

Cahiers ADES

**SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES
et
PARTENARIATS PUBLIC PRIVÉ**

(France – Europe)

DA ROLD Jacques

2010

Publication apériodique, les « Cahiers ADES » rassemblent sur des thématiques illustrant les programmes du laboratoire ADES, des travaux de doctorants et de chercheurs explorant des pistes de recherche nouvelles ou constituant une étape rédactionnelle menant à des ouvrages plus achevés. Les « Cahiers ADES » se veulent avant tout une publication relativement informelle ouvrant sur la discussion et la réflexion scientifiques.

Guy Di Méo

Directeur de la publication

Guy Di Méo

Composition et mise en page

Marie-Bernadette Darignac

Relecture

Marie-José Claverie

Couverture

Aimée Laffite/Marie-Louise Penin

UMR ADES

Maison des Suds 12 esplanade des Antilles 33607 PESSAC CEDEX

www.adès.cnrs.fr

ISSN – 1760-9739

mars 2010

SOMMAIRE

Avant-propos	5
<i>Di Méo</i>	
Introduction	7
Reflet et révélateur des cultures locales	16
<i>Métropole, gouvernance urbaine et gouvernement des villes</i>	16
Bordeaux, Rennes et Montpellier	20
SEML et maîtrise d’ouvrage urbaine	43
Partenariat Public Privé (PPP) et contextes européens	45
Le PPP et les Contrats de Partenariat : nouveaux sésames	48
PPP en aménagement	59
<i>En Allemagne</i>	60
<i>Aux Etats-Unis d’Amérique et en Grande-Bretagne</i>	62
<i>Aux Pays-Bas</i>	68
<i>En Suède</i>	71
<i>Au Danemark</i>	71
<i>En Italie et en Espagne</i>	72
Cultures locales et niveau d’implication des collectivités locales	78
Les EPL en Europe	86
Conclusion	89
Bibliographie	92

Avant-propos

Ce numéro des Cahiers ADES inaugure une nouvelle formule. Il s'agit en effet, pour la première fois depuis la création de ces « papiers » de recherche, d'un texte unique, fort de son unité propre et développant son propos sur une centaine de pages. De plus, ce numéro reprend, sous une forme synthétique, ramassée et abrégée, le contenu d'une thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, soutenue par Jacques Da Rold, en 2008, devant un jury de l'Université de Bordeaux 3. L'ouvrage et son auteur offrent plus d'une originalité qu'il est bon, ici de rappeler.

Jacques Da Rold n'est pas, en effet, un docteur ordinaire. Son implication dans la recherche intervient au terme d'une longue carrière consacrée à l'aménagement des territoires, particulièrement au sein des Sociétés d'Économie Mixte Locales (SEML). Le lecteur fera immédiatement le lien entre le thème de sa recherche et les compétences comme l'expérience professionnelles du chercheur. Cependant, ce qui caractérise plus encore Jacques Da Rold, c'est que cet ingénieur de formation ne s'est jamais satisfait, dans son métier, de ce qu'il appelle « la rationalité et la rigueur » de sa culture technique initiale. Interpellé très tôt par la complexité des scènes urbaines sur lesquelles il évoluait, saisi par la diversité des acteurs et des points de vue sur l'action qu'il fut amené, très tôt, à rencontrer, il décida d'élargir son horizon en acquérant une spécialité d'urbaniste. Ainsi, la dimension sciences sociales et humaines lui apparut, précocement, une nécessité absolue pour remplir, dans de meilleures conditions, ses fonctions de conseiller, de concepteur technique et de gestionnaire en aménagement auprès des collectivités territoriales.

Il est par ailleurs incontestable que Jacques Da Rold a pris, de manière sans doute supérieure à la moyenne, sa profession à cœur. Acteur des SEML sur les trois sites (Montpellier, Rennes et Bordeaux) qui figurent au cœur de son étude doctorale comme de ce texte, il se veut aussi un défenseur de ce type de structure et de dispositif d'aménagement. Que l'on se rassure toutefois, le parti d'engagement auprès des SEML qu'il adopte ne se démarque jamais d'un regard scientifique qui fait la part des choses, pèse le pour et le contre, sans sombrer à aucun moment dans une hagiographie (si jamais l'on est autorisé à employer ce terme pour les SEML, considérées dès lors comme des personnes, des actants à la manière de Michel Lussault) de ces organismes mêlant secteurs public et privé. Pour se résumer, il convient de préciser que deux circonstances expliquent, dans le cas de notre auteur, cette mutation de l'acteur en chercheur.

La première tient à un désir de « monter au créneau » devant la remise en cause récente de la légitimité des SEML, alors même que le champ des acteurs de la ville s'élargit du fait de l'émergence de nouvelles formes de Partenariat Public Privé (PPP) et d'Entreprises Publiques Locales, sur fond de « culture européenne » et de mondialisation.

La deuxième raison, sans doute plus importante encore que la première aux yeux de Jacques Da Rold, tient à son souci, parvenu au bout de sa vie active, de prendre le recul nécessaire pour réinterpréter, voire décrypter le sens de ces années passées dans l'action d'aménagement et dans la philosophie des Partenariats Public Privé. Sa posture consiste aussi à replacer ces années passées dans une vision plus diachronique de l'aménagement des territoires de l'urbain que ne le permet le travail de terrain au jour le jour. Il souhaitait, de la sorte, parvenir à une meilleure compréhension de ces incessantes remises en question dont furent toujours l'objet, depuis qu'il les pratique et même avant, en fait depuis les années 1950, les SEML.

Désireux d'inscrire sa réflexion dans un cadre qui soit indépendant des mondes professionnels dans lesquels il avait jusqu'alors évolué, le futur doctorant s'est adressé au Professeur Maurice Goze, Directeur de l'Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme de l'Université de Bordeaux 3 et membre d'une UMR 5185 ADES qui allait

devenir son équipe universitaire d'accueil. Jacques Da Rold et Maurice Goze avaient fait connaissance lors du séjour de stagiaires de l'IATU à la SEM Gironde Développement que dirigeait alors le premier, ainsi qu'à l'occasion de la préparation d'une table ronde pour le congrès des SEM organisé à Bordeaux en 2004. Les deux partenaires avaient établi ensemble le double constat que, d'une part, les SEML avaient été, au cours des cinquante dernières années, les témoins, souvent décriés, voire contestés, de l'évolution des politiques urbaines territoriales de notre pays et, qu'à ce titre, elles constituaient sans doute un bon révélateur de ces politiques, alors que, d'autre part, elles avaient paradoxalement fait l'objet de peu de recherches universitaires, à l'exception de travaux d'ordre juridique.

C'est dans ce contexte que Jacques Da Rold prépara, puis soutint, le 20 novembre 2008, sa thèse. Son originalité thématique, toujours bien présente dans ce texte, reposait sur une observation scientifique des SEML en tant qu'acteurs opérationnels et que témoins de la mise en œuvre des politiques territoriales urbaines au cours du dernier demi-siècle. Au-delà de la prise en compte du cadre juridique des SEML, ce travail s'attache donc, essentiellement, à l'analyse de leur légitimité opérationnelle, à ce qu'elles font plus qu'à ce qu'elles sont ou, plus exactement, à ce qu'elles devraient être aux yeux de la loi et des réglementations. Leur légitimité est donc considérée ici à travers le prisme des projets stratégiques des élus locaux, celui de leur volonté politique de maîtriser les dits projets, celui de leur niveau d'implication dans leur déroulement. La thèse de Jacques Da Rold, à peine résumée dans ce numéro des Cahiers ADES, défend l'idée toujours discutable (et que l'auteur discute d'ailleurs lui-même, dans les pages qui suivent) que les SEML ont été et demeurent, dans leur principe comme dans leurs pratiques, de bons outils susceptibles d'accompagner, de manière efficace, le passage toujours annoncé, mais continuellement différé, du « gouvernement des villes » à la « gouvernance urbaine ». Par-delà les trois exemples français qu'il compare en donnant aux hommes d'action, aux élus, la part qui leur est due pour expliquer, au sein de structures juridiques semblables, des stratégies et des résultats résolument différents, il prend aussi le parti de regarder de près ce qui se fait à l'étranger dans le même domaine : de l'Allemagne aux États-Unis, en passant par la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, l'Italie et l'Espagne.

