des entreprises privées (entretien Santacreu). Par conséquent, cette expérience leur contribue une expertise importante, nécessaire pour le montage spécifique de la Cité Internationale, puisque la Ville de Lyon tient à rester propriétaire de ses terrains (Brac de la Perrière, 1993). Mr Santacreu étend alors ses services à la communauté urbaine de Lyon et auprès de la S.E.M.A.C.I.L. Il assiste les services juridiques communaux et communautaires et les agents de la S.E.M.A.C.I.L. pour l'élaboration du concours.

LA CITE INTERNATIONALE ACTE 1 : AVENEMENT D'UN SAVOIR-FAIRE LOCAL EN MATIERE DE MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE

**Légende :**

**En rouge : les acteurs détenant l'expertise**

**En bleu : ceux détenant la ressource financière**

**Flèches : type de montage institutionnel**

- **Prestations de service : un contrat ou une convention est signé entre les deux parties, le bénéficiaire du service est celui marqué par l'arrivée de la flèche.**
- **Actionnaire ou financeur, le bénéficiaire est de la ressource financière est celui marqué par l'arrivée de la flèche.**
- ◆—————→ **Consultation rendue obligatoire par la loi, le bénéficiaire de la consultation est celui marqué par l'arrivée de la flèche**
- ◆—————◆ **Lorsque des personnes au sein d'une même entité ont un double rôle institutionnel**
- - - - -→ **Consultation informelle, le bénéficiaire de la consultation est celui marqué par l'arrivée de la flèche.**
- **Contrat(s) signé(s) entre les deux parties les engageant mutuellement pour la réalisation d'un des programmes projetés.**
- **Contrat(s) signé(s) entre les deux parties les engageant mutuellement sur un autre programme ou projet que celui de la Cité Internationale.**



personnel de la S.E.M.A.C.I.L. Dès le début de l'opération, les services juridiques municipaux et communautaires se sont adjoints l'expérience du cabinet U2C. Enfin, les acteurs économiques locaux sont consultés régulièrement pour leurs attentes et leurs idées en matière de programmation d'une cité internationale. Il ne reste plus qu'à trouver un futur promoteur pour développer l'opération.

Cette première phase de la Cité Internationale montre déjà une complexification du processus d'aménagement avec la nécessité de mobiliser de nouveaux experts (la sphère économique locale) ou de renforcer des expertises déjà existantes (l'assistance du cabinet U2C aux services juridiques municipal et intercommunal). Les collectivités locales ont également acquis une légitimité légale découlant des lois de décentralisation, leur conférant une place centrale dans le système d'action. Les services techniques leur permettent également d'afficher une certaine expertise, notamment dans le domaine de l'urbanisme opérationnel où la communauté urbaine de Lyon dispose d'un service important et expérimenté.

La réalisation de l'opération repose ainsi sur des garanties publiques, largement confirmées par la présence de l'ensemble des acteurs publics locaux sur l'opération mais aussi sur des garanties privées, via l'implication des groupes bancaires privés dans le capital social de la S.E.M. et de celles attendues par le futur promoteur. D'ailleurs, les collectivités locales attendent aussi un promoteur une offre intégrée, comprenant en sus des missions classiques d'un promoteur<sup>172</sup>, une implication dans la gestion des équipements publics et non publics conçus, notamment pour permettre à l'activité « congrès » le meilleur fonctionnement possible. Toutefois, ce montage est abandonné par les nouvelles équipes municipale et communautaire de 1989 pour un autre mode de gestion, en raison de conflits entre acteurs pour mettre au point les dossiers techniques de l'opération (aussi bien finalisation du concours opérateur que des plans de composition urbaine) et de l'affirmation d'autres choix politiques.

#### NAISSANCE DES CONFLITS – L'OPERATION SEMBLE COMPROMISE

Le dossier de création est voté et approuvé dans les conseils locaux en décembre 1988<sup>173</sup>, avec un programme identique à celui du concours opérateur. Cependant, du point de vue opérationnel, c'est le *statu quo*. Le choix de l'opérateur n'a toujours pas été finalisé par des documents juridiques et le dossier de réalisation de la Z.A.C. (qui définit la programmation, les conditions juridiques et financières de l'opération) n'avance pas non plus. À quelques mois des élections municipales, les élus politiques ne veulent pas prendre de décisions, qui

---

<sup>172</sup> construction et promotion des ouvrages à construire.

<sup>173</sup> Délibérations du conseil municipal du 12 décembre 1988 et du conseil communautaire du 19 décembre 1988

engageraient la prochaine équipe municipale. Il convient à la future équipe municipale qui portera le dossier de faire ce choix (entretien Moulinier).

De plus, des conflits entre les acteurs naissent : la S.E.R.L. et la SARI ne s'accordent pas sur le montage de l'opération ou revendiquent la direction de l'opération. Les vues divergentes de Richard Plottier et de Renzo Piano sur le projet stoppent l'avancement des esquisses du projet. La réalisation de la Cité Internationale semble compromise à la veille des élections. En février 1989, Renzo Piano organise une rencontre dans son atelier d'architecture où il présente la dernière mouture de son plan de composition urbaine. Sont invités les membres de la S.E.M. de la Cité Internationale, Jacques Moulinier, les gens de la SARI – voir pour la liste exacte. Mais la S.E.R.L. et Richard Plottier ne font pas partie du voyage. Renzo Piano a remanié le projet en collaboration avec la SARI. Il expose une première solution qui prend compte des contraintes de la collectivité, à savoir la conservation du Palais de la Foire. Mais il avoue sa préférence pour la deuxième solution, qui a aussi les faveurs de la SARI. Partant de l'hypothèse d'une démolition intégrale des bâtiments et d'une construction neuve sur l'ensemble du site, l'architecte propose un nouveau projet articulé autour d'une rue intérieure, desservant les différents bâtiments dont une tour signal fait aussi son apparition, et abritera l'hôtel international et quelques bureaux, le Palais des Congrès des Congrès jouxtant cette tour et surplombant en partie le Rhône (Entretien Moulinier).

Toutefois, l'hypothèse de la démolition totale résout les conflits émergents. La mission de Richard Plottier s'achèverait et la S.E.M. doit organiser un concours opérateur, puisque les hypothèses initiales sont complètement différentes et auquel la SARI répondrait indépendamment de la S.E.R.L.

## 5.2.2 ACTE II : 1989-1998, LA VERSION LYONNAISE DU MODELE ENSEMBLIER

### 5.2.2.1 1989-1990 : REPRISE DE L'OPERATION SUR DE NOUVELLES BASES

#### MODIFICATIONS DES PRINCIPES DE L'OPERATION SUITE A L'ELECTION DE MICHEL NOIR

L'arrivée de Michel Noir et de son équipe à la tête de la Ville de Lyon et de la communauté urbaine insuffle un nouveau départ avec l'inscription à l'agenda politique de plusieurs grands projets : la Cité Internationale, la construction du Téléphérique Nord de Lyon, la rénovation de l'opéra de Lyon, la réalisation de plusieurs parkings souterrains, etc. C'est une période exaltante pour les fonctionnaires et l'ambiance est euphorique (entretien Guérin). La gestion du projet de Cité Internationale est revisitée en fonction des principes édictés par la nouvelle équipe communautaire.

*« Une eurocité, une métropole européenne n'est définie ni par son seul espace géographique ni par ses seules compétences exercées ni encore par son seuil de population. Elle peut et doit être définie par sa vocation de rayonnement, de notoriété, son effet d'entraînement, la marque propre qu'elle donne à l'extérieur. Cet objectif, n'en doutons pas, est à notre portée, même si l'agglomération lyonnaise n'a pas encore, aujourd'hui, tous les éléments quantitatifs ou qualitatifs pour rivaliser avec les grandes eurocités concurrentes que sont Francfort, Barcelone ou Milan. Mais il est de notre intérêt et aussi de celui de notre pays de voir l'agglomération lyonnaise, avec d'autres accéder à ce nouveau stade de développement. [...]*

*Le principe de l'économie des moyens a pour exigence que soit définie la politique de mobilisation ou de création des moyens de notre ambition. Il faudra donc, tout en nous concentrant sur nos axes prioritaires, savoir encourager d'autres acteurs du monde économique à agir dans le sens de nos objectifs, avec leurs capacités : savoir-faire et moyens propres. »<sup>174</sup>*

Par ce discours, Michel Noir définit la nouvelle ligne de conduite de la municipalité lyonnaise et de la communauté urbaine, caractérisée par le développement de la communication<sup>175</sup> et l'adoption d'un nouveau management tourné vers des méthodes de gestion du secteur privé. Il caractérise pleinement la figure du maire entrepreneur et de sa gestion des affaires municipales. Le grand projet et surtout la communication autour de l'opération de la Cité

---

<sup>174</sup> Extrait du discours de Michel Noir, séance publique du conseil de communauté urbaine du 18 décembre 1989 à propos de la stratégie à adopter pour le développement de l'agglomération lyonnaise.

<sup>175</sup> c'est d'ailleurs à cette époque que la COULRY adopte le nom « commercial » de Grand Lyon

Internationale sert alors de point d'ancrage territorial à des ambitions politiques (Jouve & Bardet, 1999).

Concernant le pilotage du projet, Henri Chabert - nouvel adjoint à l'urbanisme de la Ville de Lyon et vice-président de la communauté urbaine de Lyon – s'engage sur de nouvelles hypothèses. La Z.A.C. est supprimée par délibérations du conseil municipal le 11 décembre 1989 et du conseil communautaire du 18 décembre 1989. La S.E.M.A.C.I.L. est sur la sellette. Les élus décident en effet de confier l'aménagement à un opérateur privé. En échange de la location des terrains, il devra financer les équipements publics, dont il en assurera l'exploitation (ce qui lui garantit un revenu certain) et aura l'exclusivité des droits à construire sur la zone (libre à lui de céder partiellement ses droits). La réhabilitation du Grand Palais pouvant être un frein à l'opération, les élus optent pour une démolition du palais de la foire donnant suite aux propositions de Renzo Piano et de la SARI. Ils confient alors à la S.E.M.A.C.I.L. l'organisation d'un nouveau concours opérateur qui démarre en juillet 1989. À cette occasion, Marie Masson est renvoyée par Henri Chabert et quitte la région lyonnaise pour s'installer en région parisienne (entretien Masson). Elle est remplacée d'abord par Hervé Desbois, puis par Éric Bazard un an plus tard, stagiaire sous la direction de Marie Masson d'octobre 1988 à mai 1989 (entretien Bazard). Lorsque Bernard Mouillon quitte la direction en 1990, Hervé Desbois lui succède.

#### LES DESSOUS DU CONCOURS OPERATEUR : UNE TASK FORCE POUR RETENIR LE « MEILLEUR » CANDIDAT

Le choix de confier l'opération à un opérateur privé conduit à densifier le programme en ajoutant notamment des résidences temporaires et en augmentant les surfaces de bureaux. En revanche, le programme des équipements publics reste inchangé avec un Palais des Congrès de 2 000 places, un Musée d'Art Contemporain (équipement culturel), et des espaces publics paysagers dans le prolongement du Parc de la Tête d'Or. En séance du 11 septembre 1989, le conseil de communauté expose le principe et les raisons d'un nouveau concours.

*« Le promoteur devra s'engager à financer l'ensemble de ces équipements et les éléments indispensables à leur fonctionnement. Il devra, en sus, prendre à sa charge une partie, du coût des études préliminaires et du coût de libération des terrains. Ceux-ci seront mis à sa disposition moyennant le paiement d'une charge foncière à déterminer.*

*La S.E.M. propose que les offres, résultant de cette consultation qui devra durer deux mois, soient remises en septembre et analysées dans le mois qui suit en vue*

*d'être soumises à une commission « ad hoc » chargée d'émettre un avis qui sera soumis à la Ville et la communauté urbaine. »<sup>176</sup>*

Les délais pour concourir sont ainsi extrêmement courts notamment entre le moment où cette décision est votée en conseil communautaire (11 septembre 1989) et entre le moment où les premières propositions qui incluent l'ensemble du montage financier du projet (fin septembre). Autrement dit, les candidats avaient 15 jours pour établir leur offre et devaient nécessairement connaître au préalable le contexte de l'opération.

*« Les modifications du programme et les modalités de réalisation servant de base à la nouvelle consultation de cet été sont suffisamment substantielles pour modifier l'économie générale du projet telle qu'elle avait été définie par les délibérations de la C.O.U.R.L.Y. du 24 mai 1988 (n° 88-4995) et du 19 décembre 1988 (n°88-5596).*

*Ces transformations portent sur les points suivants : nécessité de modifier le règlement d'urbanisme en vigueur (P.O.S.-P.A.Z.) du fait de la hauteur de la tour ; modification du programme avec introduction de logements non prévus initialement ; modification des modalités de réalisation (ce n'est plus la S.E.M. mais un aménageur privé qui sera concessionnaire) ; démolition du Palais de la Foire, alors qu'il devait être initialement réhabilité ; modification éventuelle du périmètre. »<sup>177</sup>*

Le concours s'organise en deux tours. En septembre 1989 les candidats sont invités à déposer leurs projets sur une base réalisée par Renzo Piano et les collectivités locales. De septembre 1989 à décembre 1989, cinq candidats - Bouygues, C3D, DUMEZ-OGER, SARI et SODECIL - sont auditionnés pour la première partie du concours, selon des critères précis concernant essentiellement le montage financier, les références en matière d'hôtellerie de luxe et d'activités de congrès et de la qualité architecturale du projet proposée. Sur l'ensemble des propositions, celles de Bouygues et de la SARI sont retenues, même si, selon le classement par critères établi par la commission, la SODECIL arrive en tête. Mais cette société est écartée, les élus estiment que *la crédibilité générale de cet opérateur est moins forte que Bouygues ou SARI* (note du 5 décembre 1989 de Bernard Mouillon directeur de la S.E.M.A.C.I.L. à Michel Noir, président de la S.E.M.A.C.I.L.<sup>178</sup>). Cet avis est renforcé par l'opinion que Renzo Piano, pour qui, *l'offre manque d'un certain réalisme, tant sur les délais*

---

<sup>176</sup> Délibération n°89-0118 du conseil communautaire

<sup>177</sup> Délibération n°89-0118 du conseil communautaire

<sup>178</sup> Document de la communauté urbaine de Lyon.

*annoncés que sur les coûts de construction, notamment sous-évalués* (lettre de Renzo Piano au président de la S.E.M.A.C.I.L. du 26 octobre 1989, document issu de la communauté urbaine de Lyon).

Le second tour du concours opérateur va alors avoir lieu, selon les modalités inscrites dans une charte écrite par les membres de la commission ad hoc, décrivant la procédure à suivre. Sont signataires le directeur de cabinet du président de la C.O.U.R.L.Y., le secrétaire général de la C.O.U.R.L.Y., le secrétaire général de la Ville de Lyon, le directeur du service juridique de la C.O.U.R.L.Y., celui de la Ville de Lyon, l'administrateur de la Ville de Lyon et le conseil juridique du cabinet U2C. Au sein de cette charte, est exprimée la nature juridique du protocole d'accord qui devra être signé le 8 février 1990 :

*« Les principes généraux de l'opération sont arrêtés par un protocole d'accord en l'attente, pour les collectivités concernées, de pouvoir prendre formellement les décisions définitives dans leur domaine de compétences respectives.*

*Ces décisions ne pourront être prises définitivement qu'ultérieurement et à des dates différentes. »<sup>179</sup>*

Une « Task Force » est mise en place par les élus, avec Hervé Desbois et Brigitte Doray (S.E.M.A.C.I.L.), C Wantz (Ville de Lyon) Jean-Pierre Cochard assisté de Tassel (C.O.U.R.L.Y.), assistés pour la programmation par Pierre-Yves Tesse et Bruno Vincent (ADERLY) et pour le volet juridique par Mme Emorine (Ville de Lyon). Sont associés l'ingénieur Alain Vincent et l'architecte Paul Vincent de l'Atelier Piano. Maître Leufflen (notaire) et Maître Santacreu (cabinet d'avocats U2C) interviennent en tant que consultants juridiques, aidé par un consultant financier, expert en finances de l'aménagement<sup>180</sup>. Henri Chabert, Christian Boiron et Bruno Vincent président ce groupe sous le contrôle de Kaepelin (secrétaire général Ville de Lyon) et Rivoire (conseiller technique au cabinet Noir). La Task Force se réunit chaque samedi matin du 16 décembre 1989 au 8 février 1990, où le choix définitif de l'opérateur est annoncé.

---

<sup>179</sup> Extrait de cette charte. Date de signature inconnue, mais entre juillet 1989 et octobre 1989 (on ne connaît pas encore les deux candidats finalistes).

<sup>180</sup> Malheureusement nous n'avons pas retrouvé explicitement son nom. Néanmoins, nous supposons qu'un membre d'Algoe a pu remplir ce rôle. Dans le doute, nous nous abstenons.

Lors de ces réunions, faisant suite à la rencontre hebdomadaire avec chaque candidat, il est question de confronter les programmes et les montages juridique et financier des projets présentés<sup>181</sup>. À partir de mi-janvier la rédaction du protocole d'accord est esquissée et sera signée par le lauréat du concours le 8 février 1990, suite à l'audition finale des candidats (compte-rendu de la réunion de la Task Force du 27 janvier 1990). La commission *ad hoc* réunie pour le choix de l'opérateur ne donne qu'un avis et le protocole doit passer devant les conseils municipal du 19 février 1990 et communautaire du 5 mars 1990 pour être signé par Michel Noir. Cependant, les membres de la commission *ad hoc*<sup>182</sup> sont ceux du conseil d'administration de la S.E.M.A.C.I.L., où l'on retrouve des élus municipaux et communautaires, gravitant principalement autour de Michel Noir – président de la commission (procès-verbal de la commission *ad hoc* n°1, 8 février 1990, document de la communauté urbaine de Lyon).

Cette démarche est assez exceptionnelle mais caractérise la gestion des affaires sous la municipalité de Michel Noir, mettant directement en concurrence et négociant au préalable les éléments du programme (composition urbaine), leur faisabilité (qualité architecturale et responsabilité financière) et le mode opératoire (les conditions de réalisation et l'implication des acteurs publics locaux – ville et communauté urbaine de Lyon – et l'opérateur privé). Ceci permet aussi d'avoir des garanties supplémentaires sur le projet tant qu niveau de la

<sup>181</sup>

Objet	Bouygues	SARI
mise au point du programme	28/12/89	28/1/2/89
Composition urbaine	3/1/90	4/1/90
Adéquation programme/ projet	<b>5/1/90 avec Piano</b>	<b>6/1/90 avec Piano</b>
programme/ composition urbaine	12/1/90	12/1/90
Esquisse conventions	17/1/90	17/1/90
rencontre avec les partenaires Voirie : DDE, SYTRAL, Courly, Navigation	17/1/90	17/1/90
Montage juridique et financier	25/1/90	24/1/90
Première présentation des dossiers	<b>26/1/90</b>	<b>26/1/90</b>
Remise des dossiers par les groupes	1/2/90	1/2/90
Audition finale	<b>8/2/90</b>	<b>8/2/90</b>

À ces réunions du groupe technique et aux trois réunions en présence du groupe de pilotage politique (les réunions en gras), s'ajoute une série de télécopies échangées afin de préciser les propositions de chaque groupement.

source : documents non archivés de la communauté urbaine de Lyon.

<sup>182</sup> Composent le conseil d'administration de la S.E.M., en tant qu'administrateurs : Christian Boiron, , Jean-François Mermet, Henry Chabert, Jean Rigaud, Michel Thiers, Bruno Vincent, Roger Fenech pour les collectivités locales, Paul Filhol et Hubert Gaveau pour les groupes bancaires, les censeurs Alain Mérieux, Philibert Braillon. Yves Bismuth et Jean-Michel Dubernard sous la présidence de Michel Noir. Jean-Marc Chavent, Alain Dussauchoy et Jacques Oudot sont invités à la commission ad hoc en tant que personnalités ainsi que Hervé Desbois, Pierre-Yves Tesse, Jean-Pierre Cochard, Renzo Piano, Alain Vincent et Claire Wantz-Auzias pour l'équipe technique. Sont également présents pour les questions juridiques Maître Claire Defaux du cabinet Santacreu et Maître Claude Jirodet du cabinet Chaîne. procès verbal du conseil d'administration de la S.E.M.A.C.I.L. du 8 février 1990, document de la communauté urbaine de Lyon.

programmation que de son financement et de l'implication de l'ensemble des acteurs. D'ailleurs, l'opération de la Cité Internationale inaugure ce type de démarche qui sera par la suite mobilisée pour d'autres projets (cf. Carré de Soie ou Confluence<sup>183</sup>).

De décembre 1989 à janvier 1990, Bouygues et SARI vont ainsi développer et préciser leurs projets aux collectivités locales (procès-verbal du conseil d'administration du 9 décembre 1989 de la S.E.M. Cité Internationale). Les diverses propositions sont comparées, selon les atouts et les faiblesses de chaque candidat. À ce stade de la sélection, même si aucun « classement » digne de ce nom est établi, Bouygues est en tête du fait de ses relations avec la chaîne Hilton - meilleure enseigne hôtelière sur le marché international et de ses références prestigieuses en matière architecturale - exploits techniques comme la Grande Arche. Mais Bouygues estime que l'équilibre financier du programme projeté par Renzo Piano est difficile à tenir et est réticent à l'engager en tant que maître d'œuvre unique sur l'ensemble du projet – Bouygues ayant ses propres cabinets d'architecture. Le groupe invite alors la Ville de Lyon à s'investir dans la réalisation du Palais des Congrès en partageant la responsabilité financière de ce programme.

En revanche, la SARI dispose d'une expérience reconnue dans le domaine des congrès/expositions (réalisation en cours du CNIT à la Défense à cette époque) et prend l'entière responsabilité financière du projet. Aucune implication de la ville n'est requise dans le montage financier - investissement et fonctionnement - du centre des congrès totalement privés et celui des logements locatifs. Par conséquent, la SARI propose un centre des congrès moins important (1 200 places au lieu de 2 000). Certains élus craignent la réalisation à la Cité Internationale d'un *sous-CNIT* mais la promesse de la SARI d'engager Renzo Piano les rassure.

Le choix se fait essentiellement sur trois critères. Il fallait que le groupe présente des garanties pour le bon achèvement de l'opération (entretien Chabert). Sur ce point, la SARI s'engage à prendre la responsabilité intégrale du projet, contrairement au groupe Bouygues qui la répartit entre ses différents partenaires, rendant le pilotage de l'opération moins lisible. La SARI promet aussi de confier l'exclusivité de la maîtrise d'œuvre à Renzo Piano (malgré un coût plus important compte tenu des honoraires de Piano), conformément aux vœux des collectivités locales. Surtout ce choix – voire cette obligation - ne remet pas en cause le

---

<sup>183</sup> Sur ces deux projets on a définitivement adopté le principe du concours « opérateur ». Au sein d'un concours de définition, la collectivité négocie le programme (de sa conception architecturale à sa programmation) et les modalités financières et économiques (montage financier du projet mais également gestion du projet dans le temps) avec les candidats.

concours d'architecture lancé quelques années plus tôt et les incidences conséquentes. Enfin, la SARI propose à la Ville de Lyon de financer intégralement le Palais des Congrès puis d'assurer son exploitation, faisant valoir son expérience dans ce genre d'activité. Le seul bémol de la SARI est ses relations avec le groupe hôtelier ACCOR dont la ville entend se distinguer. En effet, ce groupe possède déjà de nombreux hôtels sur Lyon et sa région et les collectivités locales ne voulaient pas d'un monopole ACCOR sur la région (entretien Chabert).

#### CONSERVATION DE LA S.E.M. IN EXTREMIS

Par conséquent, l'utilité et la pérennité de la S.E.M. sont remises en cause. Elle n'a pu éviter les déboires juridiques de la Cité Internationale et surtout son statut de S.E.M. d'aménagement n'est plus d'actualité. Michel Noir et Henri Chabert veulent sa suppression, et préfèrent un contrôle étroit de l'opérateur privé par les gens du service d'urbanisme opérationnel du Grand Lyon. Hervé Desbois, alors directeur de cette S.E.M. les convainc de conserver cette S.E.M., en modifiant ses statuts. Elle passe donc d'une S.E.M. d'aménagement à une S.E.M. d'études, entraînant une nouvelle répartition des actionnaires.

Ainsi, la S.E.M. de la Cité Internationale devient plutôt un organe externe au service des collectivités et la participation du secteur privé à son capital est réduite au minimum. Ses nouveaux actionnaires sont la Ville de Lyon (32%), la communauté urbaine (32%), le département du Rhône (8%), la Région Rhône-Alpes (8%) soit 80% pour l'ensemble des collectivités publiques, la CCI (8%) et les organismes financiers (CDC, Crédit Lyonnais, Crédit Agricole et Lyonnaise de Banque) pour 12%. La tentative de Jacques Moulinier qui était de fonder une véritable société d'économie mixte avec une participation importante des groupes financiers dans une société d'aménagement échoue et cette S.E.M. redevient une S.E.M. traditionnelle dans la distribution de ses actionnaires.

En revanche, ses missions sont atypiques (Durand, 1999). Elle assiste la Ville et de la communauté urbaine de Lyon (support technique des collectivités au sein du directoire), elle réalise les prestations de services nécessaires (programmation du nouveau parc et du pôle culturel et autres équipements publics), coordonne l'élaboration des cahiers des charges, des conventions et des documents d'urbanisme, suit et contrôle ces conventions et l'application de ces documents. Pendant la période transitoire, elle assure aussi la coordination des démolitions et la gestion du site.

Cette restructuration de la S.E.M. est l'occasion de revoir les effectifs et le personnel. Henri Chabert et Noir tiennent à ce que la S.E.M. soit une petite structure malléable et flexible. Il y

aura donc quatre personnes seulement (dont l'une à temps partiel) contre six personnes auparavant. Elle est composée lors de sa nouvelle version d'Hervé Desbois, directeur, Eric Bazard responsable de l'aménagement, Brigitte Doray assistante et secrétaire et une chargée de communication travaillant aussi pour la Ville de Lyon.

#### 5.2.2.2 CHRONIQUE DE L'ACTE II : REALISATION DE LA PREMIERE TRANCHE DE LA Z.A.C. DE LA CITE INTERNATIONALE

##### DES DEBUTS DIFFICILES, L'OPERATION SEMBLE COMPROMISE

Le montage institutionnel de l'opération de la Cité Internationale requiert la signature de nombreux contrats qui retardent le démarrage des travaux. De 1990 à 1993, la SPAICIL (Société Privée d'Aménagement et d'Investissement de la Cité Internationale de Lyon), société créée par la SARI et le groupe Compagnie Générale des Eaux (CGE) pour l'aménagement de la Cité Internationale négocie ces contrats et les modalités opératoires de l'opération avec les collectivités locales. Les discussions portent essentiellement sur les charges foncières redevables et les équipements publics à réaliser par la SPAICIL au titre de la location du foncier (cf. infra au sujet des baux emphytéotiques). L'opération avance à grand peine.

En mars 1990, Etienne Tête dépose un recours au tribunal administratif concernant la délibération du 5 mars 1990. En effet, par cette délibération, Michel Noir (président de la communauté urbaine de Lyon) était autorisé à signer le protocole d'accord. Or, pour Etienne Tête, on ne peut signer un tel document, tant que la Z.A.C. n'est pas créée et que son dossier de réalisation (définissant entre autres le programme) n'a pas été approuvé. La procédure est donc caduque. Il relève également plusieurs « largesses » prises par les deux collectivités locales, notamment au sujet du non-respect de l'article L 300-2<sup>184</sup> du Code de l'Urbanisme et de l'irrégularité de la désignation de Renzo Piano en tant que maître d'œuvre<sup>185</sup>. Toutefois, pour leur défense, les collectivités locales ont considéré devant le tribunal administratif de Lyon que le protocole signé n'a pas la valeur juridique du terme de protocole : il s'agit seulement d'inscrire de façon plus formelle, les engagements des partenaires sur cette opération (Lettre du 27 juin 1990 du service juridique et contentieux de la communauté

---

<sup>184</sup> Depuis les lois n°85-729 du 18 juillet 1985 et n°88-1202 du 30 décembre 1988, le conseil municipal ou les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenus d'organiser une concertation et de fixer ses modalités pour toute modification ou révision du P.O.S., pour toute création ou modification de Z.A.C., pour toute opération d'aménagement modifiant de façon substantielle, le cadre de vie ou l'activité économique de la commune.

<sup>185</sup> Ce dernier a remporté le concours d'architecture en 1985, mais les collectivités locales ne peuvent contraindre juridiquement l'opérateur privé à l'engager en tant que maître d'œuvre exclusif sur l'ensemble de l'opération.

urbaine de Lyon au Directeur du service des Opérations d'urbanisme). Etienne Tête recevra finalement gain de cause en novembre 1990 et son recours sera accepté. Le protocole d'accord est donc annulé au sens juridique mais il reste une base solide pour poursuivre les négociations entre les acteurs.

Parallèlement, la S.E.M. travaille sur les documents de la Z.A.C. et sur le montage foncier de l'opération qui est très complexe. Mais encore une fois, un recours est déposé contre la communauté urbaine concernant l'approbation du Schéma Directeur<sup>186</sup>. Le 29 octobre 1990, le dossier de création-réalisation de la Z.A.C. est arrêté, mais toujours pas approuvé par les conseils municipal et communautaire. Le projet défini suppose deux enquêtes publiques, qui relèvent finalement de la simple formalité. L'une porte sur le Plan d'Aménagement de Zone, puisqu'une tour haute de 120 mètres est prévue ; l'autre sur la révision partielle du P.O.S., car une partie des terrains jusqu'alors classés en zone naturelle dans le P.O.S. devient constructible (ce qui suppose un changement de zonage). Les enquêtes publiques recueilleront peu d'avis défavorables<sup>187</sup>.

