
INTRODUCTION

L'ouvrage a pour objet la gestion de l'aménagement, au sens du management. La gestion de l'aménagement se distingue de la « gestion urbaine » qui traite principalement d'objets techniques et d'infrastructures identifiées ou, dans une optique sociale, qui organise la vie des habitants dans un quartier. Elle ne s'identifie pas à la « gestion publique », celle des collectivités locales ou des services publics, qui restreint l'analyse à une institution ou à un domaine d'intervention spécifique. Pas plus d'ailleurs qu'elle ne se focalise sur la gestion privée des constructions ou celle des investissements qui lui sont nécessaires. La gestion de l'aménagement se rapporte à des interventions conjointes qui ont pour but de structurer la dynamique d'un territoire. Elle traite de l'organisation, du pilotage, et de l'évaluation des équilibres sociaux, spatiaux et économiques. Elle se rapproche souvent de la gestion d'actions urbaines, comme les opérations ou projets d'aménagement, qui constituent des moyens pour mettre en œuvre les politiques. À ce titre elle s'inspire et se nourrit des méthodes et des pratiques de l'économie de l'aménagement.

La gestion et ses outils sont considérés dans leurs spécificités propres aux domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. Les interrogations posées¹ par les praticiens dans le cadre du développement de leurs opérations, soulignent la nécessité d'un renouvellement des références. Les besoins, anciens, ont organisé des réponses opérationnelles, mais la crise a exacerbé les tensions et poussé à reconsidérer les pragmatismes en vigueur. Il faut admettre que le thème est peu traité ailleurs que dans les pratiques professionnelles. La segmentation des champs disciplinaires en est peut être une raison. Le champ de la gestion peine à se spécialiser sur les objets urbains, tandis que celui de l'urbanisme craint de ne pas disposer des savoirs de base pour aborder le sujet.

1. Cet ouvrage se fonde sur les travaux d'étude et de recherche de l'auteur, qui ont fait l'objet d'un mémoire d'habilitation à diriger des recherches soutenu en 2009 à l'université Paris Est Créteil.

Les métiers eux même restent trop souvent cloisonnés. Celui de la gestion resterait-il le propre d'experts isolés ? Les savoirs, ne disposant d'aucun corpus structuré, se construisent alors par l'expérience. Le sujet répond pourtant à des attentes opérationnelles identifiées et à des perspectives de recherches elles-mêmes créatrices de références et de savoirs². Les praticiens doivent prévoir les lieux et les objets de création de richesse de l'urbanisation, organiser la dynamique de leurs projets en relation avec les futurs occupants auxquels ils sont destinés, arbitrer les financements, satisfaire aux exigences de l'État et de sa législation et rendre compte de leurs responsabilités devant les usagers, les contribuables ou les électeurs. De leur côté, les chercheurs disposent de clés de compréhension des mécanismes complexes qui font la ville. Ils se penchent sur les questions d'efficacité ou d'équité qui arbitrent les interventions. Leurs analyses peuvent contribuer à donner des réponses aux praticiens. La mise en commun des deux perspectives permet de dépasser les segmentations et de construire de nouvelles références.

La coordination d'évolutions urbaines désordonnées

La gestion de l'aménagement prend tout son intérêt dans l'urbanisation en-cours qui se débat entre une périurbanisation persistante, incontrôlée et faisant fi des ressources naturelles, et le coûteux renouvellement des centres prôné par les politiques. Les dysfonctionnements de la périurbanisation sont structurellement pointés du doigt : consommation d'espaces et déplacements inutiles, coût pour la puissance publique. Les choix reposent sur des fondements aussi peu rationnels que les mythes sociaux pour la vie à la campagne. Le développement des centres est par ailleurs mis en difficulté par le poids des occupations historiques, ou l'apparition de poches de pauvreté caractéristiques de disparités de développement. Les analyses n'ont pas tranché la complexité des interactions. Elles traitent de l'un ou de l'autre phénomène, se spécialisant à l'excès dans une direction sans envisager les implications ou les origines d'autre. Des dysfonctionnements proviennent aussi des incertitudes économiques qui pèsent sur les choix d'investissement, ou encore des incohérences entre les administrations, ou leurs modes de contrôles, ceux du droit heurtant ceux de la finance, souvent. Les possibilités de redéploiement ou de reconversion sont encouragées par des politiques publiques, entre autres celles de l'intervention foncière, qui s'appuient également sur les relais des stratégies privées. La démarche de gestion se doit de les accompagner dans leur intégralité, sociale, urbaine ou juridique, et dans leur transversalité.