J'ajouterai, pour clore cet avant-propos, que cette recherche, ici restituée, s'est inscrite dans l'axe 1 du projet quadriennal 2007-2010 (en fait amorcé dès 2005) du laboratoire ADES (UMR 5185 du CNRS et des Université de Bordeaux 3 et 2), s'intéressant aux formes et processus des territorialisations de l'action publique. Elle fait la preuve du rôle primordial que jouent les études doctorales au sein des unités de recherche, y compris en SHS... Ce dont, je présume, les lecteurs de ce numéro seront convaincus.

Guy Di Méo

Introduction

Les aspects juridiques, lois et règlements qui font partie intégrante de l'évolution des Sociétés d'Economie Mixte Locales (SEML) et des différents modes de Partenariat Public Privé ne peuvent être occultés. Ils accompagnent cette recherche mais n'en constituent pas l'essence qui, tel que le rappelait André Santini en 1988, se situe dans la qualité des hommes et dans les opérations réalisées. *"Les SEM ont largement contribué, mais trop souvent dans l'obscurité, à aménager et équiper notre territoire... C'est une formule délicate car elle repose sur la qualité des hommes qui l'animent et la valeur des SEM réside moins dans leurs caractéristiques (capital, contrats...) que dans les opérations qu'elles réalisent"*¹.

Claude DEVES² définit la Société d'Economie Mixte (SEM) comme une société dans laquelle des capitaux privés sont associés à des capitaux publics en vue de gérer une activité d'intérêt général. Charles ALBOUY³ précise alors que "la société d'économie mixte est donc une institution de droit privé". Sociétés anonymes, les SEM disposent ainsi d'une gestion et d'une logique d'entreprise avec *"la prise en compte de l'intérêt général dans ses objectifs"*⁴. *"Présentée comme une troisième voie entre la domination du marché et celle de la planification, le concept d'économie mixte évoque une idée de modération et de synthèse entre deux systèmes extrêmes dont on ne prendrait que la meilleure part. Ce concept remplace la confrontation par une logique de coopération et de travail en commun, où chacun, le secteur public et la puissance publique, apporte le meilleur de ses compétences... Par la magie du contrat de société, l'ancien adversaire devient un allié et un compagnon de combat."*⁵

La Fédération des SEM⁶ recense, en septembre 2007, 1117 SEM en activité⁷. Celles-ci se répartissent en 281 SEM d'aménagement, 262 SEM immobilières et 574 SEM de services, décomposition indicative, certaines SEM intervenant dans plusieurs de ces domaines d'activités aux contours "perméables", depuis la diversification des compétences des collectivités locales à l'issue de la décentralisation et de l'évolution du contexte juridique des SEML depuis 1983.

En France, les SEM sont des Sociétés Anonymes (SA) qui associent dans leur capital des Collectivités et des partenaires économiques et financiers publics ou privés. Elles sont dites locales (SEML) lorsque les Collectivités Locales sont prépondérantes parmi les actionnaires publics, par distinction avec les SEM d'État, telles que l'étaient les SEM d'autoroutes, constituées entre l'État et des actionnaires privées et au capital desquelles les Collectivités locales, si elles sont présentes, sont minoritaires.

Depuis 1983, les Collectivités Locales doivent être majoritaires au capital des SEM Locales⁸, en France, obligation spécifiquement française, l'encadrement du capital des SA étant rarement fixé par le législateur dans les autres pays d'Europe.

Les SEML sont ainsi actuellement régies tout à la fois par la loi du 7 juillet 1983 modifiée et codifiée aux articles L.1521-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) qui permet de les définir comme des entreprises des Collectivités Locales et par la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales modifiée et codifiée aux articles L. 225-1 du Code de Commerce qui les soumet aux règles du droit privé. La loi dite de "modernisation" du 2 janvier 2002 apporte quelques ajustements facilitant notamment les

1. Santini A., 1988, *40 ans de Sociétés d'économie mixte en France*. Economica, p. 8.

2. Deves C., avril-juin 1987, A quoi sert l'économie mixte? *Revue française d'administration publique*, p. 229.

3. Albouy C., 1991, *Sociétés d'économie mixte locales*, Masson, p. 7.

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

5. Durand G., 2002, *Les Sociétés d'économie mixte locales*, Berger Levrault, p. 9.

6. La fédération des SEM, créée en 1957, est devenue en avril 2008 la fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL).

7. Site de la fédération des SEM (page consultée le 11 septembre 2007), (1094 SEML-SPLA en 2008, site de la fédération des EPL)

8. Il existe encore d'anciennes SEML, type loi de 1926 où les collectivités sont minoritaires.

concours financiers des Collectivités dans le cadre d'aides à la structure de la SEML ou la promotion économique d'un territoire.

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

Cette formule de l'économie mixte n'est cependant ni récente, ni spécifiquement française. Même s'il est de bon aloi d'associer l'origine de l'économie mixte à l'époque de COLBERT, la formule de l'économie mixte est réellement "née dans l'Allemagne du 19^e siècle, sous l'expression *Gemischte wirtschaft* (économie mélangée)"⁹, une loi allemande du 6 juin 1895 autorisant les communes à participer au capital de certaines sociétés. Ceci explique qu'en France, "au niveau local, l'économie mixte apparaît d'abord dans les territoires d'Alsace-Lorraine recouverts en 1918"¹⁰.

En France, le dirigisme de l'ancien régime avait été violemment mis en cause par les physiocrates du 18^e siècle, partisans du "laisser faire" et de la liberté du commerce et de l'industrie". *La législation française n'admettra la SEML que très progressivement et, en attendant, la collaboration entre les collectivités locales et les entreprises privées s'organise autour de la concession du service public. Ainsi, la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique prévoit que les départements, communes ou syndicats de communes et les établissements publics qui voudront participer financièrement à l'établissement d'usines hydrauliques auront les mêmes droits que l'État*"¹¹.

Le concept de l'Economie Mixte, telle que nous la connaissons actuellement, n'est effectivement apparue en France que pendant l'entre-deux guerres pour répondre essentiellement à un besoin de logements sociaux. Ainsi, pour la première fois, les "décrets-lois Poincaré" du 26 novembre et du 28 décembre 1926 ont autorisé l'intervention économique des communes dans des sociétés commerciales ayant notamment pour vocation la construction et la réhabilitation de logements sociaux ou la gestion de services publics, participations qui ne pouvaient excéder 40% du capital social de ces sociétés. Deux secteurs ont été plus spécialement concernés : le logement et les services publics urbains, principalement de transports et d'énergie. Il s'agissait alors de faire face à la défaillance des promoteurs et des concessionnaires privés. Cette situation n'était d'ailleurs pas nouvelle; elle persistait depuis le début du siècle tel que l'analyse Jean-Paul Flamand dans son ouvrage de référence sur "le logement du peuple", "*l'ennui était que l'initiative ne se portait pas au secours du logement social. L'épargne, tant privée que publique, préfère de loin s'investir dans les emprunts d'État et les spéculations à l'étranger, qui assurent une rente plus profitable et, apparemment, moins risquée*"¹².

Ceci explique, notamment dans les grandes villes, l'implication des municipalités dans ce domaine du logement social. C'est ainsi que la RIVP (Régie Immobilière de la Ville de Paris) créée en 1923 a été transformée en SEM en 1929, ce qui permit une "*coopération plus étroite par la participation de la ville au capital social de la RIVP et la présence de mandataires du conseil municipal au sein de son Conseil d'Administration... C'était là une heureuse innovation qui doit d'autant plus retenir l'attention qu'à l'expérience les résultats se sont révélés pleinement satisfaisants... les représentants respectifs de la Ville de Paris et de la RIVP ayant travaillé dans un esprit d'entière collaboration et de bonne harmonie*"¹³.

9. Albouy C., 1991, *Sociétés d'économie mixte locales*, Masson, p. 7.

10. Devès C. et Bizet J.-F., 1991, *Les sociétés d'économie mixte locales*, Economica, p. 3.

11. Durand G., 2002, *Les sociétés d'économie mixte locales*, Berger-Levrault, p. 10.

12. Flamand J.-P., 1989, *Loger le peuple*, La Découverte, p. 107.

13. Lair M. et Lanau Jean, 1988, Un précurseur : la Régie Immobilière de la Ville de Paris. In *40 ans de Sociétés d'économie mixte en France*, Economica, p. 35.