Pendant ce temps c'est le *statu quo* pour l'opération, la crise immobilière sévit à partir de 1992 dans la région lyonnaise, rend caduque les bilans financiers estimés de l'opération à la fin des années 1980. Les dirigeants de la SARI doutent alors de la réussite de l'opération, d'autant plus que leur président et directeur général, Christian Pellerin vient d'être mis en examen pour l'affaire du CNIT à la Défense. La CGE reprend alors l'intégralité des parts de la SARI qui quitte momentanément le projet. Conséquence de la crise immobilière, la CGE tente de revoir les engagements établis par la SARI sur le programme de construction, notamment sur les surfaces de bureaux attendues et menace de se retirer de l'aménagement de l'opération, ne conservant que la partie promotion. Cette idée déplaît fortement à Michel Noir, d'autant plus que la collectivité, étant engagée sur d'autres projets ambitieux, ne peut endosser une telle responsabilité et une telle charge financière. Michel Noir menace alors la CGE de remettre en jeu, les concessions que ce groupe possède pour l'assainissement et la distribution d'eau potable sur l'agglomération lyonnaise (entretien Cochard). La CGE décide de garder sa fonction d'aménageur, à condition de prévoir une « porte de sortie » au cas où la crise immobilière serait trop forte et mettrait en péril la société ou au minimum la poursuite et le bon achèvement de l'opération (entretien Raquin).

---

<sup>186</sup> Le SDAU a été annulé pour vice de forme : l'une des communes de l'agglomération n'a pas reçu les documents dans les délais légaux impartis. Cette annulation n'a rien à voir avec l'opération de la Cité Internationale, mais retarde l'ensemble du processus de révision et d'acceptation des documents d'urbanisme : SDAU et révision partielle du P.O.S.

<sup>187</sup> hormis ceux de ceux qui avaient déposé des recours contre la communauté urbaine sur ce projet

Les contrats vont être progressivement signés. Le 22 juillet 1991, une convention foncière lie la Ville de Lyon et la SPAICIL sur l'utilisation du foncier dont la ville reste propriétaire (ébauche d'un premier programme quasi définitif) et sur le principe des baux emphytéotique. Le 13 mai 1992, suite à la création de la nouvelle Z.A.C. de la Cité Internationale (11 mai 1992) la convention d'aménagement intervenant entre la communauté urbaine de Lyon et la SPAICIL est signée. Elle sera suivie de l'obtention du premier permis de construire en décembre 1992 portant sur le Palais des Congrès, une première tranche de bureaux et des parkings. Le bail emphytéotique est signé le 6 août 1993 entre la SPAICIL et la Ville de Lyon, confirmant l'engagement de la SPAICIL sur l'aménagement de la première tranche de la Z.A.C. (le palais des congrès, le complexe hôtelier international, le musée d'art contemporain, le complexe cinématographique, l'extension du parc, les parkings, des bureaux et des commerces pour 42 000m<sup>2</sup> SHON).

#### LES CONTRATS SIGNÉS, UNE ASSISTANCE MUTUELLE

Toutefois, la SPAICIL essuie plusieurs échecs avec les enseignes hôtelières de luxe internationales. Aucune ne désire s'implanter dans la région lyonnaise où le marché est quasi-inexistant. Seul Hilton semble intéressé mais reste très prudent sur le volet financier. La SPAICIL, assistée de la S.E.M. cherche alors quelques solutions pour permettre à l'hôtel de devenir rentable, comme une discothèque (ce qui compléterait l'équipement ludique de la Cité et serait en continuité avec le Multiplexe). Par ailleurs, un autre projet hôtelier concurrence celui de la Cité Internationale. Sheraton envisage de s'installer sur les rives du Rhône à Gerland. Or ni Hilton ni Sheraton ne veulent voir de concurrence directe lors du lancement de l'hôtel. Finalement, les deux chaînes se rétractent en 1993. Les prochaines élections municipales approchent et les critiques fusent sur le projet de la Cité Internationale, dont l'achèvement devait avoir lieu avant 1995.

*« Pour finir de tout embrouiller, UGC, qui a signé en juin 1995 pour construire ses 14 salles de cinéma, semble vouloir attendre que l'hôtel soit achevé, pour ne pas démarrer son exploitation de salles dans les gravats ! Bref, tout le monde se tient par la barbichette sur fond de récession économique et de logique financière implacable. Quant au récurrent problème de l'hôtel, il bloque tout. [...]*

*Ces difficultés, qui commencent à durer, obligent la mairie à une grande écoute et à une grande souplesse. De la construction de cet hôtel dépend la crédibilité de tout l'ensemble. C'est alors qu'entre en scène Hubert Benhamou, le directeur général du Lyon Vert. Lui aussi a fait ses comptes et ne juge pas rentable les 250*

*millions de francs nécessaires à la construction de l'hôtel ... sauf si la mairie accepte qu'il construise du même coup un casino pour le rentabiliser. Très récemment il entre en contact avec la mairie, déjeune discrètement avec Raymond Barre, Christian Philip et Henry Chabert. Ceux-ci ne disent pas non à la proposition. Après tout, ils n'en peuvent plus de cette situation bloquée et l'idée du casino n'est pas mauvaise, même si encore une fois on va vers des complications. »<sup>188</sup>*

Finalement, le groupe Partouche<sup>189</sup> réussit à convaincre la chaîne Hilton, la SPAICIL et les collectivités locales de son projet, associer à l'hôtel un casino avec des machines à sous, permettant de rentabiliser l'activité hôtelière. Raymond Barre, initialement réticent à l'ouverture sur le site de la Cité d'un tel complexe, est finalement séduit, d'autant plus qu'une partie des recettes du casino alimenteront le budget de la communauté urbaine de Lyon pour financer des animations culturelles.

Dès 1995, la démarche est lancée : on cherche des investisseurs pour ce nouveau complexe, et une équipe argumente auprès de Jean-Pierre Chevènement – alors Ministre de l'Intérieur - pour l'ouverture d'une salle de jeux traditionnels couplée avec une salle de machines à sous. Le 5 mars 1996, une commission se réunit et 5 candidats sont retenus pour une consultation ultérieure pour la concession du casino. Il s'agit d'une concession de service public, le concessionnaire devant obligatoirement être choisi par la communauté urbaine et devant contractualiser avec elle. Le groupe Partouche, à l'initiative du projet, remporte cet appel d'offre et investit ainsi 250 millions de francs pour l'hôtel et le casino (Chaslot, 1995).

#### L'AMBITION DE « LYON, VILLE INTERNATIONALE » SE CONCRETISE AU FUR ET A MESURE DE LA REALISATION DE L'OPERATION

Alors que l'autorisation ministérielle pour l'ouverture du casino se fait attendre, le Palais des Congrès est livré et permet d'accueillir au mois de juin à Lyon, la réunion du G7 qui regroupent les sept plus chefs d'État mondiaux. Cet événement marque ainsi la concrétisation de Lyon ville Internationale et symbolise la réussite de l'opération : faire de Lyon une ville internationale et de ce site, sa vitrine. La SPAICIL, Renzo Piano et Michel Courajoud ont procédé dans des temps records, à des aménagements provisoires sur le site, financés sur le budget de la Z.A.C., ce qui contribue à entretenir de bonnes relations entre l'opérateur et les collectivités locales. L'opération de la Cité Internationale est en passe de devenir un succès.

---

<sup>188</sup> CHASLOT P., « La Cité Internationale malade de son hôtel » in *Lyon Capitale*, 24 octobre 1995

<sup>189</sup> propriétaire de plusieurs complexes hôtel-casino dont le Lyon vert à Charbonnières-les-Bains (banlieue lyonnaise)

En effet, même si l'hôtel de classe internationale n'est toujours pas construit en 1997, le Palais des Congrès fonctionne bien. Les bureaux se remplissent progressivement, malgré la crise – en fait Vivendi (ex-CGE) y installe ses filiales - et le multiplexe UGC Ciné-Cité, inauguré en septembre 1997 connaît un grand succès. Les tensions qui prévalaient au moment des négociations des contrats s'atténuent, avec notamment le changement d'équipe municipale puisque Raymond Barre succède à Michel Noir, Henry Chabert conserve néanmoins sa position.

Après quelques péripéties<sup>190</sup>, l'hôtel 4 étoiles est inauguré en mai 1999, le casino ouvre ses portes quelques semaines plus tard. Pour deux des réalisations (hôtel-casino et multiplexe), la SPAICIL a cédé partiellement son bail à construction. Si la SPAICIL a ainsi endossé le rôle d'aménageur-constructeur sur une grande majorité des immeubles bâtis sur la Cité Internationale (dans le cadre du premier bail à construction), le groupement Partouche-Hilton et le groupe UGC ont bâti le reste, prenant l'entière responsabilité des ouvrages construits.



**Plan d'aménagement de la Cité Internationale en 2000, au moment où les marchés de définition vont être lancés pour l'extension de la partie Congrès en amont de l'opération. À l'aval se trouvent les logements, puis deux pavillons de bureaux avant de nouveau, deux pavillons de logements.**

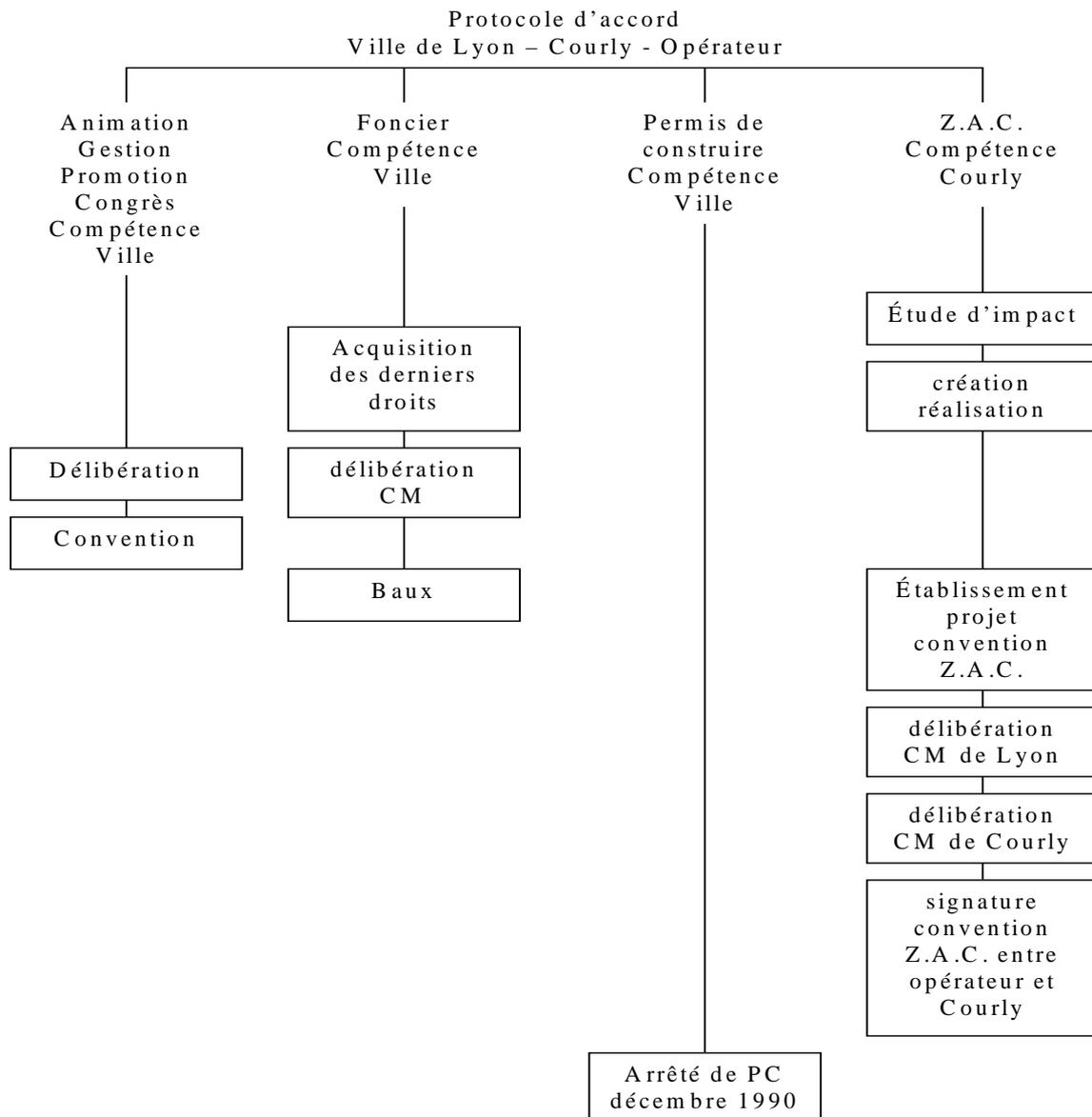
**Source : plaquette d'information sur l'opération de la Cité Internationale. archives de la communauté urbaine de Lyon.**

<sup>190</sup> L'autorisation d'implanter des machines à sous à la Cité Internationale a été refusée plusieurs fois et c'est Raymond Barre qui a défendu le dossier auprès de Jean-Pierre Chevènement, Ministre de l'Intérieur en janvier 1999.

## 5.2.3 LE MONTAGE INSTITUTIONNEL OU LE MODELE ENSEMBLIER A LA LYONNAISE

### 5.2.3.1 UN MONTAGE INSTITUTIONNEL COMPLEXE CLARIFIE LORS DU PROTOCOLE DE FEVRIER 1990

Le protocole d'accord signé le 8 février 1990 fixe les principes du dispositif de pilotage de l'opération et les modalités de sa réalisation. Celle-ci nécessite l'enchaînement, si possible sur l'année 1990 de plusieurs documents administratifs et juridiques, suivant le schéma suivant établi par le cabinet de consultants Algoe (source documents de la communauté urbaine de Lyon). Les élus espèrent une réalisation de la première tranche de l'opération avant les prochaines élections (c'est-à-dire en 1995) comportant au minimum le palais des congrès, l'extension du parc, le musée d'art contemporain, l'hôtel international et quelques bureaux. La signature du protocole d'accord entre la communauté urbaine, la Ville de Lyon et



l'opérateur permet le déclenchement du processus.

Suite au protocole d'accord, une convention entre la Ville de Lyon et l'opérateur règle les conditions de gestion du Palais des Congrès (délégation de service public car l'animation d'un centre de congrès est de compétence municipale) ; la Ville de Lyon étant propriétaire des terrains – une fois acquis les surfaces appartenant à l'État, les élus optent pour une location longue durée du foncier par l'opérateur via des baux emphytéotique entre la Ville de Lyon et l'opérateur. Enfin, la communauté urbaine et l'opérateur doivent signer une convention d'aménagement une fois la Z.A.C. créée.

Le protocole entérine les accords convenus sur le programme de l'opération et son déroulement. Ainsi, la SARI s'engage à créer une société en nom collectif, responsable de l'aménagement de la zone : la SPAICIL. Les actionnaires principaux sont la Compagnie Générale des Eaux (actionnaire majoritaire) et LUCIA (regroupant notamment la BNP, AXA, OLIPAR). Cette société a pour mission immédiate, la signature de l'ensemble des documents contractuels et juridiques (protocole du 8 février 1990 article III-1) puis elle prend en charge l'aménagement du site selon le programme arrêté dans le protocole d'accord, préfigurant le Plan d'Aménagement de Zone (P.A.Z.) de la Z.A.C. prochainement créée.

Le programme de construction est fixé à 220 000 m<sup>2</sup> de SHON au total (il n'était que de 185 000 m<sup>2</sup> lors du premier concours), avec une définition plus précise des fonctions du centre de congrès, une augmentation des programmes hôteliers et résidentiels<sup>191</sup>.

<sup>191</sup> Même si pour le moment on n'envisage que des résidences locatives au mois avec services (type Facotel). Toutefois, on prévoit un réajustement de cette partie de ce programme en fonction des premiers résultats de commercialisation prévus en 1991.

Centre de Communication et d'échanges		50 000 m <sup>2</sup>
Ensemble Congrès expos	15 000 m <sup>2</sup>	
Hôtellerie 3 étoiles	6 000 m <sup>2</sup>	
Club Affaires	1 500 m <sup>2</sup>	
Centre de Commerce International	7 000 m <sup>2</sup>	
Forum permanent de la santé	8 500 m <sup>2</sup>	
Formation	2 500 m <sup>2</sup>	
Technoforum	1 500 m <sup>2</sup>	
Centre Audiovisuel	500 m <sup>2</sup>	
Cercle Europe	1 500 m <sup>2</sup>	
Boutiques	3 000 m <sup>2</sup>	
Fonctions annexes	3 000 m <sup>2</sup>	
Hôtel International		10 000 m <sup>2</sup>
Hôtel 3 étoiles		5 000 m <sup>2</sup>
Para-hôtellerie		10 000 m <sup>2</sup>
Résidences locatives		35 000 m <sup>2</sup>
Bureaux		90 000 m <sup>2</sup>
Équipements ludiques et culturels		5 000 m <sup>2</sup>
Commerces		15 000 m <sup>2</sup>
<b>TOTAL SHON</b>		<b>220 000 m<sup>2</sup></b>

Ce protocole entérine également le principe des baux à construction et prévoit des charges foncières forfaitaires, utilisées pour le paiement de l'ensemble des coûts d'équipements et honoraires afférents à l'aménageur (les frais de communication, le remboursement à la Ville des frais avancés<sup>192</sup> et à la prise en charge des frais financiers tenant compte des décalages entre financement des travaux et vente des charges foncières). Autrement dit, les charges foncières exigibles par les collectivités locales dans une procédure de Z.A.C. sont destinées au financement des équipements publics prévus (la rue intérieure couverte, les VRD hors boulevard urbain<sup>193</sup>, l'aménagement du nouveau parc, le traitement des dolines et des berges et les parcs de stationnement<sup>194</sup>). Ces équipements devront être réalisés lors de la première phase de l'opération. En outre, la SARI s'engage à confier la maîtrise d'œuvre totale à Renzo Piano, annexant à ce protocole, le contrat conclu entre l'opérateur et l'architecte<sup>195</sup>.

*« Compte tenu, néanmoins, de la complexité de l'opération et de son désir d'unicité qui doit se traduire notamment par la limitation du nombre des intervenants, la SARI souhaite ne pas limiter son rôle à une simple cession de charges foncières mais propose des solutions souples pouvant aller de la maîtrise d'ouvrage déléguée à la Vente l'État futur d'achèvement. En tout état de cause, R. Piano devra être mandaté comme maître d'œuvre de l'opération<sup>196</sup>. »<sup>197</sup>*

La réalisation de la Z.A.C. s'opère sur plusieurs tranches. La première porte sur 110 000 m<sup>2</sup> de SHON avec la réalisation totale du Centre d'Échanges et de Communications, le complexe hôtelier, la para-hôtellerie, une partie des commerces et des bureaux. Des garanties sont exigées pour chaque partie. Ainsi la CGE apporte une caution bancaire, renforcée par la renommée du groupe et les différents contrats qui lient déjà le groupe aux collectivités locales. La Ville de Lyon s'engage à réaliser le boulevard urbain au plus tard fin 1992, et de

---

<sup>192</sup> Cela concerne sans doute les études préalables qui ont été nécessaires (je pense notamment aux études hydrauliques, topographiques que nous avons retrouvées dans les archives de la communauté urbaine). Cela concerne aussi les frais de démolition (cf VI 3 du présent protocole).

<sup>193</sup> financé par les collectivités locales sur leur budget propre.

<sup>194</sup> hors résidences locatives et hôtel international qui bénéficient de parcs de stationnement propres et accessibles uniquement aux usagers.

<sup>195</sup> Malheureusement nous n'avons pas retrouvé trace de ce contrat. Nous ne savons donc pas les bases sur lesquelles les deux parties se sont engagées.

<sup>196</sup> Quels sont les moyens juridiques pour contraindre les promoteurs et les preneurs de baux à prendre Piano comme maître d'œuvre ? Est-ce une volonté de la collectivité locale ou bien est-ce inscrit dans le contrat de Piano, pour assurer une continuité architecturale sur le site ? Personne n'a voulu répondre à cette question : Bazard expliquant que de toute manière Piano convenait tout à fait à la SARI ; l'atelier Piano ou en tout cas la personne rencontrée n'a aucune connaissance de ces procédures... Le fait que SPAICIL peut proposer des « services » autre que l'aménagement signifie sans doute, que pour elle, ces services permettent de lui assurer une certaine rentabilité, on sait bien que l'aménagement est une activité peu rentable, surtout pour une boîte privée et sur une opération aussi consommatrice d'équipements publics.

<sup>197</sup> Extrait du protocole d'accord du 8 février 1990, Titre III-4 a).

mettre en place une liaison performante en transport en commun avec le centre-ville et la Part-Dieu, ce qui permettra une desserte de la zone à aménager. Puis, une Société en Nom Collectif d'exploitation dans laquelle la CGE est actionnaire majoritaire gère le Palais des Congrès.

Dès ce protocole, un Directoire composé du maire de Lyon, du président de la Communauté urbaine de Lyon, du maître d'œuvre et du Président de la SARI est mis en place et veillera au respect du contrat. Il assure donc le suivi et le contrôle de l'opération. Les élus locaux s'engagent ainsi fortement sur cette opération, garantissant aux investisseurs privés une issue favorable. D'ailleurs, compte tenu du programme et des effets d'annonce<sup>198</sup> de la part de la communauté urbaine de Lyon, l'opération de la Cité Internationale se réalisera. Enfin, pour conclure ce protocole un calendrier prévisionnel est donné mais n'a pas de valeur contractuelle. La signature de l'intégralité des documents juridiques est prévue pour fin décembre 1990, avec un démarrage des travaux en janvier 1991. Les documents vont être établis mais avec quelques années de retard. Avant d'analyser les raisons de ces retards propres au jeu d'acteurs et aux enjeux de l'opération, nous exposons les contenus des différents contrats.

#### LA CONVENTION FONCIERE ENTRE SPAICIL ET VILLE DE LYON : 22 JUILLET 1991

Cette convention signée le 22 juillet 1991, entre la SPAICIL et la Ville de Lyon porte sur les conditions de location du foncier (titre I) et la gestion de certains équipements publics comme le Palais des Congrès (titre II). Elle se substitue au protocole d'accord sur les dispositions intéressant la Ville de Lyon. Le programme a évolué et s'est encore densifié passant à 224 000 m<sup>2</sup> SHON. La Ville de Lyon s'engage à donner à la SPAICIL la totalité des terrains par baux à construction. En contrepartie, la SPAICIL se retrouve dans l'obligation de construire le programme défini lors de cette même convention et dans les délais impartis, les permis de construire devant être déposés 15 jours après l'approbation du dossier de réalisation de la Z.A.C. (article 4.2 de la convention foncière).

Les coûts engendrés par les démolitions à effectuer sont partagés entre la Ville de Lyon et la SPAICIL, cette dernière endossant les frais liés à l'ancien Palais des Congrès devant être détruit dès que le nouveau sera construit (article 5 de la convention foncière). Enfin, cette convention fixe les modalités de calcul du loyer.

---

<sup>198</sup> La communauté urbaine communique beaucoup au début des années 1990 sur cette opération d'aménagement.

Celui-ci est estimé à 367,5 Millions de Francs, valeur globale sur l'ensemble de la durée de location du foncier et est converti en équipements publics à fournir de la part de l'opérateur à la Ville de Lyon au moment de la réalisation de la première tranche<sup>199</sup>.

Autrement dit, la SPAICIL réalise l'ensemble des aménagements et équipements publics par anticipation (sauf pour l'équipement petite enfance) afin que le site puisse bénéficier au plus vite d'un ensemble paysager en conformité avec le nouveau Palais des Congrès. Celui-ci étant de fait propriété de la SPAICIL ou de la société délégataire, la Ville de Lyon exige que sa gestion soit effectuée par une société du groupe CGE. La Société d'Exploitation de la Cité Internationale de Lyon (SECIL) est créée à cet effet avec comme garantie cautionnaire la CGE et LUCIA.

Mais les problèmes liés à la maîtrise foncière et à la rédaction au premier bail à construction retardent le processus décliné dans la convention foncière. Par ailleurs, la SARI commence à douter de l'opération. Toutefois, le 11 mai 1992 la Z.A.C. est enfin créée et dans la foulée, la convention d'aménagement est signée entre la SPAICIL et la communauté urbaine, ainsi que le cahier des charges de cession de terrain.

LA CONVENTION D'AMENAGEMENT ENTRE SPAICIL ET COMMUNAUTE URBAINE DE LYON : 13 MAI 1992

Compte-tenu des différentes maîtrises d'ouvrage intervenant dans l'opération de la Cité Internationale, la convention d'aménagement établit en premier lieu une répartition des rôles et clarifie les différentes missions. Ainsi, la communauté urbaine a en charge le boulevard urbain et supporte avec le conseil général le financement de cette infrastructure. L'aménageur participe au financement d'un petit collecteur (2 MF HT) du boulevard urbain, au titre du Programme des Équipements Publics (P.E.P.) de la Z.A.C.. Le Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL) supporte le financement et la

<sup>199</sup>

Nouveau parc et espaces publics		
Secteur aval et berges	63,2 MF	tranche 1
Secteur amont phase 1	57,5 MF	tranche 1
Secteur amont phase 2	34,5 MF	tranche 2
Voies piétonnes	26,5 MF	tranches 1&2
Travaux en limite de Z.A.C.		
• Berge Sud	11,5 MF	
• Partie nord du parc	8 MF	Tranche 1
• Arbres Interpol	1,2 MF	
1 200 places de stationnement public	115 MF	tranches 1&2
Espace culturel	46 MF	tranches 1&2
Équipement petite enfance (lot de copropriété)	4,1 MF	tranche 2
TOTAL	367,5 MF	

réalisation des stations et de l'infrastructure de la plate-forme du site propre de transport en commun ainsi que la partie flottante de l'embarcadère, situé au droit du Palais des Congrès. Le revêtement de la plate-forme du site propre et la partie fixe de l'embarcadère revenant à l'aménageur. EDF et France Telecom assurent la maîtrise d'ouvrage pour leurs ouvrages respectifs.

La SPAICIL réalise et finance l'ensemble des équipements restants, notamment ceux nécessaires à la desserte des constructions ou à l'usage privatif des habitants de la Z.A.C., étant précisé que certains d'entre eux sont réalisés en contrepartie des baux consentis par la ville, conformément à la convention foncière de juillet 1991. Les espaces paysagers sont également aménagés à la charge de l'opérateur, selon les modalités du P.A.Z. et du P.E.P.

Cette convention accorde à la S.E.M.C.I.L. un rôle d'interface entre l'aménageur et la communauté urbaine.

*« La S.E.M. de la Cité Internationale assure une mission qui comprend la vérification du respect de la cohérence architecturale et paysagère de l'ensemble de l'opération. Son avis sera requis pour l'instruction de tous les permis de construire déposés dans le cadre de la Z.A.C.*

*En conséquence tous les dossiers de demande de permis de construire déposés dans le cadre de la Z.A.C. devront être, en préalable, transmis à la S.E.M. de la Cité Internationale pour avis consultatif. La S.E.M. de la Cité Internationale transmettra cet avis aux services instructeurs du permis de construire. »*

Le maintien de la S.E.M. et la formalisation de son rôle au sein de documents juridiques permettent ainsi aux collectivités locales actionnaires (essentiellement communauté urbaine et Ville de Lyon) d'exercer un suivi et un contrôle sur les activités de l'opérateur privé. En ce sens, la SPAICIL doit rendre des comptes de façon permanente aux élus locaux, spécifiant de fait le « modèle ensemblier à la Lyonnaise », sur lequel nous allons revenir dans l'analyse du dispositif de pilotage de l'opération.

#### LE PREMIER BAIL A CONSTRUCTION ENTRE SPAICIL ET VILLE DE LYON : 6 AOUT 1993

La signature du premier bail emphytéotique le 6 août 1993 entre la Ville de Lyon et la SPAICIL entérine les nouveaux accords intervenus entre les collectivités, l'opérateur et la S.E.M.C.I.L. au sujet du programme et de la réalisation de la première tranche.

Le programme est revu à la baisse, surtout en ce qui concernent les bureaux, les résidences locatives sont transformées en logements, plus facilement commercialisables en période de

crise immobilière. Il porte sur 76 000 m<sup>2</sup> SHON, bien loin des 110 000 m<sup>2</sup> SHON prévu initialement pour la première tranche : le Centre des Congrès et d'Expositions d'une surface de 15 000 m<sup>2</sup> SHON incluant un espace permettant de libérer une grande salle de 2 000 places assises environ, un hôtel 4 étoiles de « classes internationale » d'une capacité de 250 chambres environ et représentant une surface de 16 000 m<sup>2</sup> SHON, quatre bâtiments à usage de bureaux de constitution similaire représentant 34 000 m<sup>2</sup> SHON au total, un bâtiment à usage de parkings situé immédiatement au-dessous des bâtiments ci-dessus à usage de Centre de Congrès et de bureaux comprenant 1 150 places environ de stationnement et un bâtiment à usage de cinémas et/ou de commerces représentant une surface de 11 000 m<sup>2</sup> SHON.