La pratique de la gestion n'est pour autant pas absente en urbanisme. Elle dispose de bases solides. Les outils sont-ils inopérants ou leur usage reste-t-il insuffisamment développé ?

2. GUELTON et NAVARRE (2008).

Des nouveaux besoins de pilotage et d'évaluation sont issus de l'accélération des changements avec lesquels l'urbanisation se réalise. La multiplication du nombre d'agents économiques impliqués rend nécessaire une coordination de leurs pratiques urbaines. L'explosion des échanges stimule de nouvelles connexions entre les territoires et oblige à dépasser les politiques sectorisées. La conscience des temporalités contraint à de nouveaux arbitrages. Quels outils répondent alors à ce foisonnement de dimensions à prendre en compte ? Peut-on tirer des leçons des expériences observées ?

Le contexte d'aléas conjoncturels renforce l'importance du management. Dans une période où les arbitrages financiers internationaux surdéterminent les résultats locaux, la gestion doit permettre de sécuriser les contributions de chacun et de formuler des solutions réactives pour garder le cap du projet. L'incertitude sur les conditions environnementales double l'instabilité des facteurs sociétaux. Le suivi et le pilotage permettent de pallier les difficultés de prévision. Mais l'internationalisation de l'économie ne touche pas uniformément les territoires. Face à la diversité des situations spatiales, le gestionnaire ne peut se satisfaire des analyses moyennes et statiques. Comment satisfaire la spécificité des points de vue et la dynamique d'ensemble ? Comment concilier une vision convergente du territoire à partir de la diversité ?

Ces constats engagent à reconsidérer les analyses classiques pour intégrer les dimensions constitutives du territoire dans une approche globale et constituer une nouvelle base d'outils opérationnels.

La coordination d'une « modernisation » de l'intervention publique

La levée de ces obstacles par des politiques publiques, traditionnellement leaders en la matière, pourrait être à l'origine d'un retournement de tendance. Mais face à ces enjeux, le contexte de l'intervention publique présente des contraintes fortes qui requièrent un pilotage attentif avec des outils adaptés.

Les contraintes portent tout d'abord sur les limites budgétaires et la nécessité de rationaliser l'usage des fonds publics. Avec des objectifs et sous des formes qui leur sont propres, les institutions publiques n'ont pas des perspectives financières différentes de celles des entreprises privées avec lesquelles elles collaborent étroitement. Toutes ces structures sont mises en demeure d'utiliser leurs financements à bon escient et d'opter pour les solutions les plus efficaces. Elles sont incitées à se procurer des ressources propres et à mesurer leurs dépenses en fonction des objectifs poursuivis dans un rapport « qualité-prix » optimal. Ainsi pour orienter la production foncière, l'intervention directe sur les terrains publics est depuis longtemps délaissée au profit de mesures de planification, moins onéreuses. La cession de terrains publics est même aujourd'hui préconisée. Les objectifs se mesurent en montant des recettes annuelles. L'effet de levier d'une mise à disposition foncière à prix modéré sur

le développement urbain, que cherche notamment à mettre en œuvre la politique actuelle du logement, ne peut se dispenser de la réalisation de ventes « au meilleur prix » qui procurent des ressources au secteur public. Les incitations financières, ou les mesures de soutien à la reconversion foncière, doivent être calculées au plus juste et compte tenu des bénéfices qu'elles permettent de dégager. Les contraintes européennes imposent, de plus, le respect de la libre concurrence dans la mise en œuvre des politiques publiques. Il faut alors démontrer le niveau de prix d'équilibre des transactions et justifier le « juste prix » de l'intervention publique pour y parvenir. Le contrôle des objectifs mérite une gestion rigoureuse du « pourquoi » et du « comment » des mesures de soutien. Les besoins sont manifestes dans les institutions publiques et parapubliques. Elles sont mises en évidence dans les offres d'emploi. Les connaissances en gestion budgétaire et en suivi administratif, juridique et financier sont aujourd'hui une composante forte des profils de postes de chargé d'études et chargé d'opération.