Au-delà des aspects juridiques qui pouvaient servir de support et de levier à l'action, c'est bien d'abord la volonté locale qui se mettait en œuvre. La loi "Loucheur" du 13 juillet 1928 organisait le concours financier de l'État, des départements et des communes en faveur des constructeurs, non plus seulement d'habitations "à bon marché", mais aussi d'immeubles à "loyers moyens" et ouvrait ainsi un champ nouveau aux initiatives privées : c'était sans le nommer une forme de "partenariat public privé" pour une œuvre collective. Mais force était alors de constater la carence de l'initiative privée¹⁴, celle-ci ne se décrétant pas par texte de loi, mais nécessitant un contexte économique suffisamment stable, ce qui n'était pas le cas des "années 1930".

Cette naissance de l'économie mixte dans "l'entre deux guerres" concernait surtout les grandes villes dont Paris et Marseille : on parlait alors de "capitalisme social" ou de "socialisme municipal", dénominations cristallisant tout à la fois l'ambivalence de ces sociétés et leur mission de service d'intérêt général près des communes, face à la carence de l'initiative privée. C'est donc bien le contexte économique et social et le volontarisme local qui prévalent, au-delà des cadres juridiques, dès l'origine, à l'émergence et au développement de telles sociétés, Entreprises Publiques Locales.

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

Le droit de créer des entreprises locales à participation publique telles les SEML a alors été étendu par une refonte du droit de l'interventionnisme économique local, notamment le décret n°55-579 du 20 mai 1955¹⁵. Ce décret étend aux départements les compétences accordées précédemment aux communes, notamment par les lois "Poincaré", et élargit les possibilités d'intervention de ces deux collectivités aux sociétés créées pour la mise au point de projets d'équipement ou de gestion de services publics. Une nouvelle ère s'engage pour les sociétés d'économie mixte, cet acte de droit de 1955 pouvant être considéré comme celui de leur "décollage"¹⁶ et, dans les faits, l'acte de naissance de l'économie mixte locale actuelle.

Le droit a ainsi accompagné une évolution en marche, sous l'égide du ministre des finances Pierre Phlamin et du directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) François Bloch-Laine, l'un et l'autre humanistes sociaux imprégnés tout à la fois de la mission de l'État, de la "continuité de celle-ci" et du pragmatisme des hommes d'action¹⁷.

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

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

16. Titre d'un chapitre de *40 ans de sociétés d'économie mixte en France*, Economica, 1998, p. 13-14 : "L'après guerre : le décollage". "Après la deuxième guerre, l'heure était aux grands objectifs d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'équipement urbain. Les entreprises privées préféraient se tourner vers l'industrie, beaucoup plus rentable. C'est donc ce nouveau souci de l'aménagement combiné avec le relatif désintérêt du secteur privé pour prendre en charge des opérations aux aléas financiers importants qui ont conduit l'État à promouvoir de nouvelles structures plus légères que l'administration: les SEM (ceci concerne aussi bien l'économie mixte nationale que locale)... Aux SEM nationales revient l'aménagement du territoire; aux SEM locales revient l'aménagement urbain. Cette évolution du rôle des collectivités locales dans le développement du pays a rendu nécessaire une nouvelle réglementation. L'économie mixte locale est marquée de façon déterminante par le décret du 20 mai 1955".

17. Les historiens ont mis en exergue le rôle qu'a joué François Bloch-Laine dans la transformation de l'administration des finances dans l'après guerre, dans son adaptation aux défis économiques et financiers posés par la reconstruction et le rééquipement du pays et dans sa "conversion à l'économie" (In *Profession fonctionnaire*, Le Seuil, 1976, p. 103).

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

L'approche des SEML, comme celle de tout acteur de l'action publique, trouve bien ainsi, pour partie essentielle, sa pertinence dans la connaissance des hommes qui en ont assuré et en assurent la "légitimité" par l'action. *L'intuitu personae* est une composante importante dans le monde de l'économie mixte, comme dans celui des autres acteurs de la Ville. Au sein de nos sociétés rationnelles, et parfois "dépersonnalisées", les relations humaines demeurent ainsi présentes dans l'action collective et tel que le signalent Michel Crozier et Erhard Friedberg, "contre les illusions scientistes et/ou technocratiques... il n'y a pas de systèmes sociaux entièrement réglés ou contrôlés. Les acteurs individuels ou collectifs qui les composent ne peuvent jamais être réduits à des fonctions abstraites et désincarnées. Ce sont des acteurs à part entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose le système, disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres"¹⁸.

C'est de cette "marge de liberté" que disposa François Bloch-Laine en engageant la "vénérable" Caisse des Dépôts et Consignations¹⁹, "princesse endormie"²⁰, dans l'aventure du logement et de l'aménagement. Il n'entendait d'ailleurs pas faire des SEML, de la SCET et de la SCIC des "institutions" pérennes, mais bien des "facilitateurs de l'action locale" et, tel que le rappelait Pierre Pflimin le 1^{er} juillet 1955²¹, avec pour principe de "ne développer son activité qu'en fonction des besoins qui se manifesteront, en donnant toujours à ses interventions un caractère facultatif".

Cet aspect, ce "caractère facultatif" mérite d'être rappelé au regard des questionnements et querelles qui se sont développées, et redeviennent d'actualité, sur le "monopole" des SEML et leur positionnement dans le champ de la concurrence. Les SEML n'ont jamais bénéficié de "monopole", étant par nature une création volontaire sous l'égide des élus locaux. Elles ont de ce fait toujours été situées dans un champ concurrentiel, même si celui-ci n'a été formellement réglementé que depuis 1993 pour les services et depuis 2003 et 2005 pour l'aménagement. En effet, au-delà de ces réglementations et avant même la formalisation de celles-ci, les Collectivités Locales ont toujours eu le choix entre plusieurs modes d'intervention pour la mise en œuvre de leurs politiques et différents acteurs publics²², parapublics ou privés pour les accompagner. L'intervention en "régie directe" a d'autre part toujours été une alternative à toute forme de délégation. La Fédération Nationale des Promoteurs-Constructeurs, tout en dénonçant le caractère hégémonique des SEML, reconnaît d'ailleurs que dans la période "faste" des ZAC²³ des années 1980, la part des SEML ne représentait que 45 %²⁴ des dites zones.

Ce qui pour François Bloch-Laine n'avait d'ailleurs pas vocation à constituer des "institutions pérennes" se retrouve dans la particularité des SEML à développer une logique

18. Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Le Seuil, p. 29-30.

19. La CDC a été créée en 1816 ; François Bloch-Laine en fut le Directeur Général de 1952 à 1967.

20. Expression de François Bloch-Laine, cf. Margairaz M., Deux septennats à la tête de la CDC. In Bloch-Laine F., *fonctionnaire, financier, citoyen*, Ministère de l'Économie et des Finances, 2005, p. 111.

21. Lettre de Pierre Pflimin à François Bloch-Laine. In La SCET, la ville, la vie, SCET /CDC, 1996, p. 12.

22. Dont les services de l'État lui-même tels ceux de la DDE avec une "tarification attractive".

23. ZAC : Zone d'Aménagement Concerté.

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

d'entreprise devant répondre à l'attente des Collectivités, en apportant les solutions les mieux adaptées, à un moment donné, pour la mise en œuvre de leurs projets. Les SEML ne sont donc pas, à cet égard, des entreprises comme les autres. Sans légitimité propre, leur raison d'être réside bien, dès l'origine, dans leur capacité d'être un "levier" pour l'action des Collectivités Locales, conjuguée alors, en 1955, avec la volonté de l'État.

Ceci se retrouve dans les variations importantes que l'on peut constater dans le nombre même de SEML en activité. Le mouvement des SEM connaît effectivement un essor à partir de 1955 passant de 19 en 1950 à 196 en 1966, puis 566 et 607 en 1970 et 1980. S'il s'agissait alors du "décollage", le "second souffle" eut lieu à partir de 1983 pour atteindre un maximum de 1529 SEM recensées en 1994 : 1199, 1306 et 1130 respectivement en 1990, 2000 et 2006, pour 1137 en septembre 2007²⁵. Cette évolution n'est pas contradictoire avec l'esprit initial de ne pas pérenniser des "institutions" démontrant tout à la fois la capacité des SEML à adapter leurs offres de services sans "l'institutionnaliser" et surtout l'implication croissante des collectivités dans tous les domaines de la vie locale. En cela, les SEML sont un reflet des évolutions des politiques urbaines et territoriales de ces cinquante années.