Conformément à la convention foncière du 22 juillet 1991, l'aménageur doit réaliser les équipements publics prévus dans la convention d'aménagement par anticipation sur les baux futurs (article 1 du bail à construction) selon les modalités déjà définies lors de la convention d'aménagement et rééditées au sein de ce bail. La société SPAICIL assure ainsi la totalité de la maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble de la zone à aménager (du moins en ce qui concerne les équipements et ouvrages concernés par le premier bail à construction) et ne peut apporter des modifications aux documents de la Z.A.C. sans l'avis préalable de la communauté urbaine de Lyon (article 17 de la convention d'aménagement de la Z.A.C. et article 2 du bail à construction).

Enfin, des clauses de résiliation de la convention d'aménagement sont intégrées à celles du bail à construction, la CGE tentant ainsi de limiter les pertes. Le contrat prévoit un retrait éventuellement de la SPAICIL en 1998 et le rachat le cas échéant, par les collectivités locales d'une partie des équipements et ouvrages publics qu'elle construit en contrepartie des baux à construction.

Dans la suite de l'article 6 du bail à construction, les conditions de départ de la SPAICIL sont clairement inscrites, issues de négociations tendues entre les parties (entretien Cochard).

*« Premièrement – La société SPAICIL sera privée à l'égard de la Ville de Lyon de tout droit de poursuivre l'opération, la convention du 22 juillet 1991 devenant caduque. Le bénéfice du bail, régularisé ce jour lui restera acquis sous réserve des sanctions qui lui sont propres et des dispositions ci-après concernant le Centre des Congrès.*

*Secondement - En réparation du préjudice causé à la Ville de Lyon du fait de sa défaillance et pour maintenir à l'opération son caractère unitaire, la Ville de Lyon deviendra à compter du 30 décembre 1998, de plein droit ; propriétaire du*

*Centre des Congrès avec tous droits y attachés, tel que cet équipement est défini tant dans les plans que dans le descriptif annexés au bail en date de ce jour.*

*Ce centre des congrès sera remis à la Ville de Lyon libre de toute location ou convention d'exploitation quelconque, toute indemnité d'éviction due à ce titre étant à la charge de la société SPAICIL qui sera déchargée vis-à-vis de la Ville de toute obligation d'exploitation résultant de la convention du 22 juillet 1991. [...]*

*Toutefois, la perte de la propriété du Centre des Congrès sans contrepartie financière apparaissant comme une sanction excessive, compte tenu de l'investissement réalisé par SPAICIL, estimé à ce jour équivaloir à titre indicatif à TROIS CENT SIEZE MILLIONS DE FRANCS hors taxes (316 000 000 F hors taxes), il est dès à présent convenu d'atténuer la sanction par le versement d'une somme forfaitaire. »<sup>200</sup>*

Dans les modalités du rachat par la Ville de Lyon du centre des congrès, il est prévu que SPAICIL le cède à la collectivité pour la moitié de sa valeur, plafonnée à 200 MF HT, TVA en sus. Par ailleurs, la Ville de Lyon sera tenue de rembourser les ouvrages et équipements réalisés par anticipation des baux futurs, ce qui représente en 1993 une somme de 48,5 MF. Cette somme ne pourra pas être indexée, limitant ainsi les recours envisageables par la SPAICIL (cf. article 7 du protocole).

#### 5.2.3.2 L'OPERATION CLE EN MAIN OU LA SPECIFICITE DES GRANDS GROUPES

À partir du milieu des années 1980, les grands opérateurs de l'urbain développent un produit spécifique : le projet « clefs en main ». Il s'agit d'offrir une prestation globale des études préalables au montage financier et à la réalisation, voire parfois jusqu'à l'exploitation des équipements réalisés (Lorrain, 1992). Ciblant des produits urbains spécialisés (centre d'affaires en centre-ville, technopole en périphérie, zone de logements, zone de loisirs intégrés ou ensemble commercial), cette formule séduit de nombreuses communes, qui laissent à l'aménageur privé la responsabilité du suivi de l'opération et les risques liés à son achèvement. Seuls, quelques groupes se permettent de proposer aux collectivités territoriales ce type de projet avec gestion intégrée : la Compagnie Générale des Eaux, Spie Batignolles, SAE, Lyonnaise-Dumez, Bouygues et enfin la Caisse des Dépôts et ses filiales. Ces groupes interviennent dans l'urbain depuis plusieurs années, soit au niveau de la construction, soit au niveau de la gestion des services urbains. Ils ont adapté leurs offres commerciales aux besoins de leurs clients, dont les premiers sont les collectivités locales, depuis la décentralisation.

---

<sup>200</sup> Extrait du protocole, article 6.

*« Ces nouveaux marchés, liés aux transformations urbaines, ne se spécifient pas simplement par une part importante de services qu'ils incluent. Ils se caractérisent aussi par la complexité et la multiplicité des fonctions qu'ils mobilisent. Dès lors, ils encouragent des stratégies d'offre globale que les grandes entreprises ou les grands groupes sont, peut-être seuls, à même de développer. [...] Pour s'adapter aux mutations des marchés de la construction, les grandes entreprises ont dû redéfinir leurs stratégies et les moyens de leur développement. Sous l'effet de l'accélération des concentrations financières et des politiques de développement fondées sur la croissance externe et la diversification, elles sont devenues dans certains pays de puissants groupes multi-activités, mais aussi de puissants opérateurs urbains. Il apparaît bien difficile de ne pas rapprocher leur position actuelle – ou celle qu'elles prétendent occuper dans la compétition pour les opérations urbaines complexes- des mutations qu'elles ont elles-mêmes subies. Autrement dit, les politiques qu'elles ont suivies pour s'adapter aux changements d'environnement et de marché ne les désignent-elles pas aujourd'hui comme les véritables opérateurs urbains, du fait des capacités qu'elles ont acquises ou des synergies retirées de leur diversification ? »<sup>201</sup>*

Ce succès s'explique par la mise en place de nouveaux mécanismes juridico-financiers sur les responsabilités entre partenaires, associés à des savoir-faire techniques, développés par le secteur privé. Ainsi, le partage des ressources n'est pas uniquement le fait de connaissances ou de compétences techniques, mais la décentralisation a profondément changé la donne juridique et financière des communes, qui se sont alors tournées vers un type d'acteurs particuliers du secteur privé. Toutefois, la majorité des communes se trouvait aussi dans une position de « demandeur » face au retrait de l'État (financier et techniques) dans les domaines de l'aménagement et de l'organisation des services publics. Elles se retrouvent également dans une situation financière, peu favorable à la prise en charge en régie directe de l'ensemble de l'aménagement et profitent de l'opportunité qui leur est donnée par les grands groupes de l'urbain. En outre, dans les années 1980, il existe une forte pénurie foncière dans les agglomérations qui oblige les sociétés de construction et de promotion à s'engager dans des activités de prospection foncière pour leur garantir une activité et un chiffre d'affaires suffisants.

---

<sup>201</sup> CAMPAGNAC E., 1992, *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains*, Paris, éditions l'Harmattan, p 8 (introduction)

Dans cette perspective, l'opération de la Cité Internationale s'avère être une formidable opportunité pour ces groupes, notamment pour Bouygues ou la Compagnie Générale des Eaux, déjà bien implantés dans la région. Il n'est donc guère surprenant que le groupe CGE propose un tel montage, allant de la conception de l'opération (avec le contrat de maîtrise d'œuvre passé avec Renzo Piano) à la gestion de certains équipements construits comme le Palais des Congrès.

#### 5.2.3.3 LA CITE INTERNATIONALE OU LES CARACTERISTIQUES D'UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE A LA LYONNAISE

C'est ainsi un montage complexe qui s'explique d'une part, par une volonté politique forte de maîtriser au mieux cette opération – notamment en conservant la propriété du foncier, d'autre part d'établir un dispositif innovant en termes de rapport public-privé. En outre, l'opération de la Cité Internationale se déroule dans un contexte où les recours contentieux sont de plus en plus nombreux (Cahier du Gridauh n°9 – 2004). Suite au premier recours déposé par Etienne Tête sur l'opération et suite aux autres recours reçus également par la communauté urbaine au début des années 1990, cette dernière est amenée à prendre de plus amples précautions sur ses dossiers.

Un des fonctionnaires exerçant à cette époque, nous dira clairement que durant la période « fouguese » de nombreux risques étaient pris, voire même certaines libertés sur les procédures administratives (entretien Raquin). Malgré quelques rappels des fonctionnaires, parfois on passait les projets ainsi. Il faut dire que le parti de Michel Noir avait la majorité à la Ville de Lyon et au conseil communautaire, donc les dossiers étaient sans danger du point de vue du politique. Toutefois, au niveau juridique, il existait quelques faiblesses et un nombre important de recours déposés à partir de 1990 ont rendu l'équipe de Michel Noir beaucoup plus prudente.

En ce qui concerne l'opération de la Cité Internationale, la S.E.M. de la Cité Internationale s'était « accordée » les services d'un cabinet de consultants juridiques en droit immobilier et foncier (le cabinet U2C). Leurs relations vont se renforcer et U2C conseillera les collectivités locales et la S.E.M. sur tous les documents d'urbanisme et contractuels à mettre en place sur la Cité Internationale. Ainsi, les délais d'écriture et de relecture de ces documents sont rallongés. La politique d'Henri Chabert et de Michel Noir sur ce dossier est d'un recours zéro. Ceci explique alors pourquoi, après s'être précipiter au début du mandat de Noir pour que le concours opérateur soit lancé au plus vite, on élabore minutieusement et longuement les documents administratifs et juridiques. Par conséquent, la phase dans laquelle le dispositif de

pilotage et les modalités de réalisation de l'opération sont mises en place dure plusieurs années, puisque l'on prévoit plusieurs cas de figure possibles, jusqu'au retrait anticipé de l'opérateur (départ avant l'achèvement de la Z.A.C.).

## LA CITE INTERNATIONALE ACTE II : UN PILOTAGE BICEPHALE ENTRE PUBLIC ET PRIVE

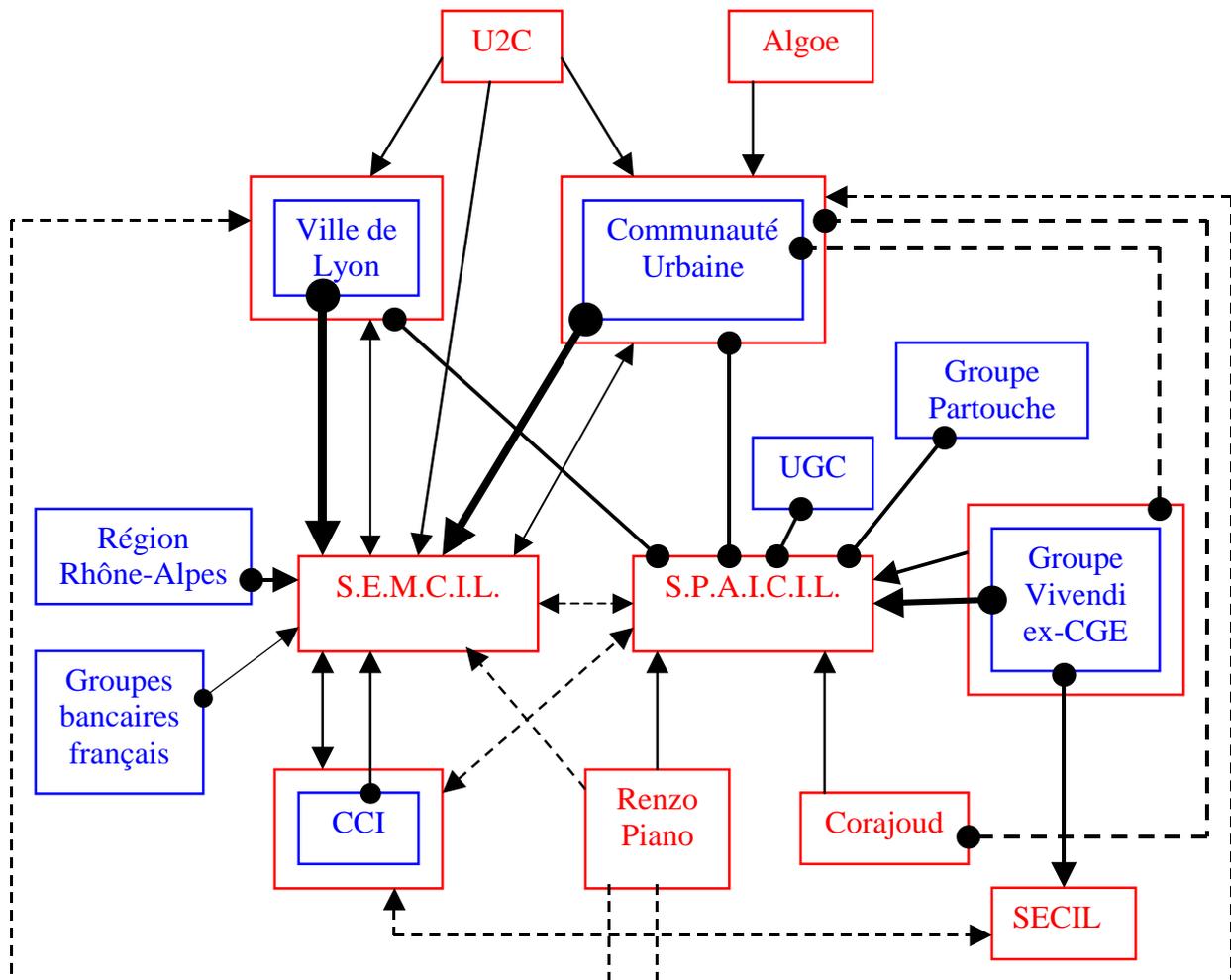
### **Légende :**

**En rouge : les acteurs détenant l'expertise**

**En bleu : ceux détenant la ressource financière**

**Flèches : type de montage institutionnel**

- **Prestations de service : un contrat ou une convention est signé entre les deux parties, le bénéficiaire du service est celui marqué par l'arrivée de la flèche.**
- **Actionnaire ou financeur, le bénéficiaire est de la ressource financière est celui marqué par l'arrivée de la flèche.**
- ◆————→ **Consultation rendue obligatoire par la loi, le bénéficiaire de la consultation est celui marqué par l'arrivée de la flèche**
- ◆————◆ **Lorsque des personnes au sein d'une même entité ont un double rôle institutionnel**
- - - - -→ **Consultation informelle, le bénéficiaire de la consultation est celui marqué par l'arrivée de la flèche.**
- **Contrat(s) signé(s) entre les deux parties les engageant mutuellement pour la réalisation d'un des programmes projetés.**
- **Contrat(s) signé(s) entre les deux parties les engageant mutuellement sur un autre programme ou projet que celui de la Cité Internationale.**



Le choix de concéder l'opération à un opérateur privé, compromet ainsi le dispositif mis en place lors de leur phase précédente. La S.E.M.A.C.I.L. disparaît au profit de la S.E.M.C.I.L., dont la tâche se réduit à la coordination de l'ensemble des acteurs. À l'issue d'une redistribution des parts entre les actionnaires, la communauté urbaine et la Ville de Lyon deviennent les actionnaires majoritaires et les groupes bancaires se désinvestissent complètement, ne conservant qu'une part minimale (8% du capital social). Hormis cette transformation, nous remarquons de nombreuses relations « croisées » qui complexifie le pilotage de l'opération, le rendant moins lisible.

En effet, la S.P.A.I.C.I.L. (émanation du groupe Vivendi) a ainsi récupéré des missions à l'origine dévolues à la S.E.M.A.C.I.L. C'est pourquoi elle va directement contractualiser avec Renzo Piano, Michel Courajoud et d'autres développeurs (les groupes UGC et Partouche). Toutefois, la S.P.A.I.C.I.L. n'a aucun lien contractuel avec la S.E.M.C.I.L. mais possède une convention d'aménagement avec la communauté urbaine de Lyon et un bail à construction avec la Ville de Lyon. Enfin, les dirigeants de la S.P.A.I.C.I.L. consultent aussi les services de

la CCI pour la conception du Palais des Congrès. La gestion de ce dernier est confiée à la SECIL, émanation du groupe Vivendi. Cette société a pour mission d'exploiter le Palais des Congrès mais va aussi entretenir des relations avec la CCI qui gère Eurexpo. On observe alors de nombreuses relations « croisées ».

Surtout, le type d'expertise attendu diffère par rapport à la Cité Internationale acte 1. En effet, l'agence d'urbanisme est évincée du processus, d'abord en la personne de Marie Masson – détachée de l'agence à la S.E.M.A.C.I.L. - puis elle ne réalise plus les études préalables aux opérations d'aménagement aux côtés des collectivités locales (cf. supra). Ensuite, la communauté urbaine fait appel à des consultants externes pour la soutenir dans sa démarche du management de projet (Algoe) et dans l'élaboration des dossiers juridiques (U2C). Ce soutien ne résulte pas uniquement d'un manque de savoir-faire en interne (entretien Raquin), mais bien d'une volonté politique de recueillir l'avis de collaborateurs externes, intervenant régulièrement dans les affaires publiques des collectivités concernées. U2C va alors mettre ses compétences au service de la S.E.M.C.I.L.<sup>202</sup>. Ce schéma montre des relations quelque peu clientélistes que les municipalités ont développé avec certains partenaires : Michel Courajoud est également paysagiste pour le parc de Gerland, opération menée par la communauté urbaine et la Ville de Lyon ; Vivendi ex-CGE est fortement présente en matière de délégation de service public et enfin, les consultants Algoe ou U2C interviennent régulièrement pour des missions spécifiques en aménagement pour le compte de la communauté urbaine.

La maîtrise d'ouvrage urbaine de cette nouvelle phase rompt ainsi avec la précédente et repose sur le triptyque communauté urbaine et Ville de Lyon/S.E.M.C.I.L./ SPAICIL. Dans le premier cas, le pilotage reposait essentiellement sur la S.E.M.A.C.I.L. avec une forte implication des acteurs locaux. Dans le second cas, nous relevons de nombreuses relations croisées et des « rétro-contrôles » par les acteurs publics, que ce soit propre à l'opération ou également sur d'autres opérations. Cela se traduit par un pilotage multiple composé de la SPAICIL sous couvert du groupe Vivendi, de la communauté urbaine et de la Ville de Lyon et de la S.E.M.C.I.L.

En effet, cela s'explique par le recours à de nouvelles expertises, la SPAICIL s'imposant alors comme la seule à pouvoir concevoir et gérer un centre de congrès, forte de son expérience réussie du CNIT à Paris. Par ailleurs, la SPAICIL dispose, via la Compagnie Générale des Eaux, de l'accès à un carnet d'adresses utile pour la recherche de partenaires et

---

<sup>202</sup> Aujourd'hui U2C est d'ailleurs le principal conseiller juridique auprès de la S.E.M.C.I.L. pour l'achèvement de l'opération.

d'investisseurs. Certes, les tentatives pour faire venir une chaîne hôtelière de classe internationale seront toutes vouées à l'échec et il faut la présence d'un acteur local, le groupe Partouche, pour sortir de l'impasse. La communauté urbaine de Lyon fait valoir quant à elle sa légitimité légale lorsque la SPAICIL esquisse son départ en 1992. Du fait de la présence de la SPAICIL les pouvoirs ont ainsi été redistribués par rapport à la première phase, obligeant les collectivités locales à renforcer leurs légitimités légales (notamment par le recours à des cabinets d'avocats pour l'écriture des différents contrats) afin d'équilibrer les relations.

#### DES QUESTIONS EN SUSPENS

Au terme de cette investigation dans l'histoire de la Cité Internationale, plusieurs questions restent en suspens. La réalisation de la Cité Internationale a permis « l'expérimentation » de plusieurs modes de pilotage possibles, entre public et privé : d'une S.E.M. d'aménagement à une S.E.M. coordinatrice et régulatrice des actions privées et publiques puis revenant à S.E.M. d'aménagement après le succès en demi-teinte du « tout-privé ». Les raisons évoquées pour confier au secteur privé le soin de réaliser cette opération en 1989<sup>203</sup> sont-ils néanmoins de faux prétextes ? En effet, existe-t-il d'autres raisons ou motivations qui ont favorisé l'option du « tout privé » chez les nouveaux élus<sup>204</sup> ? Cette question est d'autant plus prégnante qu'elle trouve un écho dans la suivante.

Pourquoi, lorsque nous avons rencontré Henri Chabert, ce dernier a-t-il nié l'existence d'une Task Force et la manière dont s'est effectué le choix de l'opérateur (pour le second concours) ? Et pourtant nous lui avons mentionné notre découverte des comptes-rendus de réunions de cette même Task Force. Certes, en 1989, le processus de sélection de l'opérateur était à la limite de la légalité. D'une part, le mode de négociation en parallèle du contenu du projet avec les deux opérateurs pressentis<sup>205</sup> préfigurant en quelque sorte, la procédure de « dialogue compétitif » recommandée par la commission européenne lors de son livre vert sur le « partenariat public-privé ». D'autre part, l'imposition implicite car illégale de Renzo Piano en tant que maître d'œuvre de l'ensemble du projet (composition urbaine du projet global et architecte des différents bâtiments construits) implique que l'on s'interroge sur la négociation

---

<sup>203</sup> D'une part, mettre un terme à la gestion des conflits en interne, surtout entre la SARI et la S.E.R.L., puis entre Plottier et Piano ; d'autre part, pouvoir concrétiser l'ensemble des ambitions de la nouvelle équipe municipale, grande consommatrice de crédits publics et de « surfer » sur la vague immobilière.

<sup>204</sup> Qui s'est fait au détriment de la sauvegarde d'une partie du patrimoine (les anciens halls démolis) et surtout l'opération s'est avérée être un véritable gouffre financier pour les finances publiques, si l'on considère la négociation de la « porte de sortie » de l'opérateur privé en 1998.

<sup>205</sup> Dont le perdant Bouygues aura la concession du Périphérique Nord qui suscitera à Lyon de vives polémiques par ailleurs, y compris sur le choix et sur le principe de confier un tel ouvrage à un opérateur privé moyennant un péage urbain.

entre public et privé d'une telle opération d'aménagement. En effet, cette manière de procéder conduit à se demander si la réalisation d'une opération d'aménagement n'est pas devenue un objet de « marchandage » où différents aspects de l'urbain seraient mis « dans la balance » et où les frontières du légal et de l'illégal sont aussi floues que celles qui séparent le public et le privé. La ville serait-elle devenue le fruit d'un vaste marché, où tout est négociable et négocié ?

Enfin, une question qui peut paraître secondaire mais n'en est pas moins primordiale à certains égards. Les services juridiques municipaux et communautaires se sont très vite désintéressés de l'opération, surtout lors du pilotage « tout-privé ». Est-ce une initiative politique ? Ou bien est-ce volontaire de la part des chefs de service concernés de ne pas s'impliquer davantage dans le processus ? Leur retrait n'est pas dû à un déficit de compétence, face à une opération si complexe, semble nous affirmer les chargés d'opération de la communauté urbaine. Mais face à un pouvoir politique pressant au début du mandat Noir, les chefs de service se sont parfois heurtés au pouvoir politique, leur recommandant de prendre plus de précautions, et ainsi de retarder la mise en chantier de l'opération. Toutefois, cela n'explique pas pourquoi, au départ de Michel Noir et aux l'arrivées de Raymond Barre puis de Gérard Collomb, ces mêmes services n'ont pas assisté à nouveau la S.E.M.C.I.L.

Enfin, une dernière question nous taraude. Pourquoi la S.E.M.C.I.L. nous a-t-elle refusé l'accès à ses archives, ainsi que la S.P.A.I.C.I.L.<sup>206</sup> ? La Cité Internationale a encore quelques secrets à livrer, tout comme les grandes opérations d'aménagement. Mais ces histoires restent néanmoins riches et instructives sur la manière dont on fait la ville, entre public et privé.

---

<sup>206</sup> Concernant la S.E.M., la raison évoquée était que les documents n'étaient pas encore archivés et étaient simplement stockés dans une pièce à la Cité Internationale, sans qu'aucun classement n'ait été fait. Le directeur de la S.E.M. m'avait alors proposé de m'ouvrir cette pièce, à condition d'archiver les documents, tout en lui indiquant les documents consultés. Devant ce travail de titan, j'ai donc refusé, ayant eu accès aux documents (également non classés et archivés) de la communauté urbaine. Enfin, la S.P.A.I.C.I.L. m'a tout simplement refusé l'accès car il s'agit d'une société privée et donc ses archives sont privées.

## **5.2.4 ÉPILOGUE : UNE FIN CLASSIQUE POUR UNE OPERATION QUI RESTE EXCEPTIONNELLE**

### LIQUIDATION DE L'OPERATION

En 1998, conformément au bail emphytéotique, le contrat est revu. La SPAICIL décide alors de se retirer partiellement de l'opération. La première tranche est quasiment finie. Seuls deux pavillons de bureaux restent à construire, mais le marché immobilier de bureaux n'a pas tout à fait repris sur Lyon. En outre, à la Part-Dieu, se développe une offre concurrentielle sérieuse. Mais la SPAICIL entend maintenir son engagement. Le marché immobilier du logement amorçant une reprise, la SPAICIL s'engage sur un second bail à construction correspondant au programme logement de l'opération. Cela permet aux collectivités locales « d'alléger » la facture en ce qui concerne le rachat des équipements publics réalisés par anticipation selon les clauses des contrats signés. SPAICIL revendra ses droits au promoteur George V, alors filiale de Vivendi lors de la signature. Le 30 juillet 1999, la convention de résiliation de la convention d'aménagement est signée entre la SPAICIL et la communauté urbaine de Lyon et fait suite au second bail à construction signé le 21 juin 1999.

Entre les différents acteurs, il n'y a pas eu de réelles confrontations. Tout avait été négocié au moment des engagements de SPAICIL et on ne pouvait revenir sur ces accords. Par ailleurs, personne n'a vraiment voulu dénoncer le contrat. Pour les collectivités locales ou pour l'aménageur privé, l'opération de la Cité Internationale s'est soldée par des pertes financières. Elle a permis aux filiales travaillant dans le domaine de la construction d'avoir une certaine activité au moment le plus fort de la crise immobilière, et des ex-filiales comme George V ou même la SECIL<sup>207</sup> sont aujourd'hui convaincues d'avoir fait une « bonne affaire » (entretien Leroy-Besse).

### UNE SUITE « CLASSIQUE » POUR L'ACHEVEMENT DE L'OPERATION

Cette partie de l'histoire de la Cité Internationale nous intéresse très peu. Dans un premier temps, la communauté urbaine a repris cette opération en régie directe, le temps de modifier à nouveau les statuts de la S.E.M. de la Cité Internationale en une S.E.M. d'aménagement. Depuis 2001, l'opération est à nouveau gérée par cette S.E.M. Le Palais des Congrès est un véritable succès et les élus lyonnais décident, sous le mandat de Raymond Barre d'étendre l'équipement en créant une salle de 3 000 places<sup>208</sup>.

---

<sup>207</sup> Société Privée filiale de la Compagnie Générale des Eaux- Vivendi, gestionnaire du Palais des Congrès.

<sup>208</sup> délibération du conseil communautaire du 16 juin 1998, n°1998-2880

À cette occasion, la zone d'aménagement s'étend en amont du site avec de nouveaux bureaux et des commerces en rez-de-chaussée animent la rue intérieure qui se clôt sur le grand amphithéâtre, imaginé par Renzo Piano<sup>209</sup>, la salle 3000. la Z.A.C. est modifiée pour tenir compte de ces évolutions de programme<sup>210</sup>. La SPAICIL se retire doucement de l'opération, en revanche, la SARI revient en tant que simple promoteur et remporte les marchés publics pour le développement des bureaux et des commerces. La gestion de cette nouvelle phase de l'opération est classique. Les collectivités financent sur fonds propres les équipements publics, et récupèrent les charges foncières issues des programmes « privés ». C'est pourquoi cette partie de l'opération ne semble pas pertinente pour notre sujet.

---

<sup>209</sup> qui remporte le marché de définition que la communauté urbaine a lancé en 2000

<sup>210</sup> Délibérations du conseil communautaire du 26 février 2001, n°2001-6420

# **PARTIE 3 :**

# **SYNTHESE**

## **CHAPITRE 6 : LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE OU L'AVENEMENT D'UNE MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE LOCALE**

Ce dernier chapitre commence par une mise en perspective de nos deux études de cas et une analyse de l'évolution des critères définissant le partenariat public-privé (la notion de partage – risque, financement, compétences -, les changements institutionnels et territoriaux et enfin le basculement culturel). Cette section met ainsi en évidence la manière dont la maîtrise d'ouvrage urbaine s'est recomposée autour d'une restructuration des pouvoirs publics avec pour incidence la nécessité de recourir à de nouvelles expertises et de nouvelles sources de financement, besoins auxquels le secteur privé a pu répondre. Ce travail permet ainsi de révéler la notion de partenariat public-privé en aménagement urbain comme révélatrice d'une évolution profonde des modes de faire et de l'émergence de nouvelles logiques (section 1).

Pour autant, notre travail tente d'approfondir la mise en évidence de ce processus en cherchant ses fondements dans certains travaux des années 1960-1970 qui abordaient implicitement l'analyse des rapports public-privé en urbanisme opérationnel. L'analyse de ces travaux montre ainsi un État moteur de cette évolution et nous invitent à avancer de nouvelles hypothèses que notre investigation de terrain n'a pu vérifier (section 2).