Les approches économiques visent à guider l'action collective dans la définition des moyens et dans leur allocation optimale. Elles proposent des outils pour argumenter les décisions et tendre vers « le bon choix ». L'attention s'est longtemps portée sur les projets à dimension publique. À l'origine, ce sont les grands programmes d'infrastructure qui retiennent l'attention. Encore aujourd'hui on peut constater les avancées méthodologiques réalisées pour mesurer leurs conséquences économiques, et aider au choix et à la conduite de ces investissements. L'analyse des programmes d'infrastructure propose des articulations entre les contraintes d'efficacité du projet et celles des bénéfices collectifs pour la société. Mais elle marque aujourd'hui un recul, peinant à prendre en compte la complexité des enjeux qui entourent les décisions publiques locales. D'autres méthodes ont été expérimentées dans l'administration du secteur public, comme celles de la « Rationalisation des choix budgétaires », de la « New Public Administration », puis la « New Public Management » après les années 1980. Elles préconisent la mise en place de références privées du management entrepreneurial dans la sphère publique : la recherche de la performance, un système d'incitation et de contrôle de la qualité, le renforcement de la concurrence et un intérêt pour le bénéficiaire, l'utilisateur ou le consommateur. Elles sont aujourd'hui très controversées en raison de la remise en cause du concept de service public qu'elles induisent. Le problème ne viendrait-il pas davantage d'une confusion entre les objectifs poursuivis, et ces outils du management entrepreneurial ? Outils dont on peut se demander s'ils sont adaptés à répondre aux dimensions collectives et territoriales des enjeux urbains ?

La coordination d'acteurs urbains dispersés

Le besoin de coordination porte alors sur le pilotage des interventions dans la chaîne de l'aménagement.

Lorsque l'aménagement porte sur des espaces occupés, la multiplicité des partenaires impliqués de fait s'ajoute à la complexité juridique. En amont, il faut négocier avec le propriétaire mais aussi avec l'occupant qui ne poursuit pas les mêmes objectifs. La libération et la remise en état des terrains, puis l'aménagement, se font souvent sous le contrôle et l'arbitrage de la puissance publique dans ses multiples déclinaisons institutionnelles. Les procédures interfèrent souvent. À côté des communes traditionnellement responsables des politiques d'urbanisme, la variété de leurs démembrements institutionnels s'accroît avec les champs de compétence délégués aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) aux Sociétés Publiques Locales (SPL),... Les administrations publiques territoriales ou déconcentrées, sont nombreuses à être mobilisées sur des questions d'équipement, d'environnement, de patrimoine, de logement social... La chaîne de production de l'aménagement est, elle aussi, bouleversée et compose avec de « nouveaux » intervenants privés. Les investisseurs privés viennent³, ou reviennent⁴, sur les opérations sous des formes encore insuffisamment connues lorsqu'ils mobilisent des fonds étrangers ou internationaux. Les promoteurs et les sociétés de services urbains se positionnent sur la conception des programmes d'aménagement. Quelques propriétaires⁵ saisissent, de leur côté, des opportunités d'aménagement pour leur propre compte... Le besoin d'arbitrage devient une nécessité. Il est encouragé par ailleurs par les protagonistes des bienfaits du système de concurrence. De quels outils dispose-t-on pour ces arbitrages ?

Les critères qui guident les choix opérationnels ne peuvent pas se réduire aux indicateurs financiers, ni se suffire d'appréciations qualitatives. Ils doivent puiser dans le champ de l'économie de l'aménagement, de l'économie foncière, ou dans celui des analyses socio-économiques, tout en se rattachant aux modes opératoires effectifs des systèmes publics et des systèmes privés. Le besoin de coordination de ces interventions multiples est alors nécessaire dans le but d'optimiser des interventions concurrentielles. Il passe par un savoir-faire et des outils de management pour mettre en commun et harmoniser dans le sens du projet les objectifs stratégiques, les informations et les moyens de suivi et de contrôle.

3. ROUX (2006), chap. 6, « Nourrir les veuves écossaises » ; NAPPI-CHOLET (2009).

4. Développeurs, ensembliers dans Club ville aménagement (2006, chap. 3), démantèlement privé d'organismes para-publics (Icade).

5. Les « grands propriétaires » sont publics, ministère de la Défense, ministère de l'Intérieur, ou para-publics GDF, RFF, Assistance publique-Hôpitaux de Paris, Hospices civils de Lyon ou encore des sociétés privées, comme EADS, lorsque des évolutions conjoncturelles les mettent en position de restructurer leur patrimoine.

La demande professionnelle, lorsqu'elle exprime cette demande, explicite ces qualités de façon variée et classique : « prise en charge de la coordination et du pilotage des intervenants extérieurs », directe : « capacité à manager un projet et à animer une équipe », plus subtile : « capacité à assurer l'interface entre les élus et les partenaires et prestataires concernés », voire indirecte : « faciliter au maximum la réalisation des opérations de réhabilitation ».