Les "remises en cause" des années 1970 en sont le témoignage. En réaction à l'urbanisme des décennies passées, les SEML étant bien souvent assimilées à l'ère des "grands ensembles", et sous la pression "libérale" d'un secteur privé qui s'est organisé et trouve des relais près de ministres tels que Valéry Giscard-d'Estaing et Albain Chalandon²⁶, puis, plus tard Michel d'Ornano, les services de l'État veulent marginaliser le système de l'économie mixte auquel ils n'ont jamais adhéré²⁷. Dès le milieu des années 1960, la mise à l'écart des SEML dans la réalisation des Villes Nouvelles de la région parisienne relève autant de cultures professionnelles en rupture avec celles de la SCET²⁸ et des SEML que de la volonté de réaffirmer le rôle de l'État et de la planification régionale, symbolisée par la création de la DATAR en 1963. Les SEML ont été ainsi tout à la fois acteurs et témoins des "jeux" de pouvoir et de régulation croisée entre l'État et les Collectivités Locales, selon les modèles décrits par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig. *"Le modèle de régulation croisée met en présence deux catégories d'acteurs dont le poids, le rôle et les ressources sont asymétriques, les dirigeants des Collectivités Locales et les représentants de l'État qui en tant que fonctionnaires, oeuvrent dans les services extérieurs des ministères"*²⁹.

D'une part, du côté de l'État sous les pressions conjuguées de la DATAR et des ministères de l'Équipement et des Finances, on évoque le "développement excessif" de la SCET et "les dangers de l'économie mixte"³⁰. Le concept de Société d'Économie Mixte a d'ailleurs été contesté pour des raisons souvent opposées. Certains y décèlent une dislocation des structures administratives et l'affaiblissement de la puissance publique, la SEML démembrement de l'administration et échappant à son contrôle pour mener sa propre existence, à l'inverse, d'autres s'inquiètent de l'installation de la puissance publique dans un domaine qu'ils considèrent comme naturel pour les intérêts privés. C'est la traditionnelle querelle au sujet des frontières entre secteur privé et secteur public, avec ses critiques croisées, qui prend régulièrement les SEML pour cible, surtout dans les périodes pendant

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

26. Albain Chalandon fut ministre de l'Équipement de 1968 à 1972 puis assumait des fonctions de ministre des finances et de PDG d'Elf-Aquitaine.

27. Notamment en 1980 (congrès d'Avignon et rapport Grégoire près du ministre D'ornano) propositions du ministère des finances pour limiter les possibilités d'intervention des SEML.

28. Sur la conception qu'à la SCET du grand ensemble, Parfait F., 1959, Conception, organisation, réalisation des grands ensembles d'habitations, *Urbanisme*, n° 65, p. 18-39.

29. Duran P. et Thoenig J.-C., 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Sciences Politiques*, v. 46, p. 584.

30. Lors des premières discussions sur l'aménagement touristique du littoral Languedoc Roussillon tel que rapporté par : Lyonnet A. et Menard L.-A., 1969, *Recherche sur l'administration de mission dans la vie locale*, PUF, p. 13.

lesquelles elles bénéficièrent du soutien des élus locaux dans leur revendication d'émancipation par rapport au pouvoir d'État. Des alliances contre nature se nouent alors entre les tenants d'un libéralisme régulé par les "garants" de l'État au ministère des Finances et certains syndicats, tels la CGT ou FO, qui, trop souvent, continuent de confondre service public et fonction publique, même au sein du Conseil Economique et Social³¹.

D'autre part, on note un engagement accru des élus locaux dans la maîtrise du développement de leurs villes, l'urbanisme et le cadre de vie devenant des priorités politiques locales et un désengagement financier relatif de l'État qui s'appuie davantage sur le secteur privé³² conduisent à réexaminer le rôle de chacun au sein des SEML. La tutelle de l'État, l'influence de la CDC et de ses filiales est critiquée par les élus locaux engagés dans un mouvement d'émancipation, notamment par les "nouveaux maires" après les élections de 1971 et surtout de 1977, sous l'influence des Groupes d'Action Municipale (GAM)³³.

D'outil de l'État, créées pour l'urbanisation et la modernisation du pays, les SEML deviennent ainsi, progressivement, acteurs de la politique des élus locaux passant sous le contrôle de ceux-ci, tel que le signale Patrick LE GALES. *"Les SEML ont été partie prenante du jeu complexe entre élus et préfets dans les années 1970. Elles ont permis aux premiers d'entreprendre des opérations d'urbanisme et de développement économique, non sans solliciter parfois la légalité. Grâce à leur capacité d'expertise et à leurs ressources, les SEML ont permis aux Collectivités Locales de se passer des services extérieurs de l'État. Elles ont ainsi anticipé les réformes de décentralisation : les élus étaient prêts à utiliser ces outils lorsqu'ils ont acquis une nouvelle autonomie"*³⁴. Les SEML ont ainsi, tout à la fois, anticipé la décentralisation et participé à la mise en œuvre de celle-ci.

Le "second souffle" des SEML, à partir de 1983, est ainsi une conséquence directe de la décentralisation engagée en 1982 et de l'engagement des SEML près des élus locaux avant même la décentralisation. La loi du 7 juillet 1983 modifie le statut des SEML et entérine une évolution majeure des rapports entre l'État et les Collectivités Locales, notamment pour les communes et les départements. La présence des préfets aux Conseils d'Administration des SEML, exigée auparavant lorsque la part de capitaux publics était supérieure à 50 %, est ainsi supprimée, traduction concrète de cette évolution. *"L'esprit même de la décentralisation laissant aux collectivités locales la maîtrise de leur développement semblait aller immanquablement dans le sens du développement des SEM"*³⁵. Cet engouement pratique très important faisait dire à André Santini en 1989, *"La SEML n'est plus un sujet de honte, elle devient un objet de fierté"*³⁶. Jacques Caillosse, Patrick Le Gales et Patricia Loncle-Moriceau complètent cette perception de la transformation de l'action publique dans les années 1980. *"Si les raisons du développement considérable des SEML depuis la loi de décentralisation sont multiples, les problèmes, ou tout au moins les questions soulevées par cette implantation croissante, le sont aussi... La forme particulière de Partenariat Public Privé introduite par les SEM, et notamment les SEML, marque certes une certaine remise en cause de la fonction de l'État, de son efficacité et de son rôle central, mais elle participe également à l'émergence d'une idéologie nouvelle, en partie transférée au niveau européen, qui tout à la fois réhabilite l'entreprise et le monde des affaires et conduit à l'expérimentation de formes nouvelles d'organisation dans lesquelles les autorités locales développent des stratégies à l'échelle*

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

32. Du concours des maisons individuelles "les chalandonettes" de 1969 à la réforme de l'aide au logement de 1977, et aujourd'hui la maison à 1€ (la fausse bonne solution selon la fondation l'abbé Pierre).

33. Le premier groupe d'action municipale (GAM) est né à Grenoble en décembre 1964 sous l'impulsion d'Hubert Dubedout.

34. Caillosse J., Le Gales P. et Loncle-Moriceau P., 1997, Les SEML : outils de quelle action publique? In *Le gouvernement des villes*, p. 33.

35. Marchais A., 1988, *40 ans de Sociétés d'économie mixte en France*, Economica, p. 16.

36. Santini A., Fédération Nationale des SEM, Vannes, 23 juin 1989.

européenne, en coopération avec des acteurs non exclusivement publics. Dans l'établissement de ces nouveaux rapports, l'État Nation n'est plus le seul cadre de référence possible. Le partenariat public privé ainsi mis en œuvre constitue l'une des réponses apportées à la transformation de l'action publique en période de ressources financières rares et de problèmes d'efficacité de l'État... La fonction des SEML dans l'action publique locale illustre bien les tensions entre les pratiques publiques, la réalisation effective des programmes (cette volonté de réaliser est sans doute l'une des caractéristiques de la culture SEML) et les normes de l'action"³⁷.

Ainsi, tel que le signalait Guy Durand dès 1994, en conclusion de sa thèse sur la nature de la SEML³⁸, trois précautions fondamentales doivent cependant être respectées pour un bon usage de l'économie mixte locale :

- la création d'une SEML ne peut pas seulement servir "l'égoïsme local", sinon, à l'émiettement communal risque de correspondre un émiettement comparable de l'économie mixte locale. La SEML doit rester au service d'un projet local de développement et de réels partenaires publics et privés,
- la SEML ne peut être la "bonne à tout faire" dans l'action des collectivités locales ; la SEML est une entreprise publique,
- la SEML doit rester en permanence sous le contrôle de ses actionnaires majoritaires que sont les collectivités locales pour éviter qu'elle ne cherche à mener sa vie propre en s'éloignant de l'intérêt public ; la SEML est une Entreprise Publique Locale.

Ces trois aspects de base de la nature des SEML sont régulièrement rappelés, notamment lorsque celles-ci servent de cibles aux critiques des Chambres des Comptes ou de rapports tels celui du conseiller d'État Robert Bouchery en juillet 1992³⁹. Ils demeurent d'actualité comme révélateur des modes de gouvernance des collectivités locales et de leurs relations avec différentes formes de partenariats publics et privés.

Le positionnement des SEML dans leurs actes, au-delà des règles juridiques qui encadrent leurs interventions ou organisent leur champ concurrentiel, illustre bien l'évolution des politiques urbaines et d'aménagement du territoire et des rapports de pouvoir entre les différents niveaux de collectivités, hier entre l'État, les Communes et les Départements, aujourd'hui avec, en plus les Régions, les Intercommunalités de projet et l'Europe. C'est ainsi un "bon révélateur" des espaces de liberté dont disposent les Collectivités Locales dans leurs modes d'organisation spécifiques, fonction de leurs propres cultures, tel que le mettra en relief le regard croisé porté sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier.

Cette évolution "du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", pour reprendre les propos de Patrick Le GALES, se situe dans le contexte de mouvements de décentralisation-recentralisation, jeux d'acteurs et de régulations croisées entre l'État et les Collectivités Locales sur fond de développement des intercommunalités. Les lois Voynet et Chevènement de 1999 et la loi SRU en 2000 ont renforcé le rôle des collectivités territoriales et favorisé la création des intercommunalités, communautés de communes et communautés d'agglomération. De 273 EPCI⁴⁰ à fiscalité propre en 1992, on est passé à 2573 en 2006⁴¹ ;

37. Caillousse J. Le Gales P. et Loncle-Moriceau P., 1997, Les SEML : outils de quelle action publique? In *Le gouvernement des villes*, p. 87-89.

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

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

40. EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

41. Source Assemblée des Communes de France. État des intercommunalités en 2006.

Site www.adcf.asso.fr (les 2573 EPCI (en 2006) se décomposent en 14 communautés urbaines, 6 SAN (syndicats d'agglomérations nouvelles), 2389 communautés de communes et 164 communautés d'agglomérations).

cette "explosion", même si elle concerne des intercommunalités de tailles variables, témoigne de l'importance des changements en cours dans le mode de "gouvernance des projets", aux différentes échelles de territoires, et, de ce fait, du positionnement des acteurs appelés à les mettre en œuvre. Dans l'attente de nouvelles étapes dans la réforme des collectivités locales, suite notamment au rapport du comité Balladur, l'analyse du positionnement des SEML permet de mettre en relief les "incohérences" qui demeurent dans la répartition des compétences entre ces intercommunalités et les 37000 communes qui demeurent la base de la "démocratie de proximité" en France.

L'acte II de la décentralisation, avec les lois de 2003 et 2004, a conforté le "caractère décentralisé de la république" en poursuivant des transferts de compétences, sans cependant assurer le financement et la cohérence nécessaires pour un fonctionnement efficace et démocratique⁴² des institutions locales. Ceci a conduit à une diminution des "capacités financières" des Collectivités Locales et à la recherche de nouveaux modes de financement type Partenariat Public Privé (PPP), promu par un État qui transfère une partie de son endettement sur les Collectivités Locales et présente, avec l'appui logistique de l'IGD⁴³, les PPP comme "leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi"⁴⁴.

Le "renouveau" des PPP se situe dans un contexte européen, en partie dominé par des modèles anglo-saxons ; le "modèle français" étant considéré, par certains idéologues pétris de culture néo-libérale, comme "ringard". A ce titre, l'examen de réalisations dans d'autres pays d'Europe permet d'ouvrir le champ de la réflexion et de s'engager dans une démarche prospective concernant la réalisation des projets : quelles approches, méthodes et outils ? *"Comment passe-t-on du plan à la ville ? Comment les projets urbains sont-ils mis en œuvre ? Quelles sont les nouvelles approches et les nouveaux outils du public et du privé ?"*⁴⁵.

Le champ des acteurs s'est élargi. Les promoteurs privés, les OPAC et SA d'HLM, les Etablissements Publics d'Aménagement (EPA) sont maintenant en capacité de proposition près des collectivités locales, même si la crise économique des années 2009-2010 conduira, vraisemblablement, comme dans les années 1990, à un recentrage de chaque opérateur vers son cœur de métier.

Les principaux groupes du BTP et de la promotion immobilière se sont dotés de structures spécialisées dans ces interventions près des collectivités locales, avec des formules de partenariat public-privé. C'est notamment le cas de Bouygues, d'Eiffage, d'ICADE (groupe CDC)⁴⁶ et de Nexity⁴⁷.

Fabriquer la Ville constitue en effet de nouveaux défis pour les aménageurs, publics et privés et, tel que l'analyse Olivier Théry de la CDC, *"les choses évoluent rapidement, avec la mise en concurrence des aménageurs, la séparation utilisateurs/investisseurs qui donne plus de pouvoirs à ces derniers, la création de structures d'aménagement chez presque tous les grands promoteurs, l'arrivée de développeurs à l'anglo-saxonne capables de porter un investissement pendant plusieurs années... Bref, la redistribution des cartes a commencé dans la chaîne de production, de l'aménagement à l'immobilier."*⁴⁸ Chacun se positionne.

42. Notamment en ce qui concerne les communautés de communes, d'agglomération et urbaines et en ce domaine, le rapport Balladur n'apporte pas d'évolution tangible.

43. IGD : Institut de la Gestion Déléguée.

44. Piron V. et Saint- Etienne C., 2006, *Les Partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi*, IGD-La Documentation Française, p. 15.

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

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

47. Avec Nexity-Villes et Projets, sous la présidence de J.-L. Poidevin, ancien directeur général de l'Etablissement Public du Mantois Seine Aval et ancien président du club ville-aménagement.

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

En rappelant la primauté du portage politique des projets, Laurent Théry⁴⁹, défend "*une approche pragmatique fondée sur un projet urbain qui est un projet public, politique, porteur d'une véritable transformation urbaine... Méthodes et montages viennent ensuite*"⁵⁰. L'Ile de Nantes, Lyon-Confluence, Dunkerque, Versailles-Chantiers, les Rives de Seine à Boulogne-Billancourt, les Docks de Seine, Paris Rive-Gauche... Tous ces projets et réalisations témoignent de la vitalité des expérimentations en cours pour ces nouveaux modes d'interventions des SEM et SPLA⁵¹, mais aussi d'implication des promoteurs privés et d'expérimentations de Partenariats Public Privé, au regard des projets politiques des élus locaux. Dans cette "redistribution des cartes" quel positionnement envisager pour les SEML ? Quelles nouvelles formes d'Entreprises Publiques Locales, telles les Sociétés Publiques Locales d'Aménagement (SPLA) proposer ?

Le regard porté sur le contexte européen permettra d'appréhender les formes de Partenariats Public Privé développées dans différents pays, ainsi que d'en analyser les évolutions et de les confronter au positionnement des SEML et des Entreprises Publiques Locales. Il convient "non de juger" mais de "comparer"⁵² et, à cet effet, de prendre en compte les cultures et histoires locales, les pratiques et formations, notamment dans le domaine de l'urbanisme, les usages au regard du droit de la propriété foncière, l'organisation institutionnelle des collectivités locales... Autant d'éléments qui composent notre mosaïque européenne. "*Toute comparaison de la situation française avec d'autres pays doit être entreprise avec précaution. Partout la géographie urbaine et la structure des collectivités locales retentissent sur l'organisation et la réglementation de l'urbanisme opérationnel... Tous exemples (étrangers) ne peuvent donc être extraits de leur contexte, et n'épargnent pas une réflexion proprement française*"⁵³. Même si les systèmes urbanistiques des différents pays européens sont radicalement différents, au sens étymologique du terme, c'est-à-dire qu'ils plongent leurs racines dans des histoires différentes et les ont développées selon des chemins eux-mêmes différents, "*comparer les droits, les pratiques et les institutions devient un outil utile à la compréhension et à l'amélioration du droit, de la pratique et des institutions de chaque pays*"⁵⁴.

Cette publication s'appuie ainsi sur :

- une approche de différents modes de gouvernance et d'organisation de la maîtrise publique liés à des cultures et des histoires urbaines diversifiées, par un regard croisé sur trois agglomérations, en l'occurrence celles de Bordeaux, Rennes et Montpellier,
- l'identification des incidences liées tant au contexte européen actuel qu'aux mutations de la maîtrise d'ouvrage publique face aux enjeux urbains et territoriaux sur les différentes formes de Partenariats entre action Publique et secteur Privé (PPP), en France et en Europe,

et se décompose en deux parties :

1. les SEML : reflet et révélateur des cultures locales, avec un regard croisé sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier,
2. le contexte européen et les PPP, avec des exemples opérationnels en France et en Europe.

49. Directeur de la SAMOA (SEM de l'Ile de Nantes (SPLA depuis 2009), président du club ville-aménagement).

50. Traits Urbains. Dossier : Métier, développeur privé, *Traits urbains d'avril 2008*, p. 16.

51. Les Sociétés Publiques Locales d'Aménagement (SPLA), SA à 100% de capitaux publics se créent en conformité avec la loi "Engagement National pour le Logement" du 13 juillet 2006. Depuis la loi "Boutin" de "mobilisation pour le logement...", du 25 mars 2009, les SPLA peuvent être constituées avec seulement deux Collectivités Locales.

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

53. Masbouni A. et Roux J.-M., 1995, *Public Privé, quel aménagement pour demain?* Villes et Territoires, p. 11-12.

54. Breuillard M. et Fraser C., 2007, Comparer et non pas juger. In *Aménagement et Urbanisme en France et en Grande Bretagne*, L'Harmattan, p. 23.

Reflet et révélateur des cultures locales

Métropole, gouvernance urbaine et gouvernement des villes

Au travers d'un regard croisé sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier, le rôle et le positionnement des SEML sont différents, en fonction des cultures et histoires locales, selon les "hommes qui font la Ville", leurs réseaux, leurs aspirations... les modes de gouvernance :

- selon les cultures locales, culture de "pouvoirs" héritée du "système Chaban" sur la Communauté Urbaine de Bordeaux, culture de projet sur les agglomérations de Rennes et Montpellier, depuis 1955 à Rennes et 1977 à Montpellier,
 - en fonction de l'implication des collectivités dans la maîtrise foncière et la planification urbaine,
 - en fonction des "hommes" élus, techniciens, gens des SEM et des géographes-universitaires qui les accompagnèrent tels Michel Philipponeau à Rennes ou Raymond Dugrand à Montpellier,
- ... dans le champ élargi des acteurs de la Ville et dans le contexte de l'émergence des pouvoirs métropolitains, au-delà de leur institutionnalisation.

Le champ des acteurs de la Ville et de l'aménagement territorial s'est élargi, surtout ces dernières années, vers le secteur privé et les interventions en "direct des services" des collectivités. Les SEML et SPLA doivent se positionner dans le cadre de nouvelles formes de Partenariat Public Privé et d'Entreprises Publiques Locales, dans un contexte de plus en plus diversifié et concurrentiel.

Au-delà même des législations et incertitudes liées à la prise en compte du droit européen, notamment sur les Services d'Intérêt Economique Généraux, l'Europe véhicule un nouveau mode de relation entre les collectivités et leurs partenaires, davantage basé sur le contrat et des modalités d'aménagement de l'espace urbain faisant appel tant au développement des Partenariats Public Privé qu'à celui d'Entreprises Publiques Locales, sous des formes souples et adaptables aux enjeux des Collectivités Locales.

Les attentes des Collectivités, pour répondre aux besoins de leurs populations, ont également beaucoup évolué ces dernières années, conduisant à de nouveaux modes de gouvernance et d'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique urbaine et territoriale.

"Afin de marquer le "changement " et d'accélérer son entrée en vigueur, la décentralisation de 1982-1983 s'est opérée à organisation territoriale constante, mis à part la création des régions⁵⁵. Loin d'ignorer la désuétude du morcellement communal, doublé d'une superposition séculaire de formules variées de coopération intercommunale extrêmement enchevêtrées, auxquels il fallait ajouter les problèmes du système fiscal local, le législateur a préféré la méthode incrémentale

Avec l'impact de la mondialisation et de la construction européenne, en partie traduit par la métropolisation et des phénomènes de déclin intra-urbain ou en milieu rural, l'aggravation du décalage entre espace stratégique, bassins de vie et découpage territorial a suscité une prise de conscience progressive qui a débouché sur les réformes relativement consensuelles de 1999. Le législateur a donc tenté de faire émerger, dès le début de la dernière décennie, des territoires à l'échelle des contextes spatiaux des problèmes contemporains"⁵⁶.

À cet effet, l'agglomération, territoire métropolitain ou partie influente de celui-ci, m'apparaît comme un des espaces de recherche pertinents pour analyser le positionnement des différents acteurs des politiques urbaines et territoriales. Comme le souligne Bernard Jouve, la

55. Les Régions n'ont exercé leur statut de Collectivité Territoriale, "à part entière", qu'en 1986.

56. Goze M., 2eme semestre 2000, L'émergence d'une nouvelle organisation territoriale locale française, Territoires 2020, n° 2, *La Documentation française*, p. 47.

métropole est le bon niveau de pouvoir et de décision, le niveau national ne pouvant plus réguler tous les processus d'interaction économiques et la globalisation renforçant le pouvoir des métropoles au détriment des " États- nation" même si ceux-ci conservent un rôle majeur, notamment en France, dans le jeu de pouvoirs entre aires métropolitaines. *"Si la métropolisation occupe une telle place dans nos sociétés modernes, c'est parce qu'en premier lieu les métropoles sont devenues les lieux centraux de production de richesses"*⁵⁷.

Tel que rapporté par le Conseil Economique et Social du 9 avril 2003, *"la métropolisation est inévitable :*

- elle est le résultat de phénomènes économiques nés de la globalisation,
- elle se manifeste par la concentration de richesses, des activités et des emplois mais aussi des exclusions,
- elle est étroitement liée au développement des échanges et des déplacements,
- elle est amplifiée par les stratégies de villes"⁵⁸.

Ce constat est partagé par André Rossinot, président de la FNAU⁵⁹, rappelant lors des 26^e Rencontres des agences d'urbanisme, en 2005, sur le thème "métropole en question/métropole en action", que *"le 21^e siècle sera celui des métropoles. Toute réflexion sur l'avenir de l'Europe urbaine doit intégrer ce nouveau système de référence. Les dynamiques métropolitaines trouvent leurs sources dans les révolutions économiques, techniques et culturelles qui transforment la société européenne depuis un demi-siècle. Etroitement liées à l'économie de la connaissance et de l'information, elles conduisent à l'émergence de formes urbaines nouvelles, à des manières différentes d'utiliser la ville et à des rapports renouvelés avec les habitants"*⁶⁰.

Mais tel que le signale Bernard Jouve, *"la métropolisation relance le débat institutionnel ; il n'existe pas un modèle de métropole mais une pluralité de situations instables entre États, collectivités locales et groupes économiques et sociaux... Les enjeux métropolitains sont à qui veut et peut les prendre"*⁶¹.

Ainsi, depuis ces dernières années, l'évolution du mouvement des intercommunalités sous forme d'EPCI⁶² à fiscalité propre s'est accélérée passant de 232 en 1992 à 2 573 en 2006 et 2 583 en 2008⁶³, avec la répartition suivante de 1972 à 2006⁶⁴.

	1972	1992	2002	2006
districts	95	214		
communautés urbaines	9	9	14	14
SAN ⁶⁵		9	8	6
communautés de communes			2 033	2 389
communautés d'agglomération			120	164
total	104	232	2 175	2 573

Le paysage institutionnel français issu des lois de 1999, de la loi SRU de 2000 et de l'acte II de la décentralisation de 2004, s'est cependant mis en place sur des bases

57. Jouve B., 2003, *La Gouvernance urbaine en question*, Elsevier, p. 18.

58. Conseil Economique et Social, rapport du 9 avril 2003.

59. FNAU : Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.

60. Rossinot A., mars 2006, *Revue Urbanisme*, hors série, éditorial.

61. Jouve B., mars 2006, *Urbanisme*, hors série, p. 41.

62. EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

63. Source Assemblée des Communautés de France (ADCF), site www.adcf.asso.fr.

64. État de l'intercommunalité en 2006, Assemblée Des Communautés de France (ADCF).

65. SAN : Syndicat d'Agglomération Nouvelle.

pragmatiques ménageant les pouvoirs en place et notamment ceux des départements et des communes (36 782 au 1^{er} mars 2007). Certaines étapes telles que la clarification et la rationalisation des champs de compétences entre collectivités (et l'État) et une "véritable régionalisation" restent à accomplir, ainsi que l'évolution indispensable vers une démocratie élective pour les communautés d'agglomération, urbaines et de communes. *"Selon que l'on retiendra un soutien communal⁶⁶ ou de liste en circonscription d'agglomération, ce mode d'élection renverra à l'alternative basée sur l'interaction avec les communes ou à la supra-communalité⁶⁷".*

Compte tenu du mode électif actuel, tel que signalé dans un article de la Gazette des Communes et des Départements, à propos des dernières élections municipales de 2008, *"l'intercommunalité reste cantonnée au second plan... le thème de l'intercommunalité est peu présent dans les discours en milieu rural et parmi les communautés qui ont pris leur envol en 2001⁶⁸... Des maires s'abritent derrière l'intercommunalité pour ne pas assurer des projets impopulaires..."⁶⁹.*

Ainsi selon Maurice Goze, *"bien que rassemblant de plus en plus de Collectivités Locales, ces établissements publics continuent à jouer une fonction écran vis-à-vis du citoyen, à travers leur dimension technocratique et leur pilotage plus inter que supra communal ; ils permettent, notamment, de faire passer à ce niveau des décisions qui se heurteraient à plus de résistance à l'échelon communal et sont le lieu par excellence du compromis politique. Dès leur processus de création, ils sont tributaires de l'histoire locale, des jeux d'alliances partisanes ou des relations interpersonnelles d'élus et du poids des personnalités.*

Ces compromis s'illustrent particulièrement dans la définition de "l'intérêt communautaire" qui permet de moduler localement les transferts de compétences ... selon une subsidiarité qui s'éloigne du principe classique "d'exclusivité" et qui cherche autant à préserver des degrés d'autonomie communale qu'à transférer des charges, notamment de centralité, sur le niveau communautaire..."⁷⁰.

La présente recherche abordant le positionnement des SEML, comme reflet des cultures urbaines et territoriales, mettra cependant en exergue que, dans un cadre institutionnel unifié, au niveau du territoire national, certaines collectivités, mues par la volonté de leurs élus, au-delà des obligations légales minimales, ne se contentent pas de projets de compromis mais s'engagent dans des projets d'agglomération, avec des orientations stratégiques sur le long terme.

Ainsi lors de la campagne des élections municipales de 2008 dans l'agglomération de Rennes, le programme de Daniel DELAVEAU⁷¹ abordait conjointement des compétences de la Ville de Rennes et de la Communauté d'Agglomération Rennes-Métropole. L'exemple nantais est également significatif de l'état d'esprit du maire Jean-Marc Ayrault qui place sa ville et présente son programme municipal dans la dynamique d'un projet politique au niveau de l'agglomération (la Communauté Urbaine de Nantes) et même au-delà, dans le cadre d'une dimension métropolitaine avec Saint-Nazaire⁷². Dans la Communauté Urbaine de Bordeaux, en revanche, chaque "camp" avait son site internet et son programme, mais ces programmes demeuraient "confidentiels" et les thèmes abordés et développés dans les programmes communaux, sur lesquels reposaient les débats électoraux, restaient pour l'essentiel du niveau local, sans réelle référence à l'identité communautaire.

66. Délégués désignés par les conseils municipaux des communes.

67. Goze M. 2000, Id., p. 59.

68. Cette observation est également valable en milieu urbain et dans les intercommunalités plus anciennes.

69. Forray J.-B., 4 février 2008, *La Gazette des communes, départements, régions*, p. 10-11.

70. Goze M., 2004, La gouvernance des agglomérations In *Villes, régions et universités*, MSHA d'Aquitaine, p. 200.

71. Daniel Delaveau était maire de Saint Jacques de la Lande, commune riveraine de Rennes, et vice-président de Rennes Métropole, il a été élu maire de Rennes (Edmond Hervé ne se représentait pas).

72. Site www.nantesetplus.fr (pages consultées le 17 février 2008).

Les réformes qui découleront du rapport du comité Balladur conduiront peut-être à une évolution des pratiques actuelles, vers une "législation" du fait métropolitain, mais en l'absence de scrutin spécifique, sur la base d'un projet communautaire, elles n'apporteront pas de changement notable au niveau de la démocratie locale. Ainsi, comme le constate Emmanuel Négrier, *"aujourd'hui, les communautés d'agglomération françaises ont presque atteint l'optimum : 182 communautés urbaines, d'agglomérations, syndicats d'agglomération, auxquels il convient d'ajouter les 21 communautés de communes de plus de 50000 habitants... Mais, ajoutons immédiatement qu'elles ne couvrent qu'à peine la moitié des aires urbaines, soit les métropoles réellement vécues par les populations et les autres acteurs économiques"*⁷³.

*La diversité même des situations métropolitaines remet en question la "fatalité" institutionnelle que posait en loi d'airain la notion de consensus intercommunal, comme elle rend inopérante la classique opposition entre les courants de la réforme (comme institution à la hauteur des enjeux et pratiques de la métropolisation) et ceux du "public-choice" (éloge de la fragmentation institutionnelle)... Les régimes politiques d'agglomération se révèlent eux-mêmes très divers, voire contradictoires dans leur mode de gouvernance entre niveaux"*⁷⁴.

Cette diversification des situations est également mise en exergue par Claude LACOUR qui faisant le point sur la nature réelle du processus de métropolisation, au regard du phénomène de croissance urbaine, insiste sur *"l'attention à apporter à la diversité des situations et au poids de l'histoire, de la géographie, des ancrages et des cultures locales sur les trajectoires métropolitaines..."*⁷⁵.

Ainsi les différentes cultures locales, dans la pratique et l'usage de l'intercommunalité et des relations entre collectivités territoriales, auront une répercussion prévisible sur le positionnement et le rôle des acteurs de la ville et particulièrement des SEML, ce qui correspond à l'objet de cette recherche. L'agglomération apparaît ainsi comme un excellent lieu d'observation des pratiques et usages des politiques de la ville et de l'aménagement territorial.

Ma recherche se situe dans un mouvement de transformation du pouvoir local, de mutations remettant en cause le modèle de la politique urbaine traditionnelle qui confiait aux seules autorités politiques, quelles soient nationales ou locales, la gestion de la ville. De nouveaux modes de régulation sont apparus, tout d'abord sous la pression des citoyens-usagers-consommateurs qui ne se contentent plus de déléguer par leur bulletin de vote, mais s'invitent régulièrement dans le débat sous des formes de "collectifs" débordant parfois les cadres officialisés des syndicats ou des associations reconnues. D'autant que la fin de l'État providence se conjugue avec une implication de plus en plus grande du marché dans les politiques locales : poussée du marché qui conduit certains groupes sociaux à s'organiser afin de préserver la cohésion sociale menacée.

Cette complexité des sociétés s'ajoutant aux problèmes de l'incertitude qui caractérise l'avenir, conduit à cette évolution décrite par Patrick Le Gales comme celle de nouvelles formes d'organisations locales : *"du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine". "Émergence de politiques publiques urbaines, mais privatisation d'une partie croissante des services urbains et fragmentation du gouvernement urbain : le passage du gouvernement urbain va de pair avec une transformation de l'action publique analysée comme une forme d'action collective. Le concept de gouvernance peut être défini sur le plan sociologique, d'une part en terme de capacité à intégrer, à donner formes aux intérêts locaux, organisations et groupes sociaux, et d'autre part, en terme de capacité à les représenter à l'extérieur, à*

73. La carte de la DATAR figurant p. 94. In *40 ans d'aménagement du territoire*, de C. Lacour et A. Delamarre met en relief l'importance des zones non couvertes par des communautés d'agglomération et communautés de communes.

74. Négrier E., hors série du 23 octobre 2005, Gouverner quelle métropole ? In *Technicités*, p. 39-40.

75. Lacour C., hors série du 23 octobre 2005, Métropolisation et métropoles : la boussole et le compas In *Technicités*, p. 9.

développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'État, les autres villes et niveaux de gouvernement"⁷⁶.

L'enjeu est ainsi tout autant social qu'économique, "la mondialisation et la décentralisation placent désormais les villes au cœur de la compétition économique. La mobilisation des groupes sociaux, d'institutions, d'acteurs privés et publics, de citoyens répond à la nécessité pour une ville d'élaborer des projets collectifs lui permettant de s'adapter aux transformations économiques et de s'imposer face au marché... Les acteurs privés (banques, entreprises, prestataires de services urbains) sont devenus, depuis longtemps, des acteurs incontournables des politiques urbaines locales. Ils ont régulièrement collaboré avec les pouvoirs publics sous des formes diverses, dans le champ du développement et de l'aménagement urbain. Le processus d'intégration européenne, la mondialisation, la montée en puissance des villes et le développement de la concurrence entre elles ont accru le rôle joué par le secteur privé dans la gestion des affaires publiques. Les partenariats public-privé se sont multipliés rapidement dans les projets urbains dans la plupart des pays d'Europe.

L'enjeu actuel est de parvenir à concilier la logique des élus et celle des chefs d'entreprises, qui n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes horizons temporels, ni les mêmes mécanismes d'action et ce à une époque marquée par l'incertitude et la rareté des disponibilités financières. La gouvernance suggère en fait d'imaginer de nouvelles formes de partenariat tant en matière de montage financier et technique des projets que de conduite des opérations et de gestion des équipements. Pouvoirs publics et secteur privé doivent pouvoir s'entendre sur des projets communs propres à déclencher des dynamiques urbaines sans que la logique de marché ne prenne le pas sur l'intérêt général et sans qu'il y ait confusion des rôles. Pour Patrick Le Galès, "au-delà des entreprises "parasites" et des individus qui cherchent à tirer profit des biens collectifs produits, il existe des acteurs privés et/ou des groupes d'intérêts professionnels susceptibles de contribuer à la gouvernance urbaine et d'orienter (du moins partiellement) leurs stratégies de manière à participer à la production de certains biens collectifs"⁷⁷.

Ce concept de gouvernance urbaine s'inscrit ainsi dans le cadre de cette recherche qui analyse des systèmes de régulation impliquant les acteurs de la ville et de l'aménagement territorial. Cependant "cette gouvernance, mise en place par défaut plutôt qu'instituée par raison, ne manque pas de poser de redoutables problèmes et de soulever quelques inquiétudes"⁷⁸.

Gouvernance urbaine et gouvernement des villes apparaissent ainsi comme deux facettes complémentaires et nullement opposées, correspondant notamment à des périodes différentes de la maturation de la ville, avec des modalités de mise en œuvre différentes selon les cultures et histoires locales. La situation de crise économique et immobilière pourra conduire à renforcer le rôle du "politique".

Les SEML sont ainsi, doublement concernées, en leur qualité d'acteur de l'aménagement et des services publics urbains et dans leur capacité à organiser des Partenariats Public Privé qui demeurent sous la maîtrise des élus locaux et permettent de renforcer le rôle du politique.

Bordeaux, Rennes et Montpellier

Le "regard croisé" sur le rôle et le positionnement des SEML dans les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier, s'inscrit ainsi dans le contexte tout à la fois :

76. Le Gales P., 1995, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine : vers des villes acteurs en Europe*. Revue française de Sciences Po.

77. CNRS, *Gouvernance : la gouvernance urbaine*, site www.cnrs.fr, 1996.

78. Burgel G., 2006, *La revanche des Villes*. Hachette, p. 46.

- des évolutions institutionnelles issues de la décentralisation et des lois de 1999 et 2000, dont elles sont les témoins des mises en œuvre diversifiées et des incohérences,
- des mutations des modes de "gouvernance" et de "gouvernement" des agglomérations impliquant de nouvelles formes de régulation, notamment des acteurs publics et para-publics (SEML, Organismes et SA d'HLM, divers Partenariats Public Privé) variables selon les sites.

La liste des SEML⁷⁹ intervenant sur les territoires de ces trois agglomérations offre un premier aperçu de la diversité de l'économie mixte.

Dans l'agglomération bordelaise, 18 SEML sont présentes en 2008.

désignation	actionnaires (majoritaire en gras, autres publics en italique)	domaines d'activités principaux	territoires d'intervention principaux
BMA (ex SBRU) (Bordeaux métropole aménagement)	CUB : <i>Bordeaux, Conseil Général, Mérignac, Arcachon</i>	- aménagement - équipements publics	- CUB - ensemble du département
IN CITE (ex SBUC)	CUB <i>Bordeaux</i>	- logements - rénovation urbaine centre- ville	Bordeaux <i>Lormont, Cenon Ste Eulalie (hors CUB)</i>
Gironde Développement (ex SEG)	Conseil Général <i>CUB, Conseil Régional... communes des Hauts de Garonne.</i>	- aménagement - équipements publics	- ensemble du département (<i>hors CUB</i>)
SAEMCIB	Bègles	- logements - aménagement - renouvellement urbain	- Bègles
SEM BEGA	Bègles	- aménagement secteur commercial des Rives d'Arcin et port fluvial	- Bègles
SEM route des lasers	CG- Région- CUB <i>Comt. communes bassin Arcachon et Val de l'Eyre</i>	- sem patrimoniale pôle de compétitivité route des lasers	- Le Barp - Pessac
SEMIB Bruges	Bruges <i>St Laurent, Bouliac Blanquefort</i>	- logements	- Bruges
SEMI Blanquefort	Blanquefort	- logements	- Blanquefort
SEM Monts des Lauriers	Lormont -avec Domofrance-	- logements - aménagement - renouvellement urbain	- Lormont
SBEPEC	Bordeaux : <i>CUB, Conseil Général</i>	- patrimoine du parc des expositions	- Bordeaux
SEM Grands Parkings	Bordeaux	- parkings	- Bordeaux
MGE Pin Galant	Mérignac	- gestion salles de spectacles - congrès	- Mérignac - Le Haillan
TGE	Talence	- gestion d'une salle de spectacle (Médoquine)	- Talence
SEML G2C2	Gradignan	- gestion d'une salle de spectacle (th. des 4 saisons)	- Talence
SOCOGEST	CUB : <i>Conseil Général Lormont, Cenon Floirac</i>	- gestion de l'usine d'incinération de Cenon et du réseau chaleur	- Cenon - Lormont - Floirac
Gaz de Bordeaux	Bordeaux <i>33 communes</i> -avec Gaz de France-	- distribution publique de gaz	- CUB et périphérie

79. Source, annuaire des SEM de la fédération des SEM- EPL (2007).

SEM AGIR	Pessac	- cuisine centrale et stade nautique	- Pessac
GERTRUDE	CUB <i>Bordeaux</i> <i>Mérignac</i>	- systèmes de régulation du trafic urbain	- CUB - France et international

Dans l'agglomération de Rennes, 8 SEML sont présentes :

désignation	Actionnaires (majoritaire en gras, autres publics en italique)	domaines d'activités principaux	territoires d'intervention principaux
SEMAEB	Rennes et Région <i>les 4 départements</i> <i>Brest, Quimper, Lorient, Dinard, Saint-Malo, Saint-Brieuc...</i>	- équipements publics (lycées... - aménagement	- ensemble de la région dans des domaines non occupés par des SEM départementales ou d'agglomération
Territoires (ex SRR)	Rennes Métropole Rennes ⁸⁰	- aménagement