## **6.1. DE LA PART-DIEU A LA CITE INTERNATIONALE : AVENEMENT D'UNE MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE LOCALE**

### LA RECOMPOSITION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE A L'EPREUVE DES FAITS

La première partie de nos travaux considère le partenariat public-privé comme révélateur de la recomposition de la maîtrise d'ouvrage urbaine, processus de recomposition de l'action publique urbaine fondée sur l'intégration progressive du secteur non public en amont des opérations conformément aux principes du projet urbain. L'accent est plus particulièrement mis sur une participation accrue du secteur privé au financement des opérations, à un partage de risque entre public et privé et enfin à une coproduction de morceaux de ville, fruit d'une pluralité d'acteurs publics et non publics, dans un contexte de décentralisation et de redistribution des compétences juridiques entre les différentes échelles locales et l'État. Nos deux études de cas permettent de confronter cette hypothèse aux faits, en la confortant mais également en posant de nouvelles pistes de recherche quant à l'analyse que l'on peut faire de ce processus. Nos deux corpus montrent comment la maîtrise d'ouvrage urbaine s'est établie sur deux opérations emblématiques de leur époque et relevant chacune de la « bonne pratique » à mettre en œuvre. La confrontation de ces deux corpus montre alors un processus plus complexe que la simple intégration du secteur privé en amont des opérations et la suprématie de la démarche de projet.

Le tableau suivant récapitule les principaux postes d'une opération d'urbanisme : la conduite des études, le mode opératoire, le pilotage et la coordination des différents acteurs, la maîtrise d'œuvre, le financement des équipements publics et enfin les expertises et diverses assistances nécessaires pour la réalisation de l'opération. Ceci nous permet de mieux visualiser les changements intervenus entre l'opération Part-Dieu et l'opération Cité Internationale, dans deux dimensions - le rapport public-privé et le rapport central/local – sur deux des critères du partenariat public-privé – la notion de partage et les changements institutionnels et territoriaux. Cette première analyse met en évidence deux façons d'envisager et d'exercer la maîtrise d'ouvrage urbaine avec de nouvelles logiques et de nouvelles pratiques.

Tableau récapitulatif des principaux postes dans une opération d'aménagement.

	<b>Part-Dieu _ Phase 1</b>	<b>Part-Dieu _ Phase 2</b>	<b>Cité Internationale phase 1</b>	<b>Cité Internationale phase 2</b>
	1967-1973 : commercialisation des lots. L'aménagement par le réseau S.C.E.T. et l'État Modèle de l'État –Aménageur des centres directionnels	1973-1977 : réalisation de la partie centrale Les limites et l'effritement du modèle État-Aménageur des centres directionnels	1985-1989 : Les 1 <sup>ères</sup> études et projection de la réalisation Affirmation et émancipation du « local » et des expertises publiques locales	1989-1998 : Réalisation de la 1 <sup>ère</sup> tranche : l'expérimentation à la Lyonnaise des solutions intégrées des grands opérateurs privés
Conduite des études : Qui et Comment ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Études générales réalisées par les bureaux d'études du réseau S.C.E.T. (BETURE, CERAU, SOPREC), en lien avec l'atelier d'urbanisme de Delfante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mêmes acteurs que précédemment</li> <li>• Réalisation d'études en doublon (surfaces commerciales du centre commercial) à la demande de la S.C.C.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Études établies par la mission « Quai Achille Lignon » préfigurant la S.E.M.A.C.I.L. créée en 1987 (communauté urbaine et Ville de Lyon, agence d'urbanisme, CCI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouvelles études conjointement menées par l'opérateur privé et les services techniques communautaires</li> </ul>
Mode opératoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zone de Rénovation Urbaine (ZRU) : principe du lotissement avec la S.E.R.L. en tant qu'aménageur des lots, définition d'un plan de masse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tentative vaine de création d'une Z.A.C.</li> <li>• Poursuite de l'opération en ZRU</li> <li>• S.C.C. devient acquéreur lots « centre commercial » et « Tour de bureaux »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'une Z.A.C. en 1988</li> <li>• Mode de réalisation choisi : une S.E.M. d'aménagement au cœur du dispositif, entre les services techniques communautaires et l'ingénierie privée et mixte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformation de la S.E.M.A.C.I.L. en S.E.M.C.I.L.</li> <li>• Création de la SPAICIL (filiale de la CGE) aménageur du projet</li> <li>• Des rapports directs entre les collectivités locales et l'opérateur privé</li> </ul>
Coordination/ pilotage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La S.E.R.L. coordonne l'ensemble des études, des travaux et négocient les ventes de lots (rôle du lotisseur)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La S.E.R.L. en sa qualité de lotisseur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S.E.M.A.C.I.L. en sa qualité d'aménageur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S.E.M.C.I.L. pour la coordination des études, en soutien aux collectivités locales</li> <li>• SPAICIL pour coordonner les travaux et la commercialisation des surfaces à construire.</li> </ul>

Maîtrise d'œuvre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atelier d'urbanisme (Delfante) chargé de la partie architecturale et urbanistique de l'ensemble du plan de masse</li> <li>• Architecte propre à chaque lot</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atelier d'urbanisme (Delfante) pour l'ensemble du plan de masse</li> <li>• Zeller (cabinet Delfante) pour centre commercial</li> <li>• Cossuta (signature internationale) pour Tour de Bureaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La signature d'un grand architecte international</li> <li>• En coopération avec un architecte local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintien de la signature architecturale internationale (contrat passant de la collectivité locale à l'opérateur privé)</li> <li>• Évincement de l'architecte local</li> </ul>
Financement des équipements	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Charges foncières prélevées sur la vente des lots et fixées par avance suivant destination du lot : financement de l'équipement du lot (raccordements aux VRD)</li> <li>• Subventions publiques (État, collectivités) pour les équipements structurants (Bibliothèque, auditorium)</li> <li>• Subvention C.O.U.R.L.Y. (via prêts CDC) pour combler déficit opération</li> <li>• Parking central en partie financé par Coulry et par redevance des commerçants du centre commercial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Négociation des charges foncières exigibles</li> <li>• Abandon du principe de la redevance pour parking central ⇒ Augmentation des subventions accordées par la C.O.U.R.L.Y. (et donc des prêts CDC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principe de négociation entre futurs promoteurs et aménageurs pour participation au financement du Programme d'Équipements Publics (PEP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• respect du principe de la Z.A.C. et participation au PEP</li> <li>• Suite changement mode opératoire, paiement en nature (via la réalisation d'équipements publics comme le Centre des Congrès) du loyer conclu dans le contrat de bail emphytéotique</li> <li>• Prévision d'une clause financière de révision du contrat dans la convention d'aménagement. ⇒ abouti au retrait de la SPAICIL en 1998 et au remboursement partiel par la communauté urbaine et la Ville de Lyon des équipements construits dans le cadre du bail emphytéotique</li> </ul>

<p>Expertises et assistances aux collectivités locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étude des surfaces commerciales donnée au cabinet américain Larry Smith (pas de compétence française)</li> <li>• Mobilisation de grandes enseignes commerçantes installées à Lyon pour le centre commercial</li> <li>• Éviction de l'élite économique locale pour le cœur du centre directionnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reprise étude surface centre commercial par Larry Smith (financement S.C.C.)</li> <li>• Contrat de la S.C.C./S.E.R.L. pour assister promoteur privé dans ses démarches administratives</li> <li>• Contrat S.C.C./S.E.R.L./BETURE-SOPREC pour commercialisation boutiques du centre et bureaux de la Tour.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistance des acteurs économiques locaux auprès des collectivités locales pour la définition de la programmation</li> <li>• Une assistance à maîtrise d'ouvrage essentiellement locale (U2C, Algoe)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilisation de l'expertise des services techniques communautaires</li> <li>• Maintien de l'assistance à maîtrise d'ouvrage locale (Algoe, U2C)</li> </ul>
--	--	---	--	---

### 6.1.1 LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE REVELATEUR D'UNE TERRITORIALISATION DES POUVOIRS

Le tableau ci-dessus peut être analysé suivant deux dimensions que nous synthétisons. Nous avons donc distingué les acteurs suivant leur nature publique, privée ou mixte dans un premier temps, puis suivant le critère local, national ou international.

#### RAPPORT PUBLIC-PRIVE

	Part-Dieu 1	Part-Dieu 2	Cité Internationale 1	Cité Internationale 2
Conduite des études : Qui et Comment ?	Mixte et public	Mixte et public	Public	Public et privé
Coordination/ pilotage	Mixte	Mixte	Mixte	Mixte et privé
Maîtrise d'œuvre	Public et privé	Public et privé	Privé	Privé
Financement des équipements	Public majoritaire et privé	accroissement part du public, réduction du privé	Public et privé attendu	Public et privé négociations sur la participation du privé en fonction du résultat
Expertises et assistances aux collectivités locales	Privé et mixte	Privé et mixte	Privé majoritairement	Privé majoritairement

L'analyse du rapport public-privé montre une redistribution des rôles entre secteur public, secteur privé et secteur mixte, dans trois domaines : le partage du financement des équipements publics ; la redistribution et l'émergence de nouveaux besoins en expertise ; la permanence d'un secteur mixte pour la coordination de ces opérations.

RAPPORT CENTRAL - LOCAL

	Part-Dieu 1	Part-Dieu 2	Cité Internationale 1	Cité Internationale 2
Conduite des études : Qui et Comment ?	Central essentiellement avec faible part du local	idem phase 1	Local essentiellement	idem phase 2
Coordination/ pilotage	Local sous tutelle du central	Local sous tutelle du central	Local	Local
Maîtrise d'œuvre	Local pour l'ensemble	local (ensemble), national et international (lots)	International et local	International
Financement des équipements	Part importante de l'État attendue, local pour le reste	État baisse sa participation augmentation de la part du local	Local pour la partie publique Implication légère des acteurs économiques locaux	Local pour la partie publique Recul des acteurs économiques locaux au profit d'un grand groupe opérateur de l'urbain
Expertises et assistances aux collectivités locales	National, un peu local et international	National, international	Local essentiellement	Local essentiellement

Sur les postes détaillés, nous observons une affirmation du local dans plusieurs domaines et un désengagement certain de l'État. Concernant le financement émanant du privé, il nous est difficile compte-tenu des éléments dont nous disposons de donner des informations sur l'origine (locale, nationale ou internationale) des investissements.

Nous relevons que l'imbrication public-privé était déjà forte sur une opération comme celle de la Part-Dieu avec un point commun important par rapport à l'opération Cité Internationale : la coordination de l'opération est assurée par une Société d'Économie Mixte. En revanche, la coopération public-privé n'est pas affichée de la même manière. La mise en perspective des modes de réalisation de ces deux opérations révèle l'émergence puis l'affirmation du local et par conséquent, un renouvellement du rapport central/local.

L'avènement de la notion de partenariat public-privé au milieu des années 1980 relève ainsi d'une recomposition de la maîtrise d'ouvrage urbaine résultant de la mobilisation d'expertises et de financements locaux et de l'inscription de cette même maîtrise d'ouvrage urbaine dans une nouvelle relation au pouvoir central.

#### 6.1.1.1 LE PARTAGE DU FINANCEMENT ET DU RISQUE FINANCIER

Tout d'abord, le secteur privé participe plus largement aux financements des équipements publics lors de l'opération de la Cité Internationale que lors de celle de la Part-Dieu, même s'il est difficile de donner des chiffres, compte tenu des sources non fiables ou inexistantes. Toutefois, la procédure n'est pas la même – la Part-Dieu est réalisée avec le principe de lotissement alors que la Cité Internationale est opérée avec une Z.A.C., pour laquelle la participation aux équipements publics (voiries et réseaux divers, équipement culturel ou scolaire, etc.) est obligatoire et implique une négociation entre la collectivité locale (le Grand Lyon) et l'aménageur privé. Dans le cadre du lotissement de la Part-Dieu, les charges foncières dues par l'acquéreur d'un lot au titre du financement des équipements publics (uniquement ceux nécessaires à la viabilisation du lot, donc voiries et équipements publics) sont fixées par avance et déterminées suivant les occupations futures du lot (bureaux, logements, hôtels, surfaces commerciales, restaurant, places de stationnement). Ces charges foncières sont calculées suivant la surface construite. Néanmoins, lors de l'achat des lots « centre commercial » et « tour de bureaux », le promoteur négocie ces charges, en tentant de réduire certaines (tour de bureaux) et d'augmenter la surface à construire pour d'autres sans changer le coût global des charges (centre commercial). De la même manière, le plan de financement défini pour le parking central donne lieu à des discussions, une fois le parking réalisé. Celles-ci aboutissent à un retrait de la participation du secteur privé, suite à la fréquentation estimée trop faible du centre commercial durant les premiers mois de son ouverture aux yeux des commerçants et du promoteur/gestionnaire du centre commercial. Par conséquent, la part devant revenir au secteur privé est reportée sur la collectivité locale afin de combler le déficit.

Dans le cas de la Cité Internationale, la procédure de Z.A.C. permet de définir d'emblée les règles du jeu, basées sur la négociation des participations du privé au programme d'équipements publics. Comme la Ville de Lyon reste propriétaire du foncier, le loyer du terrain donne lieu également à des négociations entre l'aménageur privé et la ville. Si la participation de l'aménageur dans le cadre de la Z.A.C. est actée dès le début de l'opération, celle concernant le paiement du loyer implique de nombreuses discussions pour aboutir finalement au contrat de bail emphytéotique de 1993. Ce contrat prévoit alors une clause de

révision financière et permet à l'aménageur privé d'envisager son retrait de l'opération, en cas de déficit trop important de l'opération (notion de déficit laissée à l'appréciation subjective des cocontractants). Dans ce contexte, les acteurs considèrent d'emblée la prise de risque et son partage entre les collectivités locales et le secteur privé. Ce principe est d'ailleurs largement accepté par l'ensemble des acteurs, même si les modalités font l'objet de sérieuses négociations. En ce sens, on note une évolution par rapport à l'opération de la Part-Dieu, où derrière le formalisme figé de la procédure, se cachent des discussions et des arrangements quasi-informels (l'abandon de la redevance des commerçants pour le parking et la subvention supplémentaire de la communauté urbaine ayant donné lieu à aucune délibération, la S.E.R.L. prenant la défense de la S.C.C. contre la Préfecture pour expliquer les surfaces construites supplémentaires du centre commercial). Surtout, l'ensemble des acteurs prend conscience du risque financier et l'intègre dans les discussions dès l'amont des négociations. Sur ce point précis, nous notons des divergences avec le partenariat public-privé anglo-saxon. En France, la prise de risque de la part des investisseurs privés reste très faible comparativement à celle des investisseurs britanniques, mais avec en contrepartie, un autre rapport aux bénéfices et une « rentabilité » plus importante dans les projets outre-manche (Howard, Menez, Trache, 2007).

Les acteurs financiers locaux dans le cas du cœur de la Part-Dieu sont majoritairement les collectivités locales impliquées dans cette opération. Nous avons évoqué dans le chapitre 4 la tentative avortée d'un groupement de financiers locaux conduit par Jean Labasse, échec sans raison apparente si ce n'est le désintérêt des investisseurs principaux, notamment du promoteur S.C.C. de cette proposition. Il n'en reste pas moins que les capacités financières locales sont moindres face à des institutions comme la Caisse des Dépôts et Consignations ou le Crédit Lyonnais. En revanche, lors de la première phase de la Cité Internationale, il était question d'impliquer les acteurs privés locaux au risque de l'opération, en leur octroyant une part non négligeable au capital de la S.E.M.A.C.I.L. Finalement il en sera autrement lors de la réalisation avec la délégation à la SPAICIL (filiale d'un grand groupe opérateur de l'urbain) de l'aménagement de l'opération et une participation plus faible des investisseurs locaux au capital de la S.E.M.C.I.L. Ces opérations montrent néanmoins l'engagement d'investisseurs locaux dans l'aménagement de leur territoire, indépendamment des périodes étudiées et de l'importance du soutien financier des collectivités locales dans ces opérations de grande envergure et emblématique pour ces mêmes collectivités. Il faudrait envisager l'étude d'opérations plus « ordinaires » pour avancer sur ce sujet.

### 6.1.1.2 L'EXPERTISE

C'est surtout dans le domaine de l'expertise que les redistributions des pouvoirs et des compétences vont être significatives. L'exigence de nouvelles expertises urbaines devient nécessaire compte tenu de la complexification du processus d'aménagement. Nos études de cas illustrent effectivement cette évolution par la mobilisation d'expertises comme celle du groupe Algoe sur le conseil en management de projets et en suivi d'opérations, type d'expertise alors inexistante pour l'opération de la Part-Dieu. Cela peut en partie s'expliquer par la mobilisation d'un plus grand nombre d'acteurs dans le cas de la Cité Internationale que dans celui de la Part-Dieu et de la nécessité pour le pilote de l'opération de se doter de méthodes et d'outils pour les coordonner. Les collectivités locales se dotent également des services d'un cabinet d'avocats pour les assister dans l'élaboration des différents contrats à passer avec l'opérateur privé. Ce cabinet renforce alors la compétence des services publics dans ce champ. Toutefois, nous pouvons appréhender de plusieurs manières cette nouvelle expertise : s'agit-il pour les collectivités locales de faire reporter sur le cabinet privé une prise de risque sur les recours juridiques envisageables ? S'agit-il d'un manque de compétences et/ou d'expériences des services juridiques publics locaux sur des dossiers très complexes (bail emphytéotique lié à une convention d'aménagement dans le cadre d'une Z.A.C.) ? Enfin, s'agit-il de maintenir voire de développer un tissu d'expertises suffisant au niveau local pour permettre aux collectivités locales, notamment à la communauté urbaine de Lyon d'être en mesure de disposer d'une offre de qualité en expertise au niveau local ? A ces questions, nous n'avons pu obtenir de réponse.

Si l'expertise publique locale est quasi-inexistante lors de la réalisation de la Part-Dieu, l'opération Cité Internationale montre au contraire une forte implication des services techniques communautaires et municipaux<sup>211</sup>, notamment dans des domaines alors investis par le réseau S.C.E.T. (voiries, études urbaines, études de transports). Ces services n'hésitent pas à mobiliser les expertises du secteur privé de manière formelle (marchés publics conclus avec des bureaux d'études privés, un cabinet d'architecture international) ou de manière informelle (la consultation des élites économiques locales). On note ainsi le passage d'une situation quasi de monopole du réseau S.C.E.T. vers la montée en puissance de l'expertise publique locale et de la mobilisation à ses côtés de l'expertise du secteur privé dès l'amont des opérations.

---

<sup>211</sup> Nous associons dans cette analyse l'agence d'urbanisme de Lyon à ceux de la communauté urbaine, position tout à fait acceptable jusqu'à la fin des années 1980 (Linossier, Menez, 2007)

Pour la réalisation de la Part-Dieu, une grande majorité des expertises est réalisée par les bureaux du réseau S.C.E.T. ou par les services de l'État, d'autres expertises sont confiées à des bureaux d'étude privées, dans les domaines où le réseau S.C.E.T. et l'État manquent de compétences (celui des études de pré-commerciales et de marketing notamment, secteur novateur à la fin des années 1960). D'ailleurs, la manière dont ces contrats sont passés entre la S.E.R.L. et le prestataire reste floue, compte tenu du manque d'informations à ce sujet et de l'ignorance du chef d'opération de la Part-Dieu sur les procédures à suivre. L'expertise juridique est confiée dans les premiers temps de l'opération au service compétent de la S.C.E.T., puis la S.E.R.L. recrute ensuite Maître Clayette pour l'assister dans ses démarches administratives et juridiques, toujours sous tutelle de la S.C.E.T.<sup>212</sup>.

Les architectes urbanistes lyonnais furent également très impliqués dans les opérations locales, caractéristique importante de cette période, puisque de nombreuses grandes opérations d'aménagement (comme les Z.U.P.) ont d'abord mobilisé les architectes lyonnais<sup>213</sup>. Charles Delfante cumule également deux fonctions, d'abord il est fortement impliqué dans l'opération en tant qu'urbaniste en chef de la ville de Lyon et directeur de l'atelier d'urbanisme communautaire (ATURVIL puis ATURCO) et responsable de la composition urbaine de l'ensemble du centre directionnel. Puis il intervient, avec son cabinet privé d'architecture, en tant qu'architecte sur certains ouvrages, comme la construction de la bibliothèque municipale. Lyon Parc Auto (LPA) complète enfin le dispositif, même si sur la Part-Dieu ce n'est qu'un acteur secondaire, ayant peu participé au processus décisionnel. Mais l'influence de cette maîtrise d'ouvrage urbaine locale reste réduite, comme nous l'avons vu face aux institutions financières et aux grands promoteurs. Elle demeure largement sous tutelle de l'État et des grands organismes à l'échelle nationale (S.C.E.T., Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit Lyonnais et dans une moindre mesure la S.C.C.).

La première phase de la Cité Internationale illustre parfaitement ce processus d'émancipation du local et d'un travail coopératif à cette échelle. Dans un premier temps, les expertises mobilisées, qu'elles soient publiques ou privées, sont exclusivement locales. Le concours International d'architecture permet néanmoins d'inscrire l'opération à une autre échelle, en

---

<sup>212</sup> Lors de notre dépouillement d'archives à la S.E.R.L., nous avons rencontré une jeune juriste, chargée de la liquidation de l'opération, notamment de redonner à la communauté urbaine de Lyon les voiries aménagées par la S.E.R.L. et qui se trouvent encore, dans le portefeuille patrimonial de la S.E.R.L. Ensemble, nous n'avons pu retrouver dans les cartons, les documents juridiques nécessaires à cette liquidation, notamment les documents concernant le transfert de foncier entre la Ville de Lyon et la S.E.R.L.

<sup>213</sup> Nos recherches d'archives écrites nous ont conduits à la Société Académique des Architectes Lyonnais (SAAL), lieu de mémoires et d'archives des architectes lyonnais à la retraite. On peut d'ailleurs y trouver de nombreux plans d'aménagement des Z.U.P. des années 1960-1970.

choisissant comme lauréat Renzo Piano, renommé international, mais tout en exigeant une collaboration avec un architecte local. Cette Môme si cette association ne fut pas poursuivie, l'intention était belle et bien, de mobiliser sur cette opération des acteurs locaux et des acteurs à dimension internationale. Le premier concours opérateur avec une première sélection du groupement SARI-S.E.R.L. va dans le même sens.

Toutefois, nous devons relativiser la conclusion hâtive entre l'avènement du partenariat public-privé et la coopération public-privé dès l'amont des opérations. L'opération de la Part-Dieu montre en effet, une collaboration importante dès le début des études, via la mobilisation de grandes enseignes commerciales déjà installées à Lyon (Galeries Lafayette et plus particulièrement Serge Careil, et le Printemps) à la conception du centre commercial. Dans le domaine de la planification, la consultation du patronat local est courante (Bonneville, 1997) et les documents de planification sont le fruit d'actions conjointes entre le secteur privé et les services publics du Plan, même si les protagonistes ne sont pas toujours en accord (Linossier, 2006). Deux évolutions nous paraissent alors majeures et caractérisent l'émergence du partenariat public-privé :

- La constitution de services techniques publics locaux ayant acquis une expérience et une légitimité qui les conduisent à s'émanciper du réseau S.C.E.T. et des services de l'État.
- Une implication à la fois financière et experte des acteurs privés locaux et une présence de ces acteurs dans plusieurs scènes de gouvernance locale.

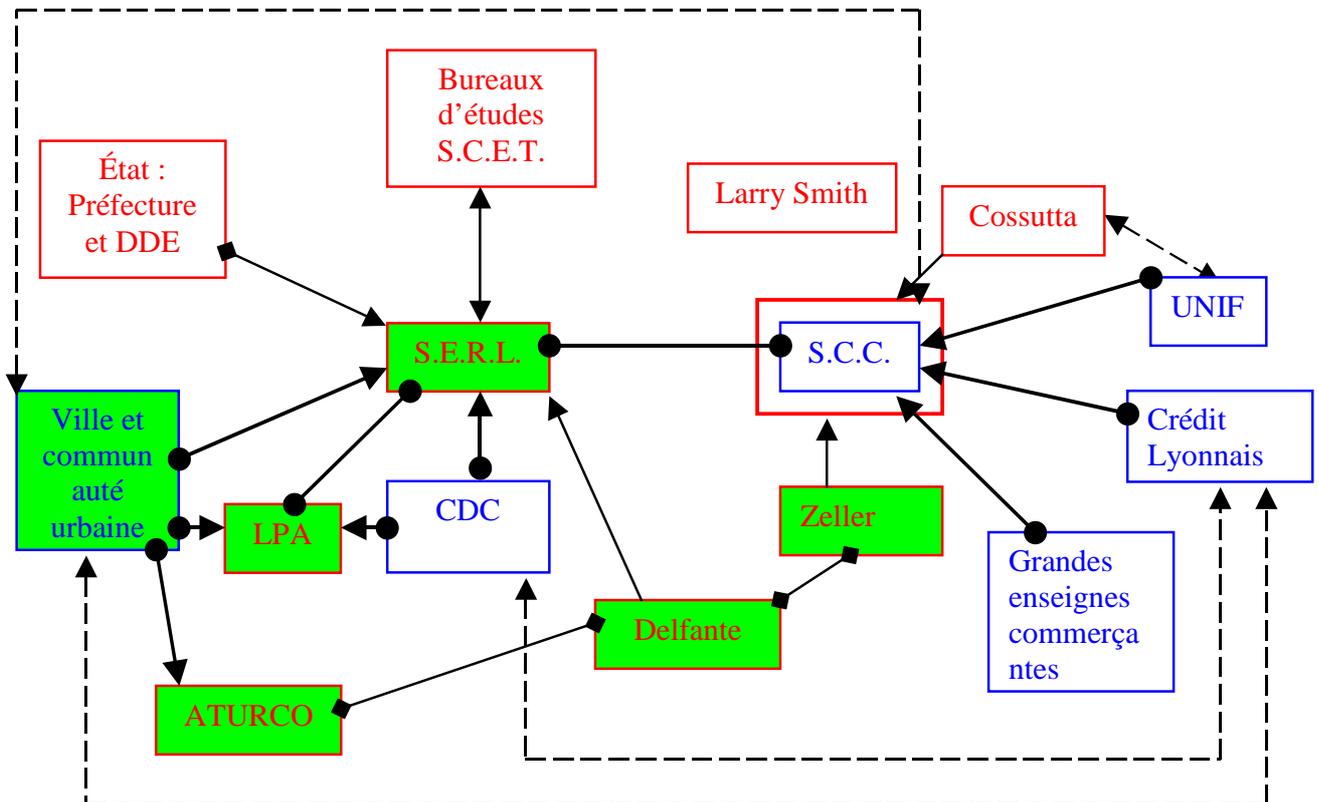
Dans ce contexte, il convient alors d'approfondir la tâche de coordination au cœur des rapports public-privé lors d'une opération d'aménagement.

## 6.1.2 LA RECOMPOSITION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE A L'EPREUVE DES FAITS : D'UNE PSEUDO-STANDARDISATION NATIONALE A DES « COMPOSITIONS » LOCALES

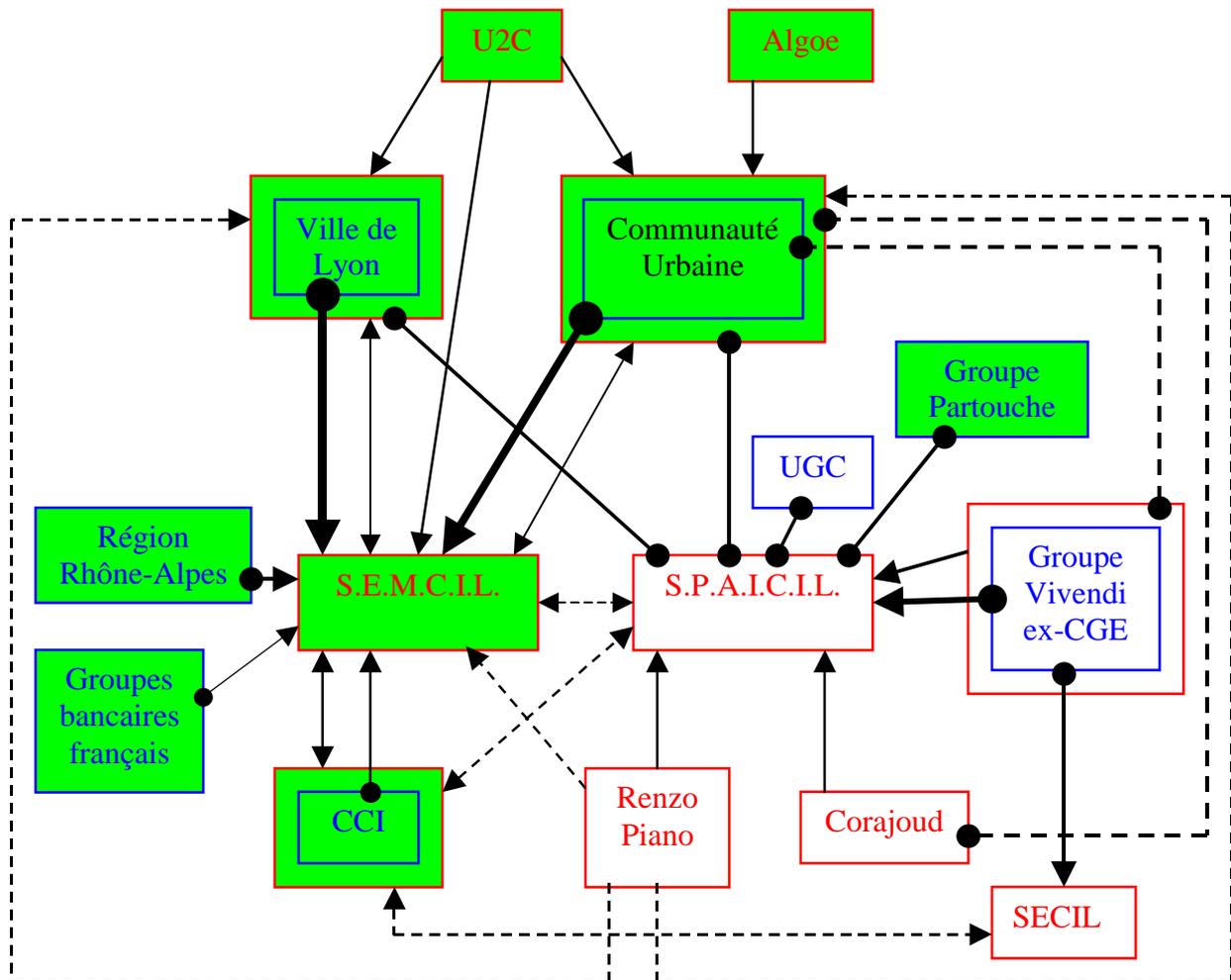
### 6.1.2.1 DU SYSTEME HIERARCHIQUE AU SYSTEME RESEAU

La reprise des schémas réalisés lors des études de cas en mettant en exergue l'appartenance locale ou autre des acteurs illustre parfaitement la complexité croissante du rôle de coordinateur, surtout la multiplication des relations croisées entre les acteurs fait apparaître une organisation plutôt en réseau lors de la réalisation de la Cité Internationale, alors que pour la Part-Dieu, le processus décisionnel suit une hiérarchie du niveau central vers le niveau local.

#### PART-DIEU EN 1975



Cité Internationale en 1998



Dans le cas de la Part-Dieu, la S.E.R.L. va principalement jouer ce rôle de coordinateur, avec à ses côtés Charles Delfante sur les questions d'architecture. Ce dernier sera progressivement écarté au fur et à mesure de l'avancement du projet, apportant souvent à contrecœur, les modifications au plan de masse originel. Mais c'est surtout la S.E.R.L. qui négocie directement avec les promoteurs pour l'ensemble des lots de la Part-Dieu. Pendant les années 1960 et 1970, la S.E.R.L. sera ainsi l'interlocuteur principal de la communauté urbaine et de la ville de Lyon pour la réalisation des opérations d'aménagement. Le rôle de la S.E.R.L. est alors d'assister et de pallier le manque d'expertise et d'expérience des collectivités locales en la matière. Elle devra même déroger à son rôle d'aménageur pour endosser celui de promoteur pour le lancement des opérations de bureaux à la bureau. Cela lui confère alors un rôle essentiel sur cette opération.

Toutefois la marge de manœuvre de la S.E.R.L. est relative. Pour la partie centrale du centre directionnel (centre commercial et tour du Crédit Lyonnais), le promoteur lui sera imposé et elle devra composer avec lui pour la conception de l'opération. Ainsi, si sur la Part-Dieu, le choix de la S.C.C. repose sur des tractations entre les dirigeants de la Caisse des Dépôts, du Crédit Lyonnais et du Ministère de l'Équipement, celui de la SARI est le fruit de longue négociation entre les deux candidats privés (SARI-CGE et Bouygues) et une « Task Force » locale composée essentiellement d'élus et de hauts fonctionnaires territoriaux. La S.E.M.C.I.L., va participer activement à l'ensemble des décisions, auprès des élus locaux (choix de l'opérateur, mais aussi avis sur la conception architecturale et la programmation urbaine, avis sur les autres promoteurs, notamment pour l'hôtel International). Dans le premier cas, Louis Pradel n'a d'autre choix que d'entériner la sélection établie au niveau central et de la reprendre à son compte au niveau local. Mais une fois le choix réalisé, la S.E.R.L. va travailler en étroite collaboration avec la S.C.C. jusqu'à l'assister dans ses démarches auprès des institutions publiques (cas des permis de construire du centre commercial et de la Tour du Crédit Lyonnais). L'État fait ainsi valoir sa position hiérarchique en imposant les décisions majeures et laisse le soin aux acteurs publics locaux de régler les questions techniques et juridiques directement avec les promoteurs.

En revanche, le processus décisionnel dans le cas de la Cité Internationale fait émerger une organisation en réseau avec toujours une société d'économie mixte à l'interface entre le secteur privé (S.C.C. et le groupe Vivendi) et le secteur public (État et collectivités locales). En effet, dans le cas de la Cité Internationale, les relations sont plus imbriquées, avec de nombreuses relations « croisées » et un nombre plus important d'acteurs. Par conséquent, le rôle de coordinateur devient plus complexe. Entre la période de la Part-Dieu et celle de la Cité Internationale, les collectivités locales ont acquis une certaine expertise (surtout la communauté urbaine de Lyon) qui leur confèrent un rôle important aux côtés de la S.E.M.C.I.L., émanation d'ailleurs de ces mêmes collectivités locales. Dans cette perspective, les collectivités, toujours financeurs partiels des projets, prennent également un poids important dans la décision, comme l'histoire de la Cité Internationale peut l'illustrer. Toutefois, dans ce dernier cas, le grand nombre d'acteurs intervenant sur l'opération a permis la justification d'une S.E.M. à statut particulier. Si la S.E.R.L. est quasiment seule face à la S.C.C., la S.E.M.C.I.L., la communauté urbaine et la ville de Lyon forment un triptyque de taille face à l'empire Vivendi. Toutefois, les compétences de chacun, notamment en matière d'aménagement varient. La S.E.R.L. jouissait de l'intégralité des qualités d'aménageur et de relais financier de la Caisse des Dépôts. En revanche, ce rôle d'aménageur est décomposé sur

la Cité Internationale : la S.P.A.I.C.I.L. bénéficiant de délégation partielle des compétences en aménagement de la communauté urbaine (pour les surfaces bâties lors de la seconde phase) et la communauté urbaine pour les compétences non déléguées. Toutefois, le choix de conserver une S.E.M. sur la Cité Internationale relève plus de l'adoption d'une certaine stratégie, qu'un choix « technique ». En effet, les collectivités locales auraient pu suivre l'opération sans le recours à une S.E.M. Sur d'autres Z.A.C. privées, le service d'urbanisme opérationnel de la communauté urbaine assure ce rôle de coordinateur face à l'aménageur privé. La S.E.M.C.I.L. permet ainsi de renforcer le poids et l'influence des collectivités sur cette opération, grâce à son statut unique dans l'histoire des S.E.M.

Le cas de la Cité Internationale montre alors, à la fin des années 1990, une variété importante des acteurs locaux mobilisés dans l'opération. D'ailleurs, leurs interventions supportent le triptyque collectivités locales-S.E.M.C.I.L., soit en apportant leur expertise (comme des cabinets privés ou bien au début de l'opération l'investissement informel de dirigeants d'entreprises locales), soit en apportant leur soutien financier et leurs réseaux dans le cas du groupe Partouche. Ceci permet alors aux collectivités locales de jouir d'un « poids » plus important. Les collectivités locales et la S.E.M.C.I.L. vont également trouver des appuis autres. Ainsi, Renzo Piano insistera auprès de la chaîne hôtelière Hilton pour que la rue intérieure puisse traverser l'hôtel, engendrant alors des modifications importantes dans l'accueil des clients vis-à-vis du protocole habituel de la chaîne. Ce soutien et l'arrangement architecturale qui a suivi a permis de conserver les principes majeurs de l'opération. Seules les collectivités locales n'auraient pu aboutir à un tel accord, tant la venue d'une grande chaîne hôtelière sur ce site était fragile. Dans un autre registre, les collectivités locales et surtout la communauté urbaine de Lyon se constituent un réseau de collaborateurs locaux comme les cabinets U2C ou Algoe. Nous avons déjà insisté sur les relations permanentes de ces cabinets avec les institutions locales, qui renforcent les compétences et l'expertise locales face à de grands groupes opérateurs de l'urbain.

#### 6.1.2.2 LA REDEFINITION DU RAPPORT PUBLIC-PRIVE

##### QUAND AMENAGER DEVIENT UNE HISTOIRE LOCALE

En définitive, l'évolution majeure de la recomposition de la maîtrise d'ouvrage urbaine entre l'époque de la Part-Dieu et celle de la Cité Internationale se caractérise par le positionnement des collectivités locales vis-à-vis du choix de ses partenaires (publics, privés ou autres) et de son autonomie par rapport à la tutelle nationale dans le processus décisionnel.

Pour la Part-Dieu, les acteurs nationaux (S.C.E.T., Crédit Lyonnais et S.C.C.) rassemblent la majorité des pouvoirs qui compose la maîtrise d'ouvrage urbaine : la connaissance de l'environnement et de la place des individus dans le système (via leurs réseaux étendus surtout pour la S.C.E.T.), l'expertise (savoir-faire technique ou financier) et maîtrise de l'information (via les recrutements de la S.C.C. pour l'opération Part-Dieu et le réseau S.C.E.T.). Par conséquent, Louis Pradel n'a que très peu de marges de manœuvre, la communauté urbaine vient tout juste d'être créée et les services en urbanisme opérationnel sont inexistantes, l'obligeant ainsi à s'appuyer sur la S.E.R.L. pour les aspects opérationnels de l'aménagement et sur l'atelier de Charles Delfante pour les questions urbanistiques et architecturales. Quoiqu'il en soit, ce trio local est fortement sous influence nationale, ne disposant pas des ressources techniques, financières et des relations dans le monde de l'immobilier d'entreprises et commercial nécessaires. Néanmoins, l'analyse de la maîtrise d'ouvrage urbaine pour l'opération Cité Internationale montre une évolution certaine et une émancipation des acteurs locaux, avec pour conséquence, une maîtrise d'ouvrage urbaine largement pilotée par des acteurs locaux. Ainsi, le partenariat public-privé révèle une rupture dans le mode d'organisation du système d'acteurs, caractérisée par le passage d'un système hiérarchique « national vers le local » à sa « dé-hiérarchisation », décrit par le passage à une culture de projet. Dans cette perspective, l'opération est pilotée par un groupe d'acteurs-protagonistes faisant appel à d'autres acteurs en fonction des besoins attendus. Dans ce contexte, le choix du public ou du privé apparaît secondaire et se justifie par la recherche de compétences et de savoir-faire précis et appropriés. De ce fait, le principe d'une collaboration public-privé est mieux assumé par les élus locaux.

La communauté urbaine de Lyon est exemplaire dans ce domaine. Elle a créé de nouvelles S.E.M. d'aménagement (Cité Internationale et Confluence pour l'un des grands projets actuellement en cours) mais également développé son principe de « mission » territoriale, avec un mode de fonctionnement équivalent à la S.E.M. pour la conception et le suivi des projets. Ce fonctionnement est quelque peu particulier à Lyon (Vilmin, 2005), et révèle une communauté urbaine ayant acquis une certaine maturité. D'ailleurs, il serait intéressant de poursuivre notre démarche de recherche sur de nouveaux terrains (quartier de Vaise et Confluence à Lyon, Carré de Soie à Vaulx-en-Velin, etc.). Ces exemples, encore lyonnais, démontrent une maîtrise d'ouvrage urbaine dégagée de la tutelle étatique et en perpétuelle adaptation aux différents contextes, en particulier celui du dessein politique et urbain de la communauté urbaine.

L'évolution majeure entre les deux moments de la fabrication urbaine (Part-Dieu années 1960-1970 et Cité Internationale 1980-1990) montre l'existence d'une expertise publique comme non publique importante au niveau locale. Ainsi, les opérations d'aménagement peuvent être conduites en faisant uniquement appel aux acteurs locaux. L'observation des Z.A.C. créées dans l'agglomération lyonnaise depuis 1967 illustre parfaitement ce processus avec l'intervention croissante au cours des années 1980 de promoteurs immobiliers locaux en tant qu'aménageur et la gestion d'opération en régie directe par les services communautaires. Des cabinets privés comme Algoe, spécialiste entre autres de la gestion de projet et de l'administration publique, ou comme U2C (conseil juridique) ont développé leurs activités depuis les années 1970. Ces cabinets interviennent régulièrement auprès des collectivités, supplantant aussi les expertises relevant de l'État. Ainsi, l'ensemble des Z.A.C. de l'agglomération lyonnaise étaient déléguées à la S.E.R.L. jusqu'au début des années 1980.

À l'issue de cette première section il s'avère que la maîtrise d'ouvrage urbaine largement pilotée par les instances nationales (État, S.C.E.T. et grands organismes bancaires) s'oriente vers une gestion locale des enjeux d'aménagement et d'urbanisme opérationnel dès les années 1970. L'analyse de l'opération de la Part-Dieu permet de distinguer les prémises de ce basculement, celle de la Cité Internationale confirme et précise les mécanismes de cette recomposition. Les tentatives de gestion d'opération d'urbanisme standardisée par le réseau S.C.E.T. auront permis le développement d'une culture urbaine locale et d'un transfert de compétences et d'expertises des organismes nationaux aux organismes locaux.

La seconde évolution majeure concerne l'affichage du rapport public-privé et le besoin de communiquer pour ce rapport afin de leur rendre plus transparent aux yeux des administrés.

#### LA TRANSPARENCE COMME CONSEQUENCE A LA POLITISATION DES ENJEUX DE L'AMENAGEMENT

Le positionnement ambigu de Charles Delfante, à la fois appartenant au secteur public en sa qualité d'architecte-urbaniste de la Ville de Lyon et responsable à ce titre du plan de masse du centre directionnel de la Part-Dieu, et appartenant au secteur privé en tant qu'architecte libéral et directeur de son cabinet d'architecture ayant comme contrat certains équipements du centre directionnel (centre commercial, auditorium) poserait aujourd'hui quelques interrogations déontologiques. Cependant, cette configuration illustre l'opacité des relations public-privé au cours des années 1960-1970, contrairement aux décennies suivantes où le recours croissant à la contractualisation induit une plus grande transparence et un meilleur partage des responsabilités. Ceci explique notamment la durée plus longue des négociations sur les participations des différents acteurs (la discussion autour du financement pouvant prendre

facilement plusieurs années) lorsqu'il s'agit d'établir explicitement et juridiquement les engagements de chacun. Cela se combine alors avec une médiatisation des procédures et des choix réalisés par les acteurs publics locaux. Le choix de Renzo Piano a notamment fait l'objet d'une sélection dont les propositions des différents candidats furent rendues publiques. Concernant les opérations actuelles lyonnaises, nous voyons une continuité dans ce positionnement avec une mise en ligne sur Internet des choix plus ou moins argumentés des propositions concurrentes au candidat retenu (Choix d'Altarea pour le pôle de loisirs de l'opération Carré de Soie, choix de l'architecte - urbaniste pour l'opération Confluence, etc.). Seule, la procédure aboutissant au choix de la SARI pour réaliser la première phase de la Cité Internationale échappe à cette exigence de transparence, puisque l'existence de la Task Force est restée inconnue du grand public. Néanmoins, les décideurs (Michel Noir et Henri Chabert notamment) ont été confrontés à quelques difficultés d'ordre juridique et légal<sup>214</sup>. La montée en puissance de la société civile n'est sans doute pas étrangère à ce phénomène de médiatisation des grands choix réalisés en matière d'aménagement.

**Dans cette perspective, l'avènement du partenariat public-privé illustre une nouvelle étape dans cette nouvelle culture avec une transformation progressive de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine, affirmant le rôle politique et technique des collectivités locales, émancipées de l'expertise étatique et nationale, décomplexées des collaborations avec le secteur privé pour la poursuite d'un objectif commun : transformer la ville pour produire de la valeur, des activités et un cadre de vie dans un contexte concurrentiel. Cette territorialisation du pouvoir avec une structuration locale du système d'acteurs et le recours au mode « projet » par abandon du mode hiérarchique, induisent une collaboration public-privé mieux assumée et affichée par les élus locaux.**

---

<sup>214</sup> Plusieurs recours d'Etienne Tête notamment ont conduit à la mise en examen de Michel Noir, qui a dû renoncer à une carrière politique. Voir le scandale autour du Périphérique Nord de Lyon.

## **6.2 L'IMPULSION DE CES CHANGEMENTS STRUCTURELS DONNEE PAR LE NIVEAU NATIONAL**

Notre investigation de terrain a permis de mettre en évidence le processus à l'origine de l'avènement de la notion de partenariat public-privé. La redécouverte de travaux de recherche datant de la fin des années 1950 à la fin des années 1970 permet de faire le lien entre ce processus et le rôle joué par le niveau national, en particulier l'État. En effet, avec l'adoption de la L.O.F., l'État va mettre en place un cadre légal et des outils (comme la Z.A.C.) ouvrant le domaine de l'aménagement au secteur privé tout en maintenant l'acteur public dans son rôle de décideur. Cette analyse nous conduit alors à revenir sur les origines du réseau S.C.E.T. pour y voir, à travers les méthodes et les pratiques portées par ce réseau, une acculturation progressive des collectivités locales aux pratiques partenariales.

Le réseau S.C.E.T. jouit en effet d'une aura particulière au cours des années 1970. Le système Ministère de l'Équipement, bureaux d'études de la S.C.E.T. et les S.E.M. d'Équipement ou d'Aménagement locales en lien avec les élus locaux constituent ainsi les acteurs publics principaux des grandes opérations d'urbanisme et organisent le rapport public-privé au sein de ces mêmes opérations. La crise du réseau S.C.E.T. (colloque de Marly, 1978 : *Les sociétés d'économie mixte d'aménagement et d'équipement*), la montée en puissance des sociétés privées et enfin l'émancipation des collectivités locales reconstruisent le rapport central/local.

Cette reconstruction nous incite à revenir sur les origines du développement du réseau de la S.C.E.T. et à relire les travaux de François d'Arcy sur les S.E.M. et ceux de Pierre Veltz sur la L.O.F., travaux effectués à la fin des années 1960 et pendant les années 1970. Dans leurs analyses, nous percevons déjà les prémises du changement ou du moins, certaines interrogations trouvent une réponse avec les mutations observées sur nos terrains. Toutefois, des questions restent en suspens et incitent à la poursuite de recherches supplémentaires.

### **6.2.1 L'URBANISME OPERATIONNEL COMME CADRE REFERENTIEL AUX INTERVENTIONS PUBLIC-PRIVE**

L'histoire des opérations de la Part-Dieu et de la Cité Internationale montre, comme attendu, une forte implication du secteur privé au niveau de la conception même de l'opération. Certes, une telle intervention en amont de l'opération est aujourd'hui évidente pour une opération contemporaine comme celle de la Cité Internationale et relève du processus de « projet urbain » décrit au second chapitre. En effet, bon nombre d'auteurs ont déjà souligné l'importance du secteur privé dans le processus de fabrication de la ville. Sur la Part-Dieu, on aurait pu s'attendre à des interventions successives et maîtrisées par le secteur public, à l'égard de processus mis en évidence pour la réalisation des villes nouvelles.

*« D'une façon générale, c'est le secteur privé qui apporte en quelque sorte le marché et qui est chargé de répondre à ses besoins. À ce titre, son rôle consiste à acquérir ou louer les terrains nécessaires ; à préparer définitivement les sols pour leur permettre de recevoir les structures qu'ils vont accueillir ; à assurer le financement, la construction et la commercialisation de bâtiments (avec leurs annexes) ayant des destinations variables (logements, bureaux, industriels, industries, commerces, etc...) ou d'équipements privés (patinoires, cinémas, etc...).*

*Il intervient dans les villes nouvelles dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire dans les mêmes conditions que dans le reste de la France. Il peut à ce titre, dans le domaine du logement, bénéficier des différentes aides publiques qui sont prévues pour les réalisations à caractère social. »<sup>215</sup>*

Ces propos tirés d'un rapport sur les villes nouvelles désignent ainsi la manière dont les choses devaient théoriquement se dérouler, le secteur public est en charge des équipements publics (infrastructures comme superstructures), le secteur privé développe des produits ayant une valeur marchande : Les promoteurs se positionnent sur un terrain dont les droits à construire et les esquisses architecturales sont déjà figées. Mais la réalisation de la Part-Dieu montre les limites de ce schéma, avec la participation d'acteurs privés et surtout de promoteurs à la conception urbanistique et architecturale. Leurs interventions ont engendré la remise en cause des plans initiaux, aussi bien pour des raisons financières que pour des raisons techniques et architecturales, devançant ainsi les mécanismes de la procédure de

---

<sup>215</sup> MORELON J.P., 1972, *Les relations entre la puissance publique et le secteur privé pour la réalisation des villes nouvelles françaises*, note pour le secrétariat général du groupe central des villes nouvelles, mars 1972, p 5.

Z.A.C. De ce point de vue, la réalisation de la Cité s'insère dans le schéma classique de la Z.A.C. : le programme de construction se définit et négocie au fur et à mesure de la réalisation de l'opération. Entre ces deux moments, on ne s'est pas uniquement doté d'un ensemble d'outils favorisant la réalisation conjointe public-privé des opérations d'urbanisme, mais on a radicalement changé les manières de faire l'aménagement urbain.

#### 6.2.1.1 AUX FONDEMENTS DE LA LOI D'ORIENTATION FONCIERE : DES DEBATS SUR LE FINANCEMENT DE L'AMENAGEMENT

Ce n'est qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale que les premières grandes opérations d'urbanisme vont être encadrées juridiquement. Les lois sur les Zones d'Urbanisation Prioritaires, les Zones d'Habitation, les Zones Industrielles et enfin les Zones de Rénovation Urbaine donnent ainsi naissance à l'urbanisme opérationnel, avec un partage précis des rôles entre le secteur public et le secteur privé, notamment en matière de financement des aménagements. Cependant, même si les crédits publics ne manquent pas, des débats s'élèvent au sujet de la récupération des plus-values foncières réalisées par certains propriétaires et en particulier d'habiles promoteurs. Les premières réflexions s'engagent sur une réforme du système fiscal, avec une logique prégnante : faire porter par le secteur privé une part de l'investissement public dans les infrastructures et les équipements et maîtriser la spéculation foncière.

*« Comme le remarque Henri Lefèbvre, il y a loin de l'urbanisme des hommes de bonne volonté à l'urbanisme des promoteurs. On peut penser que l'obstacle majeur à une urbanisation rationnelle est la hausse exagérée des prix de terrains due à la spéculation foncière et immobilière. Il est anormal que des agents économiques privés – particuliers et promoteurs – s'approprient la plus grande part de plus-values provenant, pour l'essentiel, d'aménagements urbains réalisés par la collectivité. Une politique de réserve foncière et d'imposition foncière, la première appelant la seconde si elle veut avoir une réelle ampleur, paraît de jour en jour plus indispensable. Edgard Pisani, ancien ministre de l'Équipement, s'en explique très clairement : « L'urbanisation est un effort par lequel le sol change d'usage. Hier outil de production, il devient en ville support de construction. Par les investissements qu'elle réalise, par les autorisations qu'elle donne, la collectivité change la signification et la valeur du sol. Il est inadmissible que sur ce changement de signification et de valeur puisse s'épanouir une scandaleuse spéculation. Ou bien, par un impôt foncier réel, la collectivité harmonisera les*

*charges et les profits de la croissance urbaine, ou bien elle devra recourir à la municipalisation des sols. Il est temps qu'elle crée l'un pour s'épargner l'autre. »<sup>216</sup>*

C'est dans ce contexte que la Loi d'Orientation Foncière sera écrite et adoptée. Pour autant son analyse dans le détail des procédures montre clairement le basculement d'un système régi par le public à l'instauration d'un système où la négociation et la coproduction sont au cœur de la production urbaine.

#### 6.2.1.2 LA LOI D'ORIENTATION FONCIERE : LE SIGNE D'UN BASCULEMENT CULTUREL/ CHANGEMENT D'ETAT D'ESPRIT

La nécessité de l'intervention du secteur privé dans l'aménagement du territoire est reconnue officiellement par l'instauration des outils prévus dans la L.O.F. Présentée comme une réforme importante de l'urbanisme opérationnelle, cette loi favorise et assouplit l'intervention du secteur privé dans le champ urbain. Si le P.O.S. permet une clarification des règles d'urbanisme et l'instauration d'un document de référence s'appliquant à tous, l'existence de « zones blanches » où l'urbanisme est négociable, fragilise l'idée même du plan volontariste et prospectif. Le premier décret d'application adopté, concerne la procédure de Z.A.C. et légalise par la même occasion, des arrangements plus ou moins officieux (Veltz, 1978). La fin des années 1960 témoigne ainsi de la légitimation de la collaboration des secteurs public et privé, avec l'instauration d'outils encadrant des pratiques existantes. Le partenariat public-privé n'est donc pas encore proclamé mais la voie est tracée pour l'intégration dans les politiques urbaines de logiques et de stratégies propres jusqu'alors au secteur privé.

*« La L.O.F. apparaît comme le symbole d'un nouvel état d'esprit et d'une nouvelle orientation de l'action étatique : entre l'urbanisme d'interdiction, purement négatif et l'urbanisme de laisser-faire – qui sont paradoxalement reprochés en même temps au régime antérieur – la L.O.F. marque l'émergence d'un grand dessein volontariste et prospectif. »<sup>217</sup>*

L'analyse de cette loi et des outils qu'elle promulgue montre une volonté de l'État, favorisant la coopération public-privé en aménagement urbain et se donnant les moyens de maîtriser ces coopérations. Ces nouveaux principes d'aménagement sont toujours en vigueur aujourd'hui, même si les lois récentes dont la loi Solidarité Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000

---

<sup>216</sup> DERYCKE P.H., 1970, *Économie Urbaine*, Paris, PUF, pp 145-146

<sup>217</sup> VELTZ P, 1978, *Histoire d'une réforme ambiguë: les plans d'occupation des sols*, collection Méthodes & Techniques, éditions du CRU, Paris, p 11.

ont apporté des modifications, visant notamment à introduire davantage de concertation, notamment dans les documents de planification, préalable à l'urbanisme opérationnel.

Si le débat sur les récupérations de plus-values foncières est en partie à l'origine de la L.O.F., et a engendré l'instauration de la Taxe Locale d'Équipement (TLE), la loi permet également de s'affranchir de cette taxe et des rigidités du P.O.S., à travers l'instauration de « zones blanches ». Ces zones d'aménagement concerté (Z.A.C.) correspondent à une procédure d'urbanisme particulière et exceptionnelle, où la participation aux équipements, la densité et le type de constructions sont négociés entre les promoteurs, l'aménageur et la collectivité locale<sup>218</sup>. L'objectif est de faire supporter le coût des équipements publics nécessaires à l'urbanisation nouvelle par les acheteurs des logements essentiellement. Néanmoins, ce régime particulier existait déjà dans les Z.U.P. et les Z.R.U. Le régime de la Z.A.C perfectionne le système en introduisant une négociation entre les différents protagonistes et instaurant de fait, des relations « privilégiées ». La possibilité d'instruire une Z.A.C. privée, c'est-à-dire de permettre à un aménageur privé d'endosser seul la responsabilité et les risques liés à l'aménagement de la zone ainsi délimitée, constitue à cette époque une véritable innovation. Le réseau S.C.E.T. a d'abord investi cette mission d'aménageur (par convention pour le compte des collectivités locales) avant que cette mission soit assurée progressivement par le secteur privé et les collectivités locales à partir de la fin des années 1970.

Veltz poursuit alors son analyse en supposant que l'adoption de la L.O.F. caractérise un basculement vers de nouvelles représentations de ce que doit être l'action publique en aménagement urbain, nécessairement en collaboration entre secteur public et secteur privé.

*« Leur invocation<sup>219</sup> simultanée peut être considérée comme une réponse possible de l'idéologie à ces nouvelles conditions – et peut-être la seule qui permette de satisfaire la double nécessité qui s'impose : continuer à légitimer l'action étatique, tout en reconnaissant de facto, bien que sous une forme déformée, des évolutions devenues criantes. Ainsi, le libéralisme « reconnaît » le poids croissant des intérêts privés, le volontarisme « reconnaît » l'importance croissante de l'intervention publique dans l'économie. Mais l'un et l'autre en masquant la nature réelle, en laissant croire, ici que l'État reste au-dessus de la mêlée et traite à l'identique tous les intérêts privés quels qu'ils soient, là qu'il continue à tenir fermement les rênes d'une société qu'il domine de toute sa hauteur, - et en évitant*

---

<sup>218</sup> Pour plus de détail de la procédure, on pourra lire l'ouvrage de Jérôme Dubois, *Communautés de politiques publiques et projets urbains*, 1997, pp 74-77

<sup>219</sup> Veltz fait ici référence aux représentations issues du volontarisme versus celles issues du libéralisme.

*ainsi d'infliger un démenti à ce qui reste le noyau dur de la légitimation de l'action publique, c'est-à-dire l'État garant de l'intérêt général.»<sup>220</sup>*

Pierre Veltz soulève alors la question du rapport public-privé, à travers le prisme de l'action de l'État et de sa légitimité vis-à-vis du secteur privé en analysant les premiers outils de l'urbanisme opérationnel. Il s'avère que l'adoption de la L.O.F. et des outils qu'elle implique conduit à une nécessaire collaboration des secteurs public et privé dans l'aménagement urbain, sans pour autant résoudre la question de l'intérêt général ou de l'intérêt collectif. Cette évolution majeure de l'urbanisme opérationnel se fait l'écho d'un autre changement intervenu quelques années plus tôt avec la création du réseau S.C.E.T. A partir des travaux réalisés dans les années 1960-1970, nous pouvons avancer une hypothèse quant au rôle central de l'État, initiateur de ces nouvelles pratiques et de cette nouvelle culture, le réseau S.C.E.T. jouant le rôle d'incubateur auprès de collectivités locales réceptives.

---

<sup>220</sup> VELTZ P, 1978, *Histoire d'une réforme ambiguë: les plans d'occupation des sols*, collection Méthodes & Techniques, éditions du CRU, Paris, p 13

## 6.2.2 LE RESEAU S.C.E.T. COMME LE PASSAGE DU RELAIS DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE DE L'ÉTAT AU LOCAL

### 6.2.2.1. AUX ORIGINES DU DEVELOPPEMENT DU RESEAU S.C.E.T.

Les transferts intervenus dans le domaine des expertises en aménagement sont ainsi primordiaux pour expliquer cette évolution. La création du réseau S.C.E.T. dans les années 1950 va définir des standards en matière d'aménagement urbain, au moment où les pratiques ne sont pas clairement encadrées. La loi sur les Z.U.P. et la rénovation urbaine puis la L.O.F. vont instaurer les outils actuels de l'aménagement, avec la généralisation de l'urbanisme opérationnel et les permis de construire conformes à des documents de planification. Le réseau S.C.E.T. joue alors le rôle d'assistance technique auprès des collectivités (sociétés d'équipement, bureaux d'études spécialisées), et également va leur permettre de financer les opérations via les prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations. Cela explique pourquoi dans les grandes villes, des sociétés d'équipement ont vu le jour rapidement.

*« Mon désir était de donner un 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'habitation, de zones industrielles, d'équipements commerciaux, d'équipements touristiques, et ainsi de suite, à mesure qu'apparaîtraient 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 intentions [...] Je persiste à penser qu'une banque d'affaires d'État, tournée vers le marché des consommations collectives, devrait fonctionner comme une perpétuelle rampe de lancement, comme un porte-avions aux escadrilles changeantes, comme une base d'opérations dont se détachent les unités de combat quand, de commandos, elles se muent en troupes régulières »<sup>221</sup>*

François Bloch-Lainé s'exprime ainsi au sujet de la S.C.E.T. qu'il a cofondée, au moment où le réseau de cette société est à son apogée. Filiale de la Caisse des Dépôts, la S.C.E.T. apparaît alors comme une société de services, auprès des collectivités locales. Elle joue ainsi un rôle de banquier, de conseils experts, de ressources multifonctions auprès des collectivités locales. Elle est à ce titre, un outil formidable du développement urbain, important sur les

---

<sup>221</sup> BLOCH-LAINE F., 1976, *Profession fonctionnaire*, éditions Le Seuil, Paris, 253 p

territoires locaux ses façons de faire et de penser l'espace. Face au manque effectif de moyens des collectivités locales et de l'urgence des problèmes, la S.C.E.T. et ses filiales représentent une opportunité et donnent des outils aux collectivités locales de contrôler leur développement urbain, même si cette maîtrise est relative. Néanmoins, il apparaît que les collectivités locales ont appris leur métier d'aménageur auprès de ces S.E.M.

#### 6.2.2.2. LE RESEAU S.C.E.T. COMME SIGNAL D'UN CHANGEMENT

Effectivement, selon François d'Arcy, les contacts avec la S.C.E.T. et les sociétés d'économie mixte ont permis aux communes d'acquérir l'expérience nécessaire pour prendre part au processus de décision en aménagement urbain. Les travaux de François d'Arcy ont porté sur les dix premières années d'existence des S.E.M. et de la S.C.E.T. et sur une période antérieure à la L.O.F.

*« Une même interrogation a guidé toute notre étude : un nouveau type de civilisation se développe que caractérise un mode de vie essentiellement urbain<sup>222</sup>. Le visage qui sera donné à nos villes, soit qu'elles soient rénovées dans leur partie ancienne, soit qu'elles s'étendent sur des espaces nouveaux, conditionnera ce nouveau mode de vie. Les pouvoirs publics sont-ils aptes à percevoir les besoins des habitants et ont-ils les moyens de les satisfaire ? Et, puisque les pouvoirs publics en l'occurrence sont l'État et les communes, leurs rapports sont-ils organisés de telle manière que cette question reçoive une réponse positive ?*

*La création de sociétés d'aménagement et de la S.C.E.T. fut un essai de solution. En cela leur étude est significative. La leçon qu'on peut tirer de leur expérience va beaucoup plus loin qu'une diversification des modalités juridiques d'action des collectivités locales ou un assouplissement des règles qui leur sont imposées. Se voyant confier l'exécution d'opérations dans lesquelles les communes et l'État avaient chacun leur part de responsabilité, elles ont esquissé ce que pourrait être un pouvoir de co-décision en matière de politique urbaine. La condition pour y parvenir est double : il faut établir des procédures permettant à l'État et aux collectivités locales de prendre ensemble les décisions ; il faut aussi que chacun*

---

<sup>222</sup> note de l'auteur : On peut reprendre ici ce qu'écrivait M Gottmann : « Plus j'ai l'occasion d'étudier les phénomènes d'urbanisation, ...plus j'ai été convaincu que nous passions actuellement par une révolution dans la répartition des habitats dans le monde qui s'accompagne d'une révolution dans le système des genres de vie dans les pays civilisés. Le genre de vie urbain va devenir, en adoptant des formes différentes de celles qui furent classiques dans les villes du passé, même d'hier, celui de la grande masse de l'humanité dans la plupart des pays. » (J GOTTMANN, *Essai sur l'aménagement de l'espace habité*, Paris, Mouton, 1966, p 157).

*des partenaires ait à sa disposition les experts grâce auxquels il pourra, au stade de l'élaboration comme au stade de l'exécution, préserver sa liberté de décision. »*<sup>223</sup>

Dans ses conclusions préfigurent les débats sur la décentralisation et sur la remise en cause du système dominé par l'État. François d'Arcy pointe ici les prémisses du changement. La mise en place du système S.C.E.T permet aux collectivités locales d'accéder à un ensemble d'experts, certes tous dans le giron de la S.C.E.T. et de s'initier au domaine de la conception urbaine. À ce titre, la prédominance du secteur mixte dans les années 1960 est-il un préambule à l'établissement de partenariats public-privé dans les années 1980 ? À Lyon, la proximité du personnel de la S.E.R.L. avec ceux de l'atelier d'urbanisme et des services techniques de la communauté urbaine et de la ville de Lyon ont ainsi facilité ce transfert d'expériences et de contacts. La S.E.M. du réseau S.C.E.T apparaît alors comme un relais de formation auprès des collectivités locales. Cette analyse se complète notamment avec des travaux sur les professionnels de l'urbanisme et les changements radicaux qui ont transformé ce secteur depuis la Seconde Guerre Mondiale.

Les travaux de François d'Arcy annoncent un basculement culturel qui s'opère dans le domaine de l'urbanisme à partir de la fin des années 1960. Il devient évident pour tous que l'aménagement du territoire n'incombe plus à la seule responsabilité de l'État mais aussi des collectivités locales. Nous rejoignons alors l'analyse de Gilles Verpraet dans son étude sur *les professionnels de l'urbanisme*. Des années 1960 aux années 1980, on passe d'un urbanisme rationnel dominé par la commande publique étatique et supervisé par les grands corps de l'État (Ingénieurs des Ponts et Chaussées, Ingénieurs des Travaux Publics de l'État et Architecte-Urbaniste de l'État) à un urbanisme de médiation où l'expertise et la négociation deviennent les enjeux centraux. Dans ce dernier cas, les collectivités locales sont assistées par une multitude d'acteurs dont l'analyse sociologique est plus complexe (Verpraet, 2005) et reste à faire.

#### 6.2.1.3 LA RUPTURE CONSOMMÉE À PARTIR DES ANNÉES 1980

Il n'est guère étonnant de constater qu'à partir de la fin des années 1970, les acteurs de l'urbain se transforment complètement et que le marché de l'aménagement n'est plus le monopole de la S.C.E.T., mais également l'apanage de S.E.M. locales (même si les

---

<sup>223</sup> D'ARCY F., 1967, *Structures administratives et urbanisation : la S.C.E.T., l'État et les collectivités locales face à l'expansion urbaine*, Thèse de droit, université de Paris, faculté de droit et de sciences économiques, p 277

collectivités locales lyonnaises ont finalement peu exploité ce procédé, la Cité Internationale et actuellement le projet Confluence faisant figure d'exception) ou d'autres organismes publics, para-publics ou privés (comme les OPAC, notamment celui du Rhône dans l'agglomération lyonnaise).

L'examen des différents processus décisionnels dans plusieurs villes conduit à mettre en valeur des disparités en matière de gestion de grand projet d'urbanisme, comme le montre la lecture des travaux de Jérôme Dubois sur Aix-en-Provence et Montpellier, ceux de Gilles Pinson sur Marseille et Nantes et enfin ceux de Nadia Arab (également sur Montpellier). Même si les approches de recherche et les objets sont distincts, l'exposé de ces opérations d'aménagement démontre l'importance de la coordination au cœur du processus décisionnel et le rôle joué par les S.E.M. et les collectivités locales à partir des années 1980. En particulier, l'étude de Jérôme Dubois sur l'opération Antigone à Montpellier, qui démarre au milieu des années 1970, soit peu après celle de la Part-Dieu et avant celle de la Cité Internationale, converge vers notre thèse d'émancipation et d'autonomisation des collectivités locales compétentes en aménagement et en urbanisme, la constitution et l'affirmation progressive d'une expertise locale.

Au début des années 1970 la municipalité montpelliéraine tente de développer un projet d'aménagement nommé Polygone afin d'étendre son centre ville. Les élus rencontrent de nombreuses oppositions dont celle d'une association « Citoyens et Urbanisme » composée majoritairement d'universitaires dès 1975. Progressivement cette association non rattachée à un parti politique va tenir une place importante dans la campagne municipale de 1977, en proposant un contre-projet « Antigone » et en fédérant d'autres mouvements associatifs. L'un des leaders de cette association, George Frêche sera ainsi élu à la tête de la mairie en 1977, l'ancien maire François Delmas accède en 1978 au poste de secrétaire d'État à l'Environnement sous le gouvernement de Barre. S'en suit une lutte entre George Frêche et François Delmas, notamment au sujet de la réalisation de l'opération « Antigone », où la procédure de Z.A.C. a été retenue. Hors le déroulement de ce dossier provoque de nombreux remous : l'étude préalable est réalisée par des missions proches de la mairie et non directement par la DDE ; l'approbation par l'administration de ce dossier est retardée par les instances étatiques, notamment la Préfecture. Pour pallier ces blocages, Georges Frêche va rechercher des partenaires, notamment du côté de la Société d'Économie mixte de la Région de Montpellier (la SERM équivalente de la S.E.R.L.), il va engager des anciens cadres de la Ville de Grenoble remerciés par l'équipe Carignon, à la tête de la municipalité grenobloise en

1983. Enfin, il va choisir un grand nom de l'architecture en la personne de Ricardo Boffil afin de donner à ce quartier une image forte et médiatique. Ceci lui permet notamment de s'opposer directement aux décisions étatiques. L'achèvement de l'opération au début des années 1990 symbolise la persévérance du maire et l'avènement d'une maîtrise d'ouvrage urbaine locale.

De même, la création par l'État dans les années 1970 d'agences d'urbanisme accompagne ce processus de « territorialisation » de l'expertise urbaine. Des recherches sont actuellement en cours sur l'histoire des agences d'urbanisme et des rôles qu'elles ont pu jouer auprès des collectivités locales<sup>224</sup>. Nous observons ainsi à Lyon des transferts de connaissance et d'expertise de l'agence d'urbanisme à la communauté urbaine de Lyon et une interpénétration de ces deux organismes<sup>225</sup>. Des recherches pourraient être lancées ainsi sur les métiers qui sont au cœur de ces agences et ces personnels qui renforcent l'influence et l'autonomie locales dans la gestion des projets.

Enfin, le secteur privé a également développé des compétences, lui permettant d'assister voire de se substituer dans certains cas<sup>226</sup> les collectivités locales dans leur propre développement urbain. Toutefois, le demi-échec ou le succès partiel de l'aménagement par le privé de la Cité Internationale, et l'existence du faible nombre d'opérations en France de ce type (et cette envergure) interrogent sur l'objectif de pallier le déficit d'initiative privée par la création d'un secteur mixte. Cette solution présentée en tant que provisoire se pérennise<sup>227</sup>, malgré les critiques régulières à son encontre et relance les débats autour du public et du privé. De nouvelles recherches seraient à lancer, notamment en se focalisant sur le rôle de la S.C.E.T. et celui des S.E.M. d'aménagement aujourd'hui et de leurs interactions avec les collectivités locales et la sphère privée.

---

<sup>224</sup> Nous faisons référence ici au colloque organisé par l'université de Lille en février 2007 sur l'histoire des agences d'urbanisme. Rappelons aussi notre travail avec Rachel Linossier sur le cas lyonnais, à paraître en même temps que les actes du colloque.

<sup>225</sup> Parfois l'agence d'urbanisme est intégré à l'organigramme de la communauté urbaine de Lyon, parfois elle est absente.

<sup>226</sup> Le cas paroxysmique étant celui du modèle ensemblier décrit par Dominique Lorrain.

<sup>227</sup> Des débats sont en cours actuellement à la commission européenne : ce mode de gestion typiquement français, est critiqué pour son manque de transparence dans la gestion financière et surtout par la spécifique nationale qu'il représente. On touche ici à une question d'ordre philosophique renvoyant à la définition même des concepts de « public » et de « privé » dans les différents pays et donc dans les différentes cultures.

## **CONCLUSION :**

### **L'AVENEMENT DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME LA REVELATION ASSUMEE DE LA COPRODUCTION PUBLIC-PRIVE DE LA VILLE**

Au terme de ce travail, nous soutenons alors que le partenariat public-privé en aménagement urbain s'assimile à une recomposition de la maîtrise d'ouvrage urbaine au niveau local, caractérisée par le passage d'un système d'acteurs hiérarchisé au mode projet et par un rapprochement des sphères publique et privée mieux assumée et affichée par les collectivités locales. Ce processus est analysé sous trois angles : celui des pratiques en aménagement urbain focalisé sur la notion de partage des ressources (financement et expertises) ; celui de la restructuration institutionnelle et territoriale des compétences ; enfin celui des mutations culturelles de l'action publique.

Ce processus débute doucement avec la création du réseau S.C.E.T. puis l'adoption de la L.O.F. Mais il faut attendre la fin des années 1970, pour voir les premiers signes concrets de cette évolution, à partir du moment où les maires des grandes agglomérations vont s'émanciper de la tutelle centrale. En outre, les thèses néo-libérales montent en puissance pour devenir dominantes au tournant des années 1970 (Jobert, 1994) et permettre la diffusion de la culture de projet (Bolstanski & Chiapello, 1999). La décentralisation va accélérer le processus en accordant aux collectivités locales les compétences qui leur manquaient dès le début des années 1980. C'est alors qu'émerge en France la notion de partenariat public-privé, pour désigner initialement de nouveaux montages financiers d'équipements publics. Progressivement, la notion désignera ensuite toute forme de coopération public-privé, avec des tentatives de modélisation ou de typologie de ces rapports (Lorrain, 1992 ; Heinz, 1994). On serait alors tenté de penser que le partenariat public-privé relève du discours. Même si cette dimension est bien réelle (Goddchild, Mboumoua, Hall, Hickman, Waeles, 2006), le partenariat public-privé ne se réduit pas pour autant à la dimension rhétorique. En définitive, le partenariat public-privé en aménagement signifie ainsi une transformation progressive de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine, affirmant le rôle politique et technique des collectivités locales, émancipées de l'expertise étatique et nationale, décomplexées des collaborations avec le secteur privé pour la poursuite d'un objectif commun : transformer la ville pour produire de la valeur, des activités et du cadre de vie. L'effondrement de la bulle

immobilière du début des années 1990 met un terme à l'illusion du modèle ensemblier et au recours systématique au secteur privé. Toutefois, cette crise fut riche d'enseignements et a permis la reconsidération du rapport public-privé. Notamment au niveau juridique les débats se sont succédés au sujet de l'établissement d'un droit du partenariat. Dans ce sens, la récente ordonnance du 17 juin 2004 instaurant les contrats de partenariat marque une nouvelle étape dans la reconnaissance collective d'une nécessaire coopération public-privé. Cette histoire reste néanmoins marquée par des ruptures et des continuités.

### CONTINUITES

Continuité tout d'abord, car l'histoire des coopérations public-privé est vieille de plusieurs décennies voire de plusieurs siècles (Bezançon, 2004) et n'a pas attendu d'encadrement juridique pour exister. On pourrait ainsi remonter à l'époque haussmannienne à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et analyser l'implication de différentes sociétés privées, donc celles des Frères Pereire dans la construction du Paris industriel (Austin, 1983). Plus proche de la période étudiée, l'élaboration des documents de planification après la seconde Guerre Mondiale fut le fruit d'un travail commun entre les organes d'État (services déconcentrés et préfecture), les communes et d'autres partenaires privés comme les organisations patronales (Coing, Bobroff, Campagnac, 1976). Cette coopération dans le domaine de la planification est d'ailleurs mise en exergue dans différents travaux sur la région lyonnaise dès les années 1970 (Lojkine, 1978). Plus récemment, Rachel Linossier montre comment les acteurs économiques locaux ont toujours été fortement impliqués dans l'action publique locale, en ce qui concerne les grandes décisions d'implantation de zones économiques et industrielles (Linossier, 2006). Le cas de la Part-Dieu échappe partiellement à cette règle, surtout pour la conception et la réalisation du cœur du centre directionnel avec un évincement progressif de ces mêmes acteurs locaux. Ce travail coopératif n'a jamais cessé et s'intensifie avec la définition du concept Cité Internationale où la mobilisation importante des acteurs économiques locaux montre la permanence de ces liens profonds tissés au niveau local, entre les différentes sphères. Néanmoins, la mise en perspective de la réalisation de la Part-Dieu et de celle de la Cité Internationale montre une profonde rupture dans le domaine de l'expertise urbaine, notamment l'expertise urbaine locale.

### RUPTURES

La création du réseau de la S.C.E.T. dans les années 1950 poursuit des principes énoncés au début du 20<sup>ème</sup> siècle et ouvrant la voie à des coopérations public-privé institutionnalisées au sein d'une même société. La constitution d'un secteur mixte comme voie médiane entre

public et privé s'inscrit ainsi dans une certaine continuité mais va révolutionner les pratiques en aménagement opérationnel. De nouveaux métiers vont apparaître et les collectivités locales vont apprendre le rôle au sein d'une maîtrise d'ouvrage urbaine en construction à leurs côtés.

La seconde rupture est marquée par l'adoption de la L.O.F. et de ces décrets d'application concernant les outils d'urbanisme, tournés résolument vers l'affirmation d'une maîtrise d'ouvrage urbaine relevant des secteurs public et privé. Cette rupture avec « l'État aménageur » est définitive avec la montée en puissance des collectivités locales. Elles vont progressivement se saisir de leur développement urbain dès la fin des années 1970, au moment même où les groupes privés se constituent, notamment les promoteurs immobiliers puis les grands groupes de l'urbain. Les pouvoirs publics locaux se structurent et se dotent de moyens techniques et experts et acquièrent ainsi une expertise qui leur confère une légitimité et un certain pouvoir dans la confrontation avec la sphère privée.

#### LES LIMITES DE NOS TRAVAUX

Toutefois, notre analyse doit être nuancée. En effet, notre étude a porté sur l'agglomération lyonnaise où depuis la fin des années 1960 il existe une certaine stabilité institutionnelle avec la création de la communauté urbaine depuis 1969. Dès lors, le niveau intercommunal bénéficie d'une certaine expérience et d'une capacité technique au tournant des années 1980, lui permettant d'anticiper sur le retrait de l'État. L'agglomération lyonnaise n'a pas connu non plus de crise économique remettant en cause l'ensemble du tissu productif que ce fut notamment le cas à Saint-Étienne, agglomération voisine. Par conséquent, l'agglomération lyonnaise est restée un marché attractif pour les investisseurs privés, même malgré la chute des prix immobiliers au début des années 1990. Dans ce contexte, il est plus aisé de nouer des partenariats avec la sphère privée, même si aujourd'hui les collaborations public-privé tendent à se développer, y compris dans des secteurs autrefois absents des mécanismes d'investissements privés (Dormois & Menez, 2007).

Enfin, la grande expertise des collectivités locales lyonnaises ne nous a pas permis d'aborder les problèmes pouvant se posant autour de l'accompagnement de la commande publique. Cet aspect du rapport public-privé est encore peu développé, du moins explicitement en France. Sur ce point, la comparaison franco-britannique est riche d'enseignements. En France, nous disposons encore d'une expertise publique étatique et issue des collectivités locales largement répandue sur le territoire. Au Royaume-Uni une telle expertise était inexistante. Après quelques années de mise en œuvre des Private Finance Initiative (PFI) similaires aux récents contrats de partenariat français, le gouvernement britannique et les autorités locales ont

ressenti le besoin d'avoir à leur côté une structure publique pour les assister lors de la rédaction des contrats de PFI sur les aspects techniques des objets à construire (prisons, hôpitaux, écoles, etc.). La création de la CABE (Commission for Architecture and Built Environment), mission de conseil auprès des collectivités locales anglaises répond en partie à cette demande. La mise en œuvre de partenariats public-privé nécessite alors un partage équilibré des compétences et des expertises entre l'ensemble des sphères publique et privée ainsi qu'une transparence autour des tâches et des responsabilités de chacun. Au-delà des aspects financiers, le succès d'un partenariat public-privé revient également à l'existence d'une coordination de qualité.

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES ET CONTRIBUTIONS DANS OUVRAGES

ADEF, 1990, *Outils fonciers, modes d'emploi*, éditions de l'ADEF, Paris, 210p.

ADEF, 1997, *Qui doit payer la ville ?*; éditions de l'ADEF, Paris, 248p.

ADEF, 1998, *Reconstruire la ville sur la ville*, éditions de l'ADEF, Paris, 174p.

ALBOUY C., 1991, *Sociétés d'économie mixte locales*, collection Pratiques de l'immobilier, éditions Masson, 2<sup>nde</sup> édition, Paris, 111 p

ALVERGNE C., TAULELLE F., 2002, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, collection Major, PUF, Paris, 304 p.

ASCHER F., 1994, « Le partenariat public-privé dans le (re)développement. Le cas de la France » in HEINZ W. (dir), *Partenariats publics-privés dans l'aménagement urbain*, collection Villes et entreprises, éditions l'Harmattan, Paris, pp 197-248

AUTIN J., 1983, *Les frères Pereire : le bonheur d'entreprendre*, librairie académique Perrin, Paris, 428 p.

BAIETTO J.P., FREBAULT J., 1996, « De l'aménagement au management urbain » in CLUB DES MAITRES D'OUVRAGE D'OPERATIONS COMPLEXES, *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*, éditions de l'Aube, Paris, pp 11-24

BASLE M., 1988, « Les ingénieurs économistes » in COLLECTIF, *Histoire des pensées économiques : les contemporains*, collection synthèse +, éditions Sirey, Paris

BEN MABROUK T., JOUVE B., 1999, « La difficile émergence de la région lyonnaise » in JOUVE B. (dir), LEFEVRE C. (dir), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, collection villes, éditions anthropos, Paris, pp 103-132

BIEHL D., 1986 « Équipements collectifs, développement économique, croissance et plein emploi » in PRUD'HOMME R., TERNY G. (dir), *Le financement des équipements publics de demain*, éditions Economica, Paris

BOBROFF J., CAMPAGNAC E., CARO C., 1990, *Approches de la productivité et méthodes d'organisation dans les grandes entreprises de la construction*, rapport du Plan Construction Architecture, Paris, 218 p.

BOBROFF J., 1993, *La gestion de projet dans la construction*, collection Enjeux, organisation, méthodes et métiers, Presses de l'ENPC, Paris, 253 p.

BODY-GENDROT S., 1997, *Les villes américaines*, collection les Fondamentaux, éditions Hachette, Paris, 220p.

BOLTANSKI L., CHIAPELLO E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, collection essais, éditions Gallimard, Paris, 843 p.

BOOTH P., 2002, « Le partenariat public privé en Grande-Bretagne » in CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, *Partenariat public privé et collectivités territoriales*, la Documentation Française, Paris, pp 109-132

BOOTH P., BREUILLARD M., FRASER C., PARIS D., 2007, *Aménagement et urbanisme en France et en Grande-Bretagne : étude comparative*, éditions l'Harmattan, Paris, 346 p.

BORRAZ O., 1998, *Gouverner une ville : Bezançon 1959-1989*, Presses Universitaires de France, Rennes, 227 p.

BOURDIN A., 1996, « L'action urbaine : entre négociation et évaluation » in GENESTIER P., *Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment ? Pour qui ?*, Paris, La Documentation Française, pp 39-53

BOURDIN A., 1996, « L'émergence d'une nouvelle figure de l'aménageur urbain » in Le Club des Maîtres d'Ouvrage des opérations complexes, *L'aménageur urbain face à la crise*, éditions de l'Aube, Paris, pp25-62

BREUILLARD M., 2000, *L'administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation*, Paris, Montréal, L'harmattan, 428p.

BURGEL G., 1985, « Urbanisation des hommes et des espaces : urbanisation et croissance » in DUBY G.(dir.), *Histoire de la France urbaine, tome 5 ; La ville aujourd'hui : croissance urbaine et crise du citadin*, collection l'univers historique, éditions du Seuil, Paris, pp 135-176

BUTIN J., 1988, *Entretien avec Francisque Collomb... une écharpe de maire ...*, éditions Horvath, Le Coteau, 190p.

CAHIER DU GRIDAUH, 2004, *Le juge et l'urbanisme dans les pays de l'Europe de l'Ouest*, actes du colloque international de Rome des 26 et 27 septembre 2003.

CAILLOSSE J., LE GALES P., LONCLE-MORICEAU P., 1997, « Les S.E.M. locales : outils de quelle action publique ? » in GODARD F.(dir), *Le gouvernement des villes : territoire et pouvoir*, éditions Descartes & Cie, Paris

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, 2002, *Partenariat public privé et collectivités territoriales*, éditions La Documentation Française, Paris, 295 p.

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, 2003, *Guide pour l'action. Quartiers anciens : renouvellement urbain : méthodes et pratiques*, collection les cahiers pratiques du renouvellement urbain, éditions CDC, Paris, 87 p.

CALAME P., TALMANT A., 1997, *L'État au cœur : le mécano de la gouvernance*, éditions Desclée de Brouwer, Paris, 211 p.

CAMPAGNAC E., 1987, *Culture d'entreprise et méthodes d'organisation : l'histoire de Bouygues*, éditions CERTES, ENPC, Paris, 345 p.

CAMPAGNAC E., NOUZILLE V., 1988, *Citizen Bouygues ou l'histoire secrète d'un grand patron*, éditions Belfond, Paris, 511 p.

CAMPAGNAC E., 1992, *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains*, Paris, éditions l'Harmattan, 196 p.

CASTELLS M., GODARD F., 1974, *Monopolville: L'entreprise, l'etat, l'urbain*, éditions Mouton, Paris, 496 p.

CERCOL, septembre 2003, *Le partenariat public privé et la commande publique*

CHADOIN O., GODIER P., TAPIE G., 2000, *Du politique à l'œuvre : Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián; système et acteurs des grands projets urbains et architecturaux*, éditions de l'Aube, Paris, 238 p.

CHALINE C., 1999, *La régénération urbaine*, collection Que sais-je ?, PUF, Paris, 127 p.

CHAPMAN P., 1993, *British Urban policy and the Urban Development Corporations*, R Imrie and H Thomas Edition, London, 216 p.

CHATELUS G., PERROT J.Y., 2000, *Financement des infrastructures et des services collectifs: le recours au partenariat public-privé : les enseignements des expériences françaises dans le monde*, Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, Paris, 389p.

CHATRIE I., UHALDEBORDE J.M., 1996, *Partenariat public privé et développement territorial*, Le Monde éditions, Paris, 398 p.

CHOAY F., MERLIN P., 1996, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2<sup>nd</sup> édition, 1<sup>ère</sup> édition 1988, Paris, 863 p.

CLUB DES MAITRES D'OUVRAGE D'OPERATIONS COMPLEXES, 1996, *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*, éditions de l'Aube, Paris, 256 p.

COING H., BOBROFF J., CAMPAGNAC E., 1976, *Organisation patronale et aménagement urbain*, éditions BETURE, action concertée de la recherche urbaine, 2 volumes : 179p.+ 220p.

COMMAILLE J.(dir), JOBERT B.(dir), *Les métamorphoses de la régulation politique*, collection Droit et Société, éditions LGDJ, Paris, 381 p.

CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, collection sociologie politique, éditions du Seuil, Paris, 493 p.

CROZIER M., TROSA S., 1992, *La décentralisation: réforme de l'État*, éditions pouvoirs locaux, Paris, 220 p.

DAVEZIES L., PRUD'HOMME R., 1993, « L'économie du partenariat public privé en matière d'infrastructures : ce que suggèrent les études de cas » in MARTINAND C.(dir), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, éditions Economica, Paris, pp 45-55

DAWSON J., 1990, *Urban development corporations: the Merseyside experience 1981-1990.*, Liverpool : University of Liverpool Centre for Urban Studies, (Working papers ; 13)

DECOUTERE S., METTAN N., RUEGG J. (dir), 1994, *Le partenariat public-privé: un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement?*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 302 p.

DECOUTERE S., 1994, « Gestion du PPP : l'intérêt d'une approche stratégique » in DECOUTERE S., METTAN N., RUEGG J. (dir), *op. cit.* pp 245-262

DERYCKE P.H., 1970, *Économie Urbaine*, PUF, Paris, 261 p.

DREVET J.F., 1995, *Aménagement du territoire : union européenne et développement régional*, Collection références européennes, éditions continent Europe, Paris, 206 p.

DUBOIS J., 1997, *Communautés de politiques publiques et projets urbains : étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipale contemporaines*, collection Logiques Politiques, édition l'Harmattan, Paris, 323 p.

DUBY G., 1985, *Histoire de la France urbaine. Tome 5 : aujourd'hui la ville*, éditions du Seuil, Paris, 668 p.

DURAN P., 1999, *Penser l'action publique*, collection droits et sociétés, éditions LGDJ, Paris, 212 p.

ELKIN S., 1987, *City and regime in the American Republic*, Chicago, University of Chicago Press, 1987

FAINSTEIN S., 1990, « The changing World Economy and Urban Restructuring » in JUDD D., PARKINSON D. (dir), *Leadership and Urban Regeneration*, Sage Publications Inc., thousand Oaks, pp 31-47

FAINSTEIN N. et FAINSTEIN S., 1994, « Le partenariat public privé dans le développement économique aux États-Unis » in HEINZ W. (dir), *Partenariats public privé dans l'aménagement urbain*, éditions l'Harmattan, collection Villes et entreprises, Paris, pp 33-70

FAINSTEIN S.,(dir), CAMPBELL S.(dir), 2002, *Readings in urban theory*, seconde édition, éditions Blackwell, Oxford, 417 p.

FERRANDON F.(dir), 2004, *La politique économique et ses instruments*, éditions la Documentation Française, Paris, 159 p.

FREBAULT (dir), 2005, *La maîtrise d'ouvrage urbaine : réflexions sur l'évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club Ville Aménagement*, éditions Le Moniteur, Paris, 147 p.

GAGNON J., MENEZ F., "Redéfinition et redéploiement de l'action publique" in ZEPF M. (dir), *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, collection sciences appliquées INSA LYON, PPUR, Lausanne, 2004, pp 105-114.

GARRAUD P., 1989, *Profession : homme politique ; la carrière politique des maires urbains*, collection logiques sociales, éditions l'Harmattan, Paris, 224 p.

GAUDIN J.P., 1995, *Les nouvelles politiques urbaines*, collection Que Sais-je ?, Presses Universitaires de France, Paris, 123 p.

GAUDIN J.P., 1999, *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences Po, Paris, 233 p.

GAUDIN J.P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 137 p.

GAUDIN J.P., 2004, *L'action publique : sociologie et politique*, collection Amphi, Presses de Sciences Po & Dalloz, Paris, 243 p.

GIDDENS A., 2002, *La troisième voie ; le renouveau de la social-démocratie*, collection la couleur des idées, éditions Seuil, traduction Laurent Bouvet, Émilie Colombani et Frédéric Michel, Paris, 266 p.

GREEN H., MENEZ F., TRACHE H., BOOTH P., « Le partenariat public-privé dans le renouvellement urbain » in BREUILLARD M., FRASER C., PARIS D., 2007, *Aménagement et urbanisme en France et en Grande-Bretagne : étude comparative*, éditions l'Harmattan, Paris, pp 271-296.

GREMION C., 1979, *Profession, décideurs: pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, éditions Gauthier Villars, Paris, 454 p.

GREMION C., 1995, *Le sous-préfet à la ville*, collection Logiques Politiques, éditions l'harmattan, Paris, 174 p.

GREMION P., 1976, *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique*, collection Sociologie, éditions du Seuil, Paris, 477 p.

GUERANGER D., KÜBLER D., 2004, « Existe-t-il une élite politique métropolitaine ? Une comparaison franco-suisse » in JOUVE B. (dir), LEFEVRE C. (dir), *Horizons métropolitains*, collection recherches urbaines, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp 241-274

HAYS, ALLEN R., 1985, *The federal government & urban housing : ideology and change in Public Policy*, éditions State of University of New York Press, New York, 297p.

HECKLY C., OBERKAMPF E., 1994, *La subsidiarité à l'américaine : quels enseignements pour l'Europe ?*, éditions l'Harmattan, Paris, 198p.

HEINZ W.(dir)., 1994, *Partenariats publics-privés dans l'aménagement urbain*, collection Villes et Entreprises, éditions l'Harmattan, Paris, 294 p.

JANVIER Y., 1996, « Nouveaux enjeux de société » in MARTINAND C. (dir), LANDRIEU J. (dir), *L'aménagement en questions*, éditions ADEF, Paris, pp 15-83

JOBERT B., THERET B., « France : La consécration républicaine du néo-libéralisme » in JOBERT B. (dir), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, édition l'Harmattan

JOUVE B.(dir), LEFEVRE C.(dir), 1999, *Villes, Métropoles : les nouveaux territoires du politique*, collection villes, éditions l'Harmattan, Paris, 305 p.

JOUVE B., 2003, *La gouvernance urbaine en questions*, Collection SEPT, éditions Elsevier, Paris, 124 p.

JOUVE B.(dir), LEFEVRE C.(dir), 2004, *Horizons métropolitains*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 274 p.

JULLIARD J., 1985, « La ville, lieu politique » in DUBY G.(dir.), *La France urbaine tome 5 : la ville aujourd'hui*, pp 577-590

KINDER-GEST P., 1995, *Les institutions britanniques*, Paris, Collection Que Sais-je ?, PUF, 128p.

LAFAY J.D., LACAILLON J., 1992, *L'économie mixte*, collection Que Sais-je ?, éditions PUF, Paris, 128 p.

LAGROYE J., 1997, *Sociologie Politique*, collection Amphithéâtre, Presses de Sciences Po & Dalloz, Paris, 3<sup>ème</sup> édition revue et mise à jour

LANDRIEU J. (dir), MARTINAND C. (dir), 1996, *L'aménagement en questions*, éditions ADEF, Paris, 242 p.

LANDRIEU J., 1999, « L'aménagement urbain : une affaire collective » in BEAUFILS M.L., JANVIER Y., LANDRIEU J., *Aménager la ville demain*, éditions de l'Aube, Paris, pp 9-30

LASCOUMES P. (dir), LE GALES P.(dir), 2004, *Gouverner par les instruments*, collection gouvernances, Presses de Sciences Po, Paris, 370 p.

LAWLESS P., 1994, « Partenariats public-privé au Royaume-Uni. Analyse et critique » in HEINZ W.(dir.), *Partenariats publics-privés dans l'aménagement urbain*, collection Villes et Entreprises, éditions l'Harmattan, Paris, pp 101-134

LE GALES P., 1993-a, *Politique urbaine et développement local: une comparaison franco-britannique*, éditions l'Harmattan, Paris, 320p.

LE GALES P., 1993-b, « Villes en compétition » in BIAREZ S., GAUDIN J.P., NEVERS J.Y., *Gouvernement local et politiques urbaines*, actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février 1993, pp 443-504

LE GALES P., 1996, « Aspects idéologiques et politiques du partenariat public privé » in CHATRIE I., UHALDEBORDE J.M., *Partenariat Public-Privé et développement territorial*, Le monde éditions, Paris, pp51-63

LE GALES P., 1999, « Régulation, gouvernance et territoire » in COMMAILLE J.(dir), JOBERT B.(dir), *Les métamorphoses de la régulation politique*, collection Droit et Société, éditions LGDJ, Paris, pp 203-240

LE GALES P., 2003, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 454 p.

LE GALES P., 2004, « Gouvernance », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris

LINOSSIER R., MENEZ F., 2007, *L'agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, tout contre la communauté urbaine de Lyon*, communication au colloque sur l'histoire des agences d'urbanisme en France, février 2007, actes à paraître.

LOJKINE J., 1972, *La politique urbaine dans la région parisienne : 1945-1972*, éditions Mouton & Cie, École Pratique des Hautes Études, Paris, 281 p.

LOJKINE J., ORLIC F., SKODA C., 1973, *La politique urbaine dans la région lyonnaise : 1945-1972*, éditions Mouton & Cie, École Pratique des Hautes Études, Paris, 376 p.

LORRAIN D., 1992, « Le modèle ensemblier en France (la production urbaine après la décentralisation) » in CAMPAGNAC E. (dir), *Les grands groupes de la construction: de nouveaux acteurs urbains*, collection villes et entreprises, éditions l'Harmattan, Paris, pp 71-82

LORRAIN D., 1993-a, « La décentralisation comme une histoire en train de se faire » in BIAREZ S., GAUDIN J.P., NEVERS J.Y., *Gouvernement local et politiques urbaines*, actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février 1993, pp 495-504

LORRAIN D., 1993-b, « Les services urbains, le marché et les politiques » in MARTINAND C. (dir), 1993, *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, DAEI, éditions Economica, Paris, pp 13-44

LIGNIERES P., 2000, *Partenariats publics privés*, collection Affaires Finances, éditions Litec, Paris, 361 p.

MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.Y. (dir), 1997, *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, collection logiques juridiques, éditions l'Harmattan

MARCOU G., 2002, « Le partenariat public privé : retrait ou renouveau de l'intervention publique ? » in Colloque de la Caisse des Dépôts et Consignations, *Partenariat public privé et collectivités territoriales*, éditions La Documentation Française, Paris, pp 13-52

MARTINAND C. (dir), 1993, *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, DAEI, éditions Economica, Paris, 194 p.

MASBOUNGI A., ROUX J.M., 1995, *Public-privé : quel aménagement pour demain ?*, éditions Villes et Territoires, Paris, 133 p.

MAURY Y., 2001, *Les HLM : l'État providence vu d'en bas*, éditions l'Harmattan, Paris, 282 p.

MAYET P., 1978, *Conclusion dans les sociétés d'économie mixte d'aménagement et d'équipement*, actes du colloque de Marly, 14 et 15 décembre 1976

MENEZ F., 2006, « Le projet de la Cité Internationale : un concept, un levier et une démarche partenariale au service de la métropolisation » in BACHELET F., MENERAULT P., PARIS D., *Action publique et projet métropolitain*, éditions l'Harmattan, pp 325-334.

MENY Y., 1988, *Politique comparée : les démocraties : États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, RFA*, éditions Montchrestien, Paris, 537p.

MENY Y., THOENIG J.C., 1989, *Politiques publiques*, collection thémis science politique, Presses Universitaires de France, Paris, 391 p.

MENY Y., 1992, *La corruption de la République*, collection l'Espace du politique, éditions Fayard, Paris, 351 p.

MERRIEN F.X., 1997, *L'État Providence*, collection Que Sais-je ?, Presses Universitaires de France, Paris, 127 p.

MONNIER E., 1992, *Évaluation de l'action des pouvoirs publics : du projet au bilan*, éditions Economica, Paris, 169 p. 2<sup>nd</sup>e édition revue et corrigée (1<sup>ère</sup> édition en 1987).

MÜLLER P.(dir.), 1992, *L'administration française est-elle en crise ?*, collection Logiques Politiques, éditions l'harmattan, Paris, 288 p.

MÜLLER P.(dir.), 1994, *Les politiques publiques*, collection Que Sais-je ?, Presses Universitaires de France, Paris, 127 p. (2<sup>nd</sup>e édition)

NAMBLARD C., 2002, « Pour une approche pragmatique du partenariat public privé » in CHATELUS G., PERROT J.Y., *Financement des infrastructures et des services collectifs : le recours au partenariat public privé*, Presses des Ponts et Chaussées, Paris

NOVARINA G., 1997, « Formation des accords et représentations sociales » in GAUDIN J.P.(dir), NOVARINA G., *Politiques publiques et négociation. Multipolarités, flexibilités, hiérarchies. Quelques courants contemporains de recherche*. CNRS éditions, Paris pp 45-64

NOVARINA G.(dir.), 2003, *Plan et Projet. L'urbanisme en France et en Italie*, collection Villes, éditions Anthropos, Paris, 233 p.

PAILLET M., 1985, *Le grand inventaire : socialisme ou libéralisme ?*, éditions Denoël, Paris, 176 p.

PINSON G., 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique » in LASCOUMES P., LE GALES P., *Gouverner par les instruments*, collection gouvernances, presses de Science Po, Paris, pp 199-236

PRUD'HOMME R., TERNY G., 1986, *Le financement des équipements publics de demain*, éditions Economica, Paris, 432p.

RENARD V., 1986, « Principes et modalités d'une récupération des plus-values foncières » in PRUD'HOMME R., TERNY G., 1986, *Le financement des équipements publics de demain*, éditions Economica, Paris, pp 279-294

RENARD V., 2002, « Quelques aspects économiques » in Caisse des Dépôts et Consignations, *Partenariat public privé et collectivités territoriales*, La Documentation Française, Paris

RIUTORT P., 2004, *Précis de sociologie*, collection major, Presses Universitaires Françaises, Paris, 612 p.

ROBERT C., 1978, « Les S.E.M. : introduction » in « colloques de Marly », Les Sociétés d'Économie Mixte d'aménagement et d'équipement, centre de recherche d'urbanisme, 1978, pp 7-19

ROCARD M., 1986, *À l'épreuve des faits*, éditions du Seuil, collection Points, Paris, 219 p.

RONCAYOLO M., 1990, *La ville et ses territoires*, collection Follio, éditions Gallimard, Paris, 278 p

RONCAYOLO M., 1996, *Les grammaires d'une ville : essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, éditions de l'EHESS, Paris, 507 p.

ROUSSEAU D., VAUZEILLES G., 1992, *L'aménagement urbain*, collection Que Sais-je ?; PUF, Paris, 126 p

RUEGG J., 1994, « Formes du PPP » in DECOUTERE S., METTAN N., RUEGG J. (dir), *op. cit.*, pp 79-94

SAUZAY L., 1998, *Louis Pradel, maire de Lyon: voyage au cœur du pouvoir municipal*, éditions lyonnaises d'art et d'histoire, Lyon, 269 p.

SQUIRES G.D., 2002, "partnership and the Pursuit of the private City" in FAINSTEIN S.,(dir), CAMPBELL S.(dir), *Readings in urban theory*, seconde édition, éditions Blackwell, Oxford, pp 239-259

STONE CLARENCE N, 1989, *Regime politics: Governing Atlanta 1946-1988*, collection Studies in Government and Public Policy, Kansas, 314 p.

SUBILEAU J.L., 1995 « Pour une maîtrise d'ouvrage urbaine » in MASBOUNGI A.(dir), ROUX J.M.(dir), *Public-privé, quel aménagement pour demain ?*, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, du Logement et du Tourisme , pp 14-31

TEMPLE M., 2000, *How Britain works : from ideology to output politics*, London, Macmillan, 220 p.

THIBAUD P., 1992, « Et si l'État venait à manquer... » in CROZIER M.(dir), TROSA S.(dir), *La décentralisation. Réforme de l'État*, éditions Pouvoirs Locaux, Paris, pp 41-48

THOENIG J.C., 1985, « L'analyse des politiques publiques » in GRAWITZ M., LECA J., *Traité de science politique, tome 4 les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, pp 16-60

TOPALOV C., 1973, *Les promoteurs immobiliers : contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, éditions des Hautes études et Mouton, Paris, 413 p.

TROSA S., 1992, « Service public : les voies du renouveau » in CROZIER M., TROSA S. (dir), *La décentralisation: réforme de l'État*, éditions Pouvoirs locaux, Paris, pp 163-172

TROSA S., 2004, *L'évaluation des politiques publiques*, éditions l'institut de l'entreprise, Paris, 75 p.

VELTZ P., 1977, *La politique urbaine à Dunkerque*, éditions BETURE, action concertée de Recherche urbaine, Trappes, 239 p.

VELTZ P., 1978, *Histoire d'une réforme ambiguë: les plans d'occupation des sols*, collection Méthodes & Techniques, éditions du CRU, Paris, 215 p.

VERPRAET G., 2005, *Les professionnels de l'urbanisme : socio-histoire des systèmes professionnels de l'urbanisme*, collection Villes, éditions Economica Anthropos, Paris

VILMIN T., 2005, « La mission territoriale de Vaise : une fonction d'assembler » in FREBAULT (dir), 2005, *La maîtrise d'ouvrage urbaine : réflexions sur l'évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club Ville Aménagement*, éditions Le Moniteur, Paris, pp 116-121

#### ARTICLES

AMBROSINO C., SADOUX Q., « Concilier privatisme et retour à la planification stratégique. L'exemple du projet de requalification de la péninsule de Greenwich, Londres » in *Géocarrefour*, Volume 81, n°2, 2006, pp 143-150

ASCHER F., 1991, « Projets publics et réalisations privées » in *les annales de la recherche Urbaine*, n°51, juillet 1991, pp 3-16

BERTHIER I., 1994, « dossier spécial Jeux d'acteurs, enjeux de l'aménagement » in *Diagonal*, Volume 107, juin 1994, pp 14-28

BONNEVILLE M., 2005, « Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France » in *Les annales de la Recherche Urbaine*, n° 97, décembre 2004, pp 7-16

BORRAZ O., 2000, « Le gouvernement municipal en France : un modèle d'intégration en recomposition » in *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp 11-26

BOURDIN A. 2002, « Comment on fait la ville aujourd'hui, en France? », in *Espaces et Sociétés*, n°105-106, p. 147-166

BRAC DE LA PERRIERE, J.J., 1993, « Lyon: Cité Internationale à bail » in *Études Foncières*, n°58, mars 1993, pp 15-18

CAILLE A., 1981, « La sociologie de l'intérêt est-elle intéressante ? » in *Sociologie du Travail*, n°3, pp 257-274

CAMPAGNAC E., 2001, « « La commande » comme nouveau marché de services » in *Espaces & Sociétés*, n° 105/106, février-mars 2001, pp 17-56

- COSSALTER P., 2003, « Sociétés d'Économie Mixte Locales : les S.E.M.L. dans le collimateur du droit européen » in *Le Moniteur*, 2 mai 2003
- DAWSON, J., 1990, *Urban development corporations: the Merseyside experience 1981-1990*., Liverpool : University of Liverpool Centre for Urban Studies, (Working papers ; 13)
- DEMESTEERE R, PADIOLEAU J., « les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions », *Les annales de la recherche urbaine*, n°51, juillet 1991
- DERUY L., 2003, « Les nouveaux contrats de partenariat : état de la réforme » in *Revue de Droit Immobilier*, n°6, novembre-décembre 2003, pp 510-514
- DOWDING K., « Explaining urban regimes » in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 25, n°1, mars 2001, pp7-19
- DURIEZ, CORNUEL, 1979, La naissance de la politique urbaine. Le cas de Roubaix in *Les annales de la recherche urbaine*, n°4, été 1979, pp22-84
- FREBAULT J., 1987, « Ambitions d'une métropole et enjeux d'aménagement : points de repère pour l'agglomération lyonnaise » in *Économie & Humanisme*, n° 293, janvier/février 1987
- FRIEDBERG E., 1992, « Les quatre dimensions de l'action organisée » in *Revue Française de Sociologie*, octobre-décembre 1992, vol 33 n°4
- GATEAU-LEBLANC N., PARIS R., 2004, « Économie du renouvellement urbain » in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°97, décembre 2004
- GHORRA-GOBIN C., VELUT S., 2006, « Les rapports public-privé, enjeu de la régulation des territoires locaux » in *Geocarrefour*, Volume 81, 2<sup>nd</sup> trimestre 2006, pp 99-104
- GRANELLE J.J., 1999, « Où en est la promotion immobilière ? » in *Études Foncières*, n°78, mars-avril 1999
- HARVEY D., 1989, « From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism » in *Geographiska Annaler*, vol. 71B, pp. 3-17
- JEANNIER F., 2006, « La régénération des quartiers industriels sinistrés : le rôle des sociétés locales de développement à Glasgow » in *Géocarrefour*, Volume 81, n°2, 2006, pp 127-134
- JEANNOT G., 1994, « Introduction. Éléments pour un bilan » in *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°26, janvier 1994

- JOUVE B., BARDET F., 1999, « Entreprise politique et territoire à Lyon » in *Sociologie du Travail*, n° 41, pp 41-61
- LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue Française de Sciences Politiques*, Vol 45, n°1, février 1995, pp 57-95.
- LE GALES P., 1998, « Histoire de S.E.M. » in *Diagonale*, n°133, septembre-octobre 1998
- LORRAIN D., 1990, « Le modèle français de services urbains » in *Économie & Humanisme*, n° 312, mars-avril 1990, pp 39-58
- LORRAIN D., 1991, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain » in *Sociologie du Travail*, n°33, volume 4
- LORRAIN D., 1993-c, « Après la décentralisation: l'action publique flexible » in *Sociologie du Travail*, n°36, volume 3, pp 285-307
- LORRAIN D., 1994, « La production urbaine après la décentralisation » in *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°26, janvier 1994, pp 13-45
- LORRAIN D., 1998, « Administrer, Gouverner, Réguler » in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Décembre 1998, n°80-81, Paris
- LORRAIN D., 2000, « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche » in *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, « Qui gouverne les villes », pp 27-40
- McEWEN N., ZIGGI A., 1992, "Making Local Authority Managers more businesslike", in *The International Journal of Public Sector Management*, Bradford, volume 5
- MENEZ F., 2006, "Le territoire au cœur des rapports public-privé: la Cité Internationale de Lyon" in *Geocarrefour*, Volume 81, 2<sup>nd</sup> trimestre 2006, pp 105-111
- NELSON S., 2001, « The nature of partnership in urban renewal in Paris and London » in *European Planning studies*, Vol 9, n°4, pp 483-502
- NOVARINA G., 1994, « Le partenariat public privé dans l'urbanisme : invention ou redécouverte » in *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°26, janvier 1994
- NOVARINA G., PUCCI P., 2005, « Renouvellement en France / Requalification en Italie » in *les Annales de la Recherche Urbaine*, n°97, pp83-91
- OSMONT A., 1998, "La "Gouvernance": concept mou, politique ferme", *les annales de la recherche Urbaine*, Gouvernances, n°80-81, Décembre 1998, pp 19-26

- PAILLET M., 1985, *Le grand inventaire : socialisme ou libéralisme ?*, éditions Denoël, Paris
- PELISSIER R., 1998, « L'heure n'est pas au désenchantement » in *Diagonal*, dossier les S.E.M. sur la sellette, n°133, septembre-octobre 1998
- RENARD V., 2000, « Le financement de l'aménagement; réflexions à partir de quelques exemples étrangers: Allemagne, Pays-bas, Royaume-Uni, États-Unis » in 2001 Plus, « Qui finance ou devrait financer l'aménagement? », vol n°53, pp 5-18
- SCHALCROSS M., 1994, "partnership for renewal", in *Corporation Location*, Milton Keynes
- STOKER G., « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », in *Revue Internationale de Sciences Sociales, La Gouvernance Urbaine*, n°155, mars 1998
- STONE CLARENCE N., « Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach » in *Journal of Urban Affairs*, Volume 15, N°1
- THOENIG J.C., 1996 « La quête du deuxième souffle » in *Revue Française de Sciences Politiques*, vol 46 n°1
- TOMAS F., 1995, « Projets urbains et projet de ville : la nouvelle culture urbaine a vingt ans » in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°68-69, septembre-décembre 1995, pp 136-143
- TOUSSAINT J.Y.(dir.), ZIMMERMANN M.(dir.), 1998, *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville*, collection architecture et Recherches, éditions Mardaga, Sprimont, 202 p.
- VERPRAET G., 1991, « Le dispositif partenarial des projets intégrés : pour une typologie des rapports publics/privés » in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°51, juillet 1991, La planification et ses doubles, pp 103-112
- VERPRAET G., 1994, « La coordination urbaine : anciens métiers, nouveaux métiers » in *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°26, janvier 1994
- VERPRAET G., 1996, « La trajectoire professionnelle des aménageurs urbains » in *Espaces & Sociétés*, n°84-85, Villes, sciences sociales et professions
- « La SCET : organisation et rôle dans l'aménagement des villes », *Revue d'Économie et de Droit Immobilier*, n°70, 1977
- « spécial centres directionnels », *Urbanisme*, , n°120-121, 1970

MEMOIRES/ RAPPORTS DE RECHERCHE

AMZERT M.(dir), 2000, *Du cadre de vie à l'espace public- les paradoxes des jeux de l'échange entre associations d'habitants et élus locaux- CIL/UCIL dans l'agglomération lyonnaise*, rapport de recherche du PUCA, Lyon

ARAB N., 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain : processus d'élaboration et modes de pilotage ; le cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, thèse en aménagement et urbanisme, soutenue le 3 décembre 2004, Paris

BARDET F.(dir), 2005, *Institutions des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. la métamorphose urbaine lyonnaise pendant les années 1960 et 1970*, rapport de recherche pour le PUCA « activités d'experts et coopérations interprofessionnelles »

BEN MABROUK T., 2003, *Le pouvoir d'agglomération en France : logiques d'émergence et modes de fonctionnement du gouvernement métropolitain (1964-2001)*, thèse de doctorat de Science Politique sous la direction de Richard Balme, Institut d'Études Politiques de Lyon, Université Lyon 2, 628 p.

BONNET J., 1982, *Lyon place tertiaire : contribution à une géographie des affaires*, Thèse de doctorat d'État de géographie, sous la direction de Michel Laferrère, Université Jean Moulin, Lyon

BOURDIN V., 1996, *Les implantations commerciales, entre logiques d'acteurs publics et logiques d'acteurs privés*, mémoire de DEA « Villes et Sociétés », Institut d'urbanisme de Lyon, sous la direction de Marc Bonneville, université Lyon 2

BRASSAC S., 2000, *La Part-Dieu : histoire d'une aventure urbaine ou le musée des métamorphoses*, Mémoire de DEA, sous la direction de Marc Bonneville; Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lumière Lyon 2

BOURDIN A., BRETON E., JISTA B., 2002, *Organisation de la maîtrise d'ouvrage et dispositifs de conduite des projets urbains ; les seconds entretiens de l'aménagement organisés par le Club Ville Aménagement (avril 1999)*

CLEMENCON A.S., 1999, *La fabrication de la ville mineur :, Pour comprendre les processus d'élaboration des formes urbaines. L'exemple du domaine des Hospices Civils de Lyon. Lyon-Guillotière. Rive gauche du Rhône - 1781-1914*, thèse de doctorat d'Histoire contemporain sous la direction de François Loyer, Université Lumière Lyon 2

COLLET P., 1986, *Lyon, La Part Dieu : genèse d'une restructuration urbaine. Premier Centre régional de décision*, mémoire de maîtrise d'Histoire de l'Art, Institut d'Histoire de l'Art / Université Lumière Lyon 2

COMMUNAUTE EUROPEENNE, 2004, *Livre vert sur les partenariats publics privés et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, juillet 2004.

D'ARCY F., 1968, *Structures administratives et urbanisation : la S.C.E.T., l'État et les collectivités locales face à l'expansion urbaine*, Thèse de droit, université de Paris, faculté de droit et de sciences économiques

DOMAINE P., 2002, *Les politiques culturelles, nouvel axe stratégique du développement métropolitain. L'exemple de l'agglomération lyonnaise*, mémoire de maîtrise d'aménagement. Études Urbaines, IUL, Lyon 2, 105 p

DORMOIS R., 2004, *Coalition d'acteurs et règles d'action collective dans les dynamiques de planification urbaine : une comparaison entre Nantes et Rennes (1977-2001)*, thèse de doctorat en sciences politiques sous la direction de Jean-Pierre Gaudin, Université de Montpellier, 504 p.

DORMOIS R. & MENEZ F., 2007, *Renouveler le modèle de développement économique local au nom de l'urbain : recherche comparative sur les villes de l'Europe industrielle de l'Ouest*, rapport de recherche pour le compte du PUCA « Renouveler l'urbain au nom de la mixité », 123 p.

DURAND O.G., 1999, *L'interface, avenir schizophrène du métier d'aménageur ou les enjeux de la multiplicité des rôles pour une structure de pilotage et de coordination : l'exemple de la S.E.M. Cité Internationale de Lyon*, mémoire de DESS aménagement, urbanisme et gestion de la ville sous la direction de Franck Scherrer, Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lyon 2, 132 p.

JANVIER Y., 1999, *Évolution des structures d'aménagement*, rapport pour le Club Ville Aménagement, 8 mars 1999, 15 p.

JAOUEN A., 1987, *Le partenariat public privé et la revitalisation des vieux centres urbains aux États-Unis*, thèse de doctorat de l'université Paris I, décembre 1987, 263p.

LINOSSIER R., 2006, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005)*, thèse de Doctorat de Géographie, Aménagement et

Urbanisme sous la direction de Marc Bonneville, Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lyon 2, 7 février 2006, 488 p.

MATHIEU E., VIALA P., 1995, *L'expérience et la référence britannique : étude des politiques de planification urbaine. Analyse pragmatique du « British Planning System »*, mémoire de DESS, Institut d'Urbanisme de Lyon, University of Sheffield, 173p.

MENEZ F., 2002, *Regeneration of Birmingham City Centre*, rapport suite à une Mission pour le programme Cost C9 how to reach urban quality, 33 p.

MORELON J.P., 1972, *Les relations entre la puissance publique et le secteur privé pour la réalisation des villes nouvelles françaises*, note pour le secrétariat général du groupe central des villes nouvelles, mars 1972

PECQUEUR B., 1987, *De l'espace fonctionnel à l'espace territoire : essai sur le développement local*, thèse de doctorat d'État ès sciences économiques, soutenue en novembre 1987, sous la direction de Michel Chatelus, Université de Grenoble

PINSON G., 2002, *Projets et pouvoirs dans les villes européennes : une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, thèse de doctorat en sciences politiques sous la direction de Joseph Fontaine et Patrick Le Galès, Université de Rennes, 728 p.

QUAY P., 2001, *La Cité Internationale : Cité ou cités*, mémoire de maîtrise en aménagement et études urbaines, sous la direction de Franck Scherrer, Institut d'Urbanisme de Lyon

SCHERRER F., 1992, *L'égout, patrimoine urbain. L'évolution dans la longue durée du réseau d'assainissement de Lyon*, Thèse de doctorat de géographie sous la direction de Gabriel Dupuy, Université Paris 12

VIDAL T., 1998, *Économie mixte et gouvernance urbaine : l'exemple de la S.E.R.L. dans le Rhône*, Travail de Fin d'études sous la direction de Bernard Jouve, ENTPE, 88 p.

WEIL S., BIAU V., 2006, *Comprendre les pratiques européennes : évolution de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne*, rapport de la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, Paris 148p

#### ARTICLES, OUVRAGES, REVUES ET RAPPORTS REGIONAUX

BAZARD E., 2005, « Cité Internationale : de la S.E.M. de pilotage à la S.E.M. d'aménagement » in FREBAULT (dir), 2005, *La maîtrise d'ouvrage urbaine : réflexions sur l'évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club Ville Aménagement*, éditions Le Moniteur, Paris

BONNET J., 1987, *Lyon et son agglomération, collection notes et études documentaires*, éditions la documentation française, Paris, 144 p.

BONNEVILLE M., 1981, « La réutilisation des terrains industriels dans le centre de l'agglomération lyonnaise : les nouvelles orientations des politiques municipales », in *Revue de Géographie de Lyon*, « L'usine dans la ville », actes des Journées de la Commission de Géographie Industrielle Lyon et Saint-Étienne (23-24 octobre 1981), pp 21-43

BONNEVILLE M., 1982, « Planification et développement urbain dans l'agglomération lyonnaise : essai d'évaluation pour la période 1968-1982 » in *Revue de Géographie de Lyon*, vol 57, N°2, 1982, pp 93-116

BONNEVILLE M., 1997, *Lyon : métropole régionale ou euro-cité ?*, collection villes, éditions Anthropos, Paris, 202 p.

COMITE D'AMENAGEMENT ET D'EXPANSION ECONOMIQUE DE LA REGION LYONNAISE, 1957, *L'aménagement et l'expansion économique de la région lyonnaise*, Publipress, Lyon,

DALLY-MARTIN A., DELFANTE C., 1994, *Cent ans d'urbanisme à Lyon*, éditions LUGD, Lyon, 228 p.

MISSION QUAI ACHILLE LIGNON : *Livre Blanc : quai Achille Lignon, analyse du site et objectifs d'aménagement*, avril 1984

S.E.R.L., 1971, *Grandes lignes du programme Part-Dieu*, document dactylographié non paginé. Bibliothèque de la Part-Dieu, salle régionale.

WALDMANN R., 1991, *La grande traboule*, éditions lyonnaises d'art et d'histoire, Lyon  
1986, *Pignon sur Rue*, supplément du n°65

## **LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

- Jean-Pierre Aldeguer, Communauté urbaine de Lyon
- Éric Bazard, responsable de l'aménagement de la S.E.M. Cité Internationale de 1991 à 2005
- Jacques Blanc-Potard, architecte intégré au cabinet Gagès dans les années 1970. En charge notamment des plans d'architecture d'opération de rénovation urbaine de Brotteaux-Garibaldi
- Daniel Bouchet, ingénieur au BETURE. a notamment suivi les projets routiers à Lyon durant les années 1960 et 1970. aujourd'hui à la retraite.
- Pierre Buisson, chargé d'études à l'agence d'urbanisme.
- Henri Chabert, Adjoint au Maire délégué à l'urbanisme (1989-2001), ancien président de l'agence d'urbanisme de Lyon (1989-2001), vice-président de la communauté urbaine de Lyon.
- Anne-Christine Chevalier, chargée d'opération Cité Internationale de Lyon.
- Marie Masson-Chevalier, chargée de mission à l'agence d'urbanisme détachée à la mission quai Achille Lignon en 1984 puis à la S.E.M.A.C.I.L. jusqu'en 1990.
- René Clerjon, 23 avril 2003, chargé d'études au CERTU.
- Jean-Pierre Cochard, Communauté urbaine de Lyon
- Charles Delfante, architecte-urbaniste de l'État. Fondateur et directeur de l'atelier d'urbanisme de Lyon en 1961, puis de l'atelier d'urbanisme communautaire de 1969 à 1977.
- Alain Fourest, chargé d'opération Part-Dieu (1965-1971).
- Guy Frappé, chargé d'opérations Part-Dieu jusqu'en 2002, aujourd'hui chef de projet Confluence.
- Pierre-Dominique Guérin, chargé d'études à l'agence d'urbanisme de Lyon (1978-1990), chef du Plan Presqu'île (1990-1995), Directeur de la mission Gerland (1995-2002), aujourd'hui chef du projet Carré de Soie
- Annick Jullien, chargée d'opérations, service de l'urbanisme opérationnel de la communauté urbaine de Lyon.
- Maître Lavaud, tribunal de commerce de Lyon
- Mme Leroy, chargé de projets à la SPAICIL et SARI.

- Jacques Louis, chef d'opération à la S.C.C., responsable de la Tour du Crédit Lyonnais – opération Part-Dieu. Aujourd'hui à la retraite.
- Stéphane Mazereel, chargé d'opérations, service de l'urbanisme opérationnel de la communauté urbaine de Lyon.
- Marie Noëlle Mille. chargé d'études à l'agence d'urbanisme dans les années 1980. Aujourd'hui travaille au CERTU.
- Jean-Bernard Mothes, architecte chez Renzo Piano Building Workshop.
- Jacques Moulinier, adjoint à l'urbanisme (etc. reprendre tous ses titres)
- Jean-Claude Quévieux, urbaniste territorial
- Dominique Raquin, communauté urbaine de Lyon. aujourd'hui directeur des finances
- Michel Rivoire. Ingénieur des Travaux Publics de l'État. Directeur du département développement urbain à la communauté urbaine de Lyon (1983-1989). Conseiller technique au cabinet Noir (1989-1995). Aujourd'hui, travaille chez Biomérieux, responsable des affaires immobilières (à vérifier).
- Michel Santacreu, ancien avocat au Cabinet U2C, aujourd'hui à la retraite.
- Mr Sicheere, actuel directeur du centre commercial de la Part-Dieu. entretien téléphonique.
- Jean-Louis Solal. PDG et fondateur de la S.C.C. au moment de la réalisation de l'opération de la Part-Dieu.
- Michel Soulier, urbaniste territorial, communauté urbaine de Lyon.
- Pierre-Yves Tesse. Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon.
- Georges Vauzeilles, ingénieur. Chargé d'opération de la Part-Dieu (1971-1983) puis directeur de la S.E.R.L. (1983-1988). Travaille aujourd'hui chez Bouygues. (vérifier les dates et mettre date entretien).
- Pierre Vial, architecte. entretien téléphonique.
- Jacques Welker. Ancien directeur de la S.E.R.L. (dates ?).
- Régis Zeller, architecte DPLG, en charge du centre commercial de la Part-Dieu. Membre du cabinet Delfante. Aujourd'hui à la retraite et membre actuellement de la Société Académique des Architectes Lyonnais (SAAL). Plusieurs entretiens avec Régis Zeller mais aussi d'autres membres de la SAAL (François Régis Cottin, etc.).
- Plusieurs tentatives déçues pour rencontrer quelqu'un de chez Algoe.

- De même Richard Plottier a été contacté mais a refusé de nous rencontrer ou de parler de l'opération de la Cité Internationale de Lyon.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>PARTIE 1 : LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME REVELATEUR D'UNE NOUVELLE CULTURE DE L'ACTION PUBLIQUE.....</b>	<b>11</b>
<b>CHAPITRE 1 : GENEALOGIE DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE DU PRAGMATISME ANGLOSAXON AUX DEBATS D'IDEES FRANÇAIS.....</b>	<b>13</b>
1.1. DES ORIGINES ANGLO-SAXONNES : ENTRE CRISES URBAINES ET PENURIE DE RESSOURCES PUBLIQUES, IL FAUT AGIR.....	15
1.1.1 Expressions concrètes du partenariat public-privé aux États-Unis et au Royaume-Uni.....	16
Aux États-Unis : vers le développement de réseaux clientélistes entre secteur privé et responsables politiques des autorités locales.....	16
Au Royaume-Uni, développement d'une palette d'outils de plus en plus élaborés.....	18
1.1.2 Des situations politiques et culturelles propices à la collaboration public-privé.....	21
Du développement d'une nouvelle boîte à outils nommée « partenariat public-privé ».....	21
...À une réflexion sur un modèle renouvelé de l'action publique.....	22
Réflexions menées également en France.....	23
1.2 LES DEBATS FRANÇAIS : RUPTURE OU CONTINUITÉ DES COOPERATIONS ANCIENNES PUBLIC-PRIVE ?.....	24
1.2.1 Le partenariat public-privé, un processus et des pratiques.....	26
Un mécanisme financier.....	26
Collaborer, associer, partager, coopérer.....	27
Pluralité des pratiques et tentative de modélisation.....	28
1.2.3 Pour un encadrement juridique européen et français des pratiques partenariales.....	30
Une convergence des dispositifs partenariaux encouragés par la construction d'une Europe communautaire.....	30
L'instauration des contrats de partenariat en France : un élément tangible du renouvellement de la boîte à outils depuis les premières réformes du code des marchés publics.....	31
1.2.4 Une culture renouvelée de l'action publique : de nouvelles formes de la régulation.....	34
1.2.5 Les trois dimensions du partenariat public-privé comme cadre analytique.....	37
<b>CHAPITRE 2 : DE LA MODERNISATION DE L'APPAREIL D'ÉTAT A LA GOUVERNANCE : RESTRUCTURATION INSTITUTIONNELLE DES COMPETENCES ET RENOUVELLEMENT DES CADRES DE REFERENCE DE L'ACTION PUBLIQUE.....</b>	<b>39</b>
2.1 AUTOUR DE LA CRISE ECONOMIQUE, AVENEMENT DE L'ECONOMIE DE MARCHÉ.....	41
2.1.1 L'économie de plan à la Française basée sur une certaine mixité public-privé.....	41
2.1.2 À une économie de marché, nouveau référentiel pour le passage des politiques redistributives aux politiques de l'offre.....	43
2.2 DE LA NECESSAIRE MODERNISATION DE L'APPAREIL ADMINISTRATIF.....	46
2.2.1 Décentralisation ou structuration d'une action publique locale.....	46
2.2.2 Une culture « managériale » dans les services de l'État.....	48
2.2.3 La stratégie au cœur de l'action publique locale.....	49
2.3 PROLIFERATION DE LA CONTRACTUALISATION, INDICATEUR D'UNE EVOLUTION DES INSTRUMENTS DE L'ACTION PUBLIQUE.....	52
2.3.1 Découverte du contrat comme support de la négociation.....	52
2.3.2 Au-delà de la contractualisation, une autre conception du « gouverner ensemble » ?.....	53
2.4 GOUVERNANCE URBAINE OU LA RECONNAISSANCE DU PARTENAIRE PRIVE DANS L'ELABORATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	56
2.4.1 Polysémie de la notion et déclinaison à la Française.....	56
2.4.2 Une notion d'abord économique.....	57
2.4.3 Une notion séductrice, esquisse d'une société en mutation.....	58
2.5 LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME LE RENOUVELLEMENT DU DEBAT AU SUJET DE L'ACTION PUBLIQUE.....	61
<b>CHAPITRE 3 : LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME L'EXPRESSION DES METAMORPHOSES DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE.....</b>	<b>65</b>
3.1 ÉVOLUTION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE : CONTEXTE ET HYPOTHESES DE RECHERCHE.....	68
3.1.1 <i>Fin d'une maîtrise d'ouvrage urbaine publique : thème de la rupture</i> .....	69
3.1.1.1 Tirer les leçons de la crise immobilière.....	69
3.1.1.2 Quelles réformes engager ?.....	70
3.1.2 <i>Recomposition de la maîtrise d'ouvrage urbaine autour de la démarche de projet urbain et avènement de la question locale</i> .....	73
3.1.2.1 Une nécessaire coproduction pour une politisation de l'opération d'aménagement.....	73
La complexité du « métier » d'aménageur.....	73
Développement des partenariats publics privés.....	75
3.1.2.2 L'avènement de la démarche de projet urbain comme la bonne pratique en aménagement.....	78
Justification et hégémonie de la démarche de projets.....	78

Analyser la démarche de projet urbain .....	79
3.1.2.3 Recomposition de la maîtrise d'ouvrage urbaine autour du pouvoir local.....	81
3.2 CADRE DE LECTURE ET METHODOLOGIE .....	83
3.2.1. <i>La maîtrise d'ouvrage urbaine comme un système d'action</i> .....	84
3.2.1.1 L'approche organisationnelle comme toile de fond de notre cadre analytique .....	84
3.2.1.2 autour du schéma organisationnel : ses apports et ses limites .....	86
3.2.1.3 Méthodologie et enquête de terrain.....	87
Mise en évidence de schémas organisationnels « contextualisés » pour chaque opération comme constitution du <i>corpus</i> élémentaire .....	87
Choix des terrains d'étude .....	88
La mise en perspective des deux <i>corpus</i> , évaluation des facteurs de mutation.....	89
3.2.2 <i>À une modélisation des figures possibles d'une maîtrise d'ouvrage urbaine en recomposition</i> .....	91
3.2.2.1 Précautions préalables sur l'usage de ces figures.....	91
3.2.2.2 Un modèle ensemblier éphémère mais illustration paroxysmique du processus.....	93
<b>PARTIE 2 : L'AGGLOMERATION LYONNAISE : TERRITOIRE – LABORATOIRE .....</b>	<b>95</b>
<b>CHAPITRE 4 : REALISATION DU CENTRE DIRECTIONNEL DE LA PART-DIEU, 1958-1977 LES PREMISES DE L'ECLATEMENT DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE.....</b>	<b>96</b>
4.1 MUTATIONS URBAINES ET POLITIQUES DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE, FIN DES ANNEES 1950 – FIN DES ANNEES 1960 .....	97
4.1.1 <i>Dynamiques urbaines françaises et Lyonnaises</i> .....	97
4.1.1.1 La France au lendemain de la seconde guerre mondiale .....	97
Les villes porteuses de la croissance urbaine et économique .....	97
Reconstruire et moderniser : l'État au cœur de l'action.....	97
4.1.1.2 Bilan des mandats d'Édouard Herriot .....	98
Les grandes réalisations du « principat » d'Édouard Herriot : l'inscription de Lyon dans sa mutation métropolitaine.....	98
Les questions urbaines lyonnaises au tournant des années 1960 .....	101
4.1.2 <i>Les acteurs de l'aménagement : de la tutelle du pouvoir central à une émancipation progressive des acteurs locaux</i> .....	103
4.1.2.1 Mutations du paysage institutionnel français à l'échelle nationale : vers un système centralisé.....	103
La DATAR et Le ministère de l'équipement : renforcement de l'expertise étatique et mise sous tutelle étatique des collectivités locales. ....	103
Leurs politiques mises en œuvre : des schémas directeurs de l'OREAM aux politiques des métropoles d'équilibre et des villes nouvelles.....	105
4.1.2.2 Les instances techniques et opérationnelles locales : une initiation du pouvoir central .....	106
La S.E.R.L. : du bras séculier de la S.C.E.T. à l'organisme bicéphale central-local .....	106
L'expertise urbaine lyonnaise.....	109
4.1.1.3. Un mécanisme bien rodé où l'action publique est au cœur du système .....	111
LA S.E.R.L. comme relais de l'action publique entre central et local.....	112
Les opérateurs locaux : derniers maillons du processus d'aménagement .....	113
4.1.3 <i>Pour un « Lyon » post-moderne, développement économique et centre directionnel</i> .....	115
4.1.3.1 Les grandes réalisations annoncées au début des années 1960, de l'urgence de bâtir aux grandes réalisations emblématiques .....	115
Les premières années des mandats de Pradel : gérer les urgences.....	115
Le centre directionnel, un concept imposé par l'État. ....	116
4.1.3.2 Expression de Lyon, ville post-moderne : la réalisation du centre directionnel de la Part-Dieu .....	118
De l'ensemble résidentiel à la programmation d'un centre directionnel à la Part-Dieu.....	118
Pilotage du projet pressenti .....	121
Un déroulement de l'opération qui semble planifié.....	122
4.2 REALISATION DU CENTRE DIRECTIONNEL DE LA PART-DIEU : 1967-1977 .....	124
4.2.1 <i>Chronique d'une réalisation mouvementée</i> .....	127
4.2.1.1 Autour du centre commercial, constitution du dispositif de pilotage du cœur du centre directionnel.....	127
Conception d'un centre commercial particulier : faire appel à des expertises « externes » à la sphère publique .....	127
Les préconisations de Larry Smith : la réussite du centre commercial passe par une bonne accessibilité.....	128
Centre commercial recherche investisseurs, développeurs et acquéreurs : un concours biaisé .....	130
Quelques changements de têtes .....	133
4.2.1.2 Chronologie de la réalisation du cœur du centre directionnel .....	134
4.2.1.3 Un montage institutionnel entrecroisé entre responsabilités et obligations de la S.C.C. et de la S.E.R.L.....	136
Le compromis de vente du centre commercial .....	136
La convention de coordination générale et d'assistance.....	138
Convention de commercialisation .....	139
autres conventions « techniques » .....	140
Montage juridique analogue pour le lot S.....	140
Un montage complexe : intéresser et responsabiliser la S.E.R.L. des programmes développés par la S.C.C.....	141
4.2.2 <i>Transformation du plan-masse : du dessin urbanistique aux réalités économiques et politiques</i> .....	143
4.2.2.1 Comment stationner à la Part-Dieu, sans contraindre le promoteur privé et l'usager ? .....	144
Le stationnement et l'accès au centre directionnel : faire de la Part-Dieu un nouveau centre .....	144

« Privatisation » du parking public central .....	145
4.2.2.2 Des modifications de plan-masse proposées par la S.C.C., défendues par la S.E.R.L. et actées par les pouvoirs publics .....	148
Le Centre commercial : d'une apparente collaboration à une coproduction conflictuelle .....	148
Règlements de compte au sujet de la Tour du Crédit Lyonnais .....	151
4.2.3 <i>Une maîtrise d'ouvrage urbaine qui se renouvelle</i> .....	154
4.2.3.1 Deux schémas pour visualiser le pilotage du cœur du centre directionnel .....	154
Avant la commercialisation du cœur du centre commercial, en 1968. ....	155
Le dispositif de conduite d'opération de la Part-Dieu en 1975 .....	157
4.2.3.2 Nouvelles perspectives pour l'expertise urbaine et nouvelles sources de financement .....	159
Des expertises partagées vers une organisation concurrentielle .....	159
De nouveaux canaux financiers avec le retrait progressif de l'État et l'arrivée des investisseurs bancaires et étrangers ..	161
Des questions qui restent en suspens .....	162
Épilogue .....	164

**CHAPITRE 5 : CITE INTERNATIONALE : RESISTANCES LOCALES A L'IMPOSITION D'UN « MODELE ENSEMBLIER » ..... 165**

5.1. ÉMANCIPATION DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE : RESTRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE ET ETABLISSEMENT D'UN RESEAU D'EXPERTS 1977-AUJOURD'HUI .....	167
5.1.1 <i>Organisation des compétences en aménagement au sein des services communautaires</i> .....	168
5.1.1.1 L'affirmation d'un pouvoir local en matière d'aménagement .....	168
De l'imposition d'une communauté urbaine de Lyon au développement de compétences communautaires reconnues ...	168
Des équipes d'élus locaux rajeunies pour une nouvelle dynamique centrée sur de nouveaux principes de gestion .....	169
L'aménagement : une compétence communautaire divisée .....	171
Création et évolution du département développement urbain : support technique de nouvelles ambitions politiques .....	172
5.1.1.2 La démarche « Lyon 2010 » où l'expression affirmée de la mue lyonnaise .....	174
La démarche « Lyon 2010 » : les prémisses d'une nouvelle culture urbaine .....	174
Les pôles du développement urbain repérés par le SDAU « Lyon 2010 » .....	175
La maison de Gerland : une mission expérimentale pérennisée et reproduite .....	177
Missions territoriales et S.E.M. d'aménagement pour une maîtrise publique locale du développement urbain .....	178
5.1.2 <i>une nouvelle culture locale des modes de faire l'aménagement</i> .....	180
5.1.2.1 Fin des monopoles institutionnels des années 1970 : renouvellement des expertises à Lyon .....	180
L'agence d'urbanisme de Lyon : support stratégique puis technique de la communauté urbaine .....	180
Exigences d'expertises spécifiques et émergence d'un marché concurrentiel de l'expertise urbaine .....	182
5.1.2.2 Émergence de nouveaux modes de pilotage d'opérations .....	184
Une S.E.R.L. reléguée au rang des aménageurs « communs » .....	184
Recours croissant à la Z.A.C. et ouverture à d'autres opérateurs .....	186
Plutôt qu'un modèle de pilotage d'opération, diffusion de « bonnes pratiques » .....	189
5.2. DU QUAI ACHILLE LIGNON A LA CITE INTERNATIONALE, EXPERIMENTATION DU MODELE ENSEMBLIER A LA LYONNAISE .....	191
5.2.1 <i>Acte I : 1984-1989, vers une réalisation « classique » d'un grand projet d'aménagement</i> .....	193
5.2.1.1 1984-1987 : le temps des études et naissance du concept de Cité Internationale .....	193
Les premières orientations du projet par la mission Quai Achille Lignon .....	193
Le concours international d'architecture, pour le rayonnement de l'agglomération lyonnaise .....	194
Comment donner une consistance à la Cité Internationale ? .....	196
5.2.1.2 1987-1989 Vers un pilotage d'opération renouvelé mais inspiré du modèle « Part-Dieu » .....	198
Ébauche du pilotage de l'opération : une S.E.M., des collectivités locales investies et un groupe d'opérateurs-promoteurs .....	198
La Cité Internationale acte 1 : avènement d'un savoir-faire local en matière de maîtrise d'ouvrage urbaine .....	200
Naissance des conflits – l'opération semble compromise .....	202
5.2.2 <i>Acte II : 1989-1998, la version lyonnaise du modèle ensemblier</i> .....	204
5.2.2.1 1989-1990 : reprise de l'opération sur de nouvelles bases .....	204
Modifications des principes de l'opération suite à l'élection de Michel Noir .....	204
Les dessous du concours opérateur : une Task Force pour retenir le « meilleur » candidat .....	205
Conservation de la S.E.M. <i>in extremis</i> .....	210
5.2.2.2 Chronique de l'acte II : réalisation de la première tranche de la Z.A.C. de la Cité Internationale .....	211
Des débuts difficiles, l'opération semble compromise .....	211
Les contrats signés, une assistance mutuelle .....	213
L'ambition de « Lyon, ville internationale » se concrétise au fur et à mesure de la réalisation de l'opération .....	214
5.2.3 <i>Le montage institutionnel ou le modèle ensemblier à la Lyonnaise</i> .....	216
5.2.3.1 Un montage institutionnel complexe clarifié lors du protocole de février 1990 .....	216
La Convention foncière entre SPAICIL et Ville de Lyon : 22 juillet 1991 .....	219
La convention d'aménagement entre SPAICIL et communauté urbaine de Lyon : 13 mai 1992 .....	220
Le premier bail à construction entre SPAICIL et Ville de Lyon : 6 août 1993 .....	221
5.2.3.2 L'opération clé en main ou la spécificité des grands groupes .....	223
5.2.3.3 La Cité Internationale ou les caractéristiques d'un partenariat public-privé à la Lyonnaise .....	225
La Cité Internationale acte II : un pilotage bicéphale entre public et privé .....	226
Des questions en suspens .....	229

5.2.4 <i>Épilogue : Une fin classique pour une opération qui reste exceptionnelle</i> .....	231
Liquidation de l'opération .....	231
Une suite « classique » pour l'achèvement de l'opération.....	231
<b>PARTIE 3 :     SYNTHESE</b> .....	<b>233</b>
<b>CHAPITRE 6 : LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE OU L'AVENEMENT D'UNE MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE LOCALE</b> .....	<b>234</b>
6.1. DE LA PART-DIEU A LA CITE INTERNATIONALE : AVENEMENT D'UNE MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE LOCALE .....	235
La recomposition de la maîtrise d'ouvrage urbaine à l'épreuve des faits.....	235
6.1.1 <i>Le partenariat public-privé révélateur d'une territorialisation des pouvoirs</i> .....	239
Rapport public-privé .....	239
Rapport central - local .....	240
6.1.1.1 Le partage du financement et du risque financier .....	241
6.1.1.2 L'expertise .....	243
6.1.2 <i>La recomposition de la maîtrise d'ouvrage urbaine à l'épreuve des faits : d'une pseudo-standardisation nationale à des « compositions » locales</i> .....	246
6.1.2.1 Du système hiérarchique au système réseau .....	246
Part-Dieu en 1975.....	246
6.1.2.2 La redéfinition du rapport public-privé.....	249
Quand aménager devient une histoire locale .....	249
6.2 L'IMPULSION DE CES CHANGEMENTS STRUCTURELS DONNEE PAR LE NIVEAU NATIONAL .....	253
6.2.1 <i>L'urbanisme opérationnel comme cadre référentiel aux interventions public-privé</i> .....	254
6.2.1.1 Aux fondements de la Loi d'Orientation Foncière : des débats sur le financement de l'aménagement .....	255
6.2.1.2 la Loi d'Orientation Foncière : le signe d'un basculement culturel/ changement d'état d'esprit .....	256
6.2.2 <i>Le réseau S.C.E.T. comme le passage du relais de la maîtrise d'ouvrage urbaine de l'État au local</i> .....	259
6.2.2.1. Aux origines du développement du réseau S.C.E.T.....	259
6.2.2.2. Le réseau S.C.E.T. comme signal d'un changement.....	260
6.2.1.3 La rupture consommée à partir des années 1980 .....	261
<b>CONCLUSION : L'AVENEMENT DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME LA REVELATION ASSUMEE DE LA COPRODUCTION PUBLIC-PRIVE DE LA VILLE</b> .....	<b>264</b>
Continuités .....	265
Ruptures .....	265
Les limites de nos travaux .....	266
Ouvrages et contributions dans ouvrages .....	268
Articles .....	279
Mémoires/ rapports de recherche .....	283
Articles, ouvrages, Revues et Rapports régionaux .....	285
Résumé .....	294
Summary .....	294

## RESUME

Ce travail de recherche porte sur l'analyse diachronique des rapports public-privé en aménagement urbain, autour de la question suivante : En quoi le partenariat public privé est-il révélateur de la métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine depuis la fin des années 1960 ? L'étude de la généalogie de la notion de « partenariat public privé » nous invite alors à analyser les débats sur l'action publique en cours depuis les années 1970. Nous distinguons alors trois niveaux qui se recouvrent et permettent de caractériser cette notion :

- La notion de partage ;
- La redistribution territoriale et institutionnelle des compétences ;
- Un basculement des cadres de références de l'action publique.

L'étude de l'action publique en aménagement urbain revient à examiner l'évolution de la maîtrise d'ouvrage urbaine et de regarder à travers le pilotage de deux opérations d'aménagement, l'une se déroulant au tournant des années 1970, l'autre au cours des années 1990, la manière dont se construit et s'inscrit le rapport public privé. Nos études portent sur l'agglomération lyonnaise et plus particulièrement sur la réalisation de la Part-Dieu (1965-1977) et la Cité Internationale (1985-1998).

Au terme de ce travail, le partenariat public privé en aménagement révèle la montée en puissance de l'acteur public local avec une nouvelle structuration du rapport public privé, avec notamment un affichage assumé de la part des collectivités locales de la collaboration avec le secteur privé. Enfin, ces transformations furent d'abord impulsées par le niveau national (l'État et la Caisse des Dépôts) avant d'être revendiquées par les collectivités locales les plus importantes.

## SUMMARY

This research presents a diachronic analysis of public private partnership in urban development, structured around a central question : which changes occur in public private partnership since the end of the sixties, and what evolution of management of urban projects do they reveal ? After a study of the genealogy of the notion of “public private partnership”, we analyse current debates on public management since the seventies. In this analysis, we distinguish three, partly overlapping levels which help us to characterise public private partnership :

- the notion of sharing ;
- the territorial and institutional reorganization of public powers and duties
- An alteration of the frame of reference of urban management.

French public management is examined through the evolution of urban project management and the way public private relationships are built up in two major projects. Our studies concern the urban area of Lyon and more particularly the projects of the “Part-Dieu” (1965-1977) and the “Cité

Internationale” (1985-1998). The first one was set up during the seventies, the other during the nineties. Our study shows that public private partnership in urban development reflects a progressive increase of power and influence of the local planning authority, who takes on an increasing number of responsibilities and works in cooperation with the private sector. It occurs that this evolution has been encouraged by the national level (the State and the *Caisse des Dépôts*) before being asserted by the more powerful local authorities.