Les montages opérationnels sur lesquels débouchent souvent les coopérations entre institutions sont fondés sur des interfaces complexes. Le besoin de compte rendu, de « reporting », n'est pas seulement un outil d'information utile aux commanditaires et aux partenaires. Il est aussi la base des rémunérations et des recours. Est-il cohérent de laisser ces attributions aux juristes et aux administratifs ? Ne peut-on pas espérer une réactivité sur le terrain en réponse aux aléas inévitables de l'aménagement, et pour devancer les arbitrages contractuels ?

Des réponses pour l'aménagement urbain

Le management propose des méthodes d'analyses stratégiques, de planification et des outils pour argumenter les prises de décisions. L'approche par la gestion de projet⁶ répond à ces perspectives.

La prise en compte de l'organisation fonctionnelle des processus de production a poussé à réfléchir à des méthodes intégrées et ce dans un processus interactif qui réunit les différents métiers en vue de la réalisation d'un objectif commun. Les travaux portent le plus souvent sur les projets d'entreprises, sur les organisations par filières et en réseaux. Elles trouvent un écho en aménagement dans des approches sur les processus⁷ et la construction cognitive de jeux d'acteurs⁸. La réflexion se développe sur les dimensions du temps et des échelles, si prégnantes dans les mutations urbaines⁹. Les ouvertures proposées par le management territorial¹⁰ paraissent plus adaptées au contexte de l'urbanisation. Elles posent les dimensions du développement économique et du développement durable à prendre en compte dans les analyses, celles des attentes et des modes d'organisation et de dialogue des multiples participants du processus, des habitants et usagers, aux institutions publiques jusqu'au poids de l'Europe. Les méthodes pratiques adaptées à la gestion des villes sont plus particulièrement explicitées par J. Bouinot¹¹. Ses travaux prennent en compte les enjeux stratégiques et partenariaux, ainsi que les impératifs de la concurrence diversement appréhendés dans le secteur

6. De nombreux ouvrages existent sur le sujet. On retiendra, entre autres, celui de Aïm (2007).

7. ARAB (2007).

8. ARAB et LEFEUVRE (2011).

9. BENGHOZI (2004).

10. DECOUTÈRE, RUEGG et JOYE (1996), HURON et SPINDLER (1998).

11. BERMILS et BOUINOT (1999) puis BOUINOT (2002).

public. Ils énoncent des moyens pour les satisfaire, dans une dynamique d'efficacité et d'équilibre spatial et économique. L'intérêt des méthodes de gestion pour construire l'aménagement et l'urbanisme prend alors tout son sens.

C'est dans cette dernière lignée des modèles économiques de l'aménagement que l'ouvrage s'inscrit. Elle se distingue¹² des approches de planification stratégique, de coopération institutionnelle ou de choix politiques. La connaissance des références économiques de la décision d'aménagement, pour les anciens et les nouveaux opérateurs dans le contexte des mutations urbaines, souligne une démarche mal relayée d'un système organisationnel à l'autre et en quête de nouvelles références¹³. Les questions sont posées¹⁴. Les outils pour comprendre et mesurer les interrelations issues de la dynamique urbaine sont, sous cet angle particulier, actuellement encore expérimentaux. Ils sont développés sur de grands projets, sur lesquels se concentrent les expertises et les moyens, et dont la reproductibilité est interrogée. Ils sont aussi développés sur des projets isolés mais peu connus et dont les « bonnes pratiques » ne sont pas encore valorisées. Une montée en généralité est attendue.

L'ouvrage propose de caractériser les enjeux auxquels sont confrontés les opérateurs de l'aménagement urbain. Il est nécessaire de poser les contraintes et les finalités du gestionnaire. Les principales tendances de l'urbanisation s'imposent à lui. La première partie de l'ouvrage en pose les dimensions structurantes. Elle rappelle comment ses dimensions sont abordées dans les pratiques. La gestion de l'aménagement doit se mobiliser pour en apprécier les déclinaisons spatiales et construire les analyses pour les comprendre et en mesurer la subtilité. La seconde partie de l'ouvrage propose de nouveaux modes de lecture des évolutions urbaines en caractérisant trois échelles d'analyse, correspondant à trois niveaux de gestion territoriale. La troisième partie présente un corpus de références pour construire et accompagner les stratégies territoriales, les adapter au contexte territorial et les conduire au but, en tirant profit des tourments et des opportunités.

12. voir LACAZE (2012).

13. GUELTON, NAVARRE, ROUSSEAU (2011).

14. Notamment LACOUR, PERRIN et ROUSIER (2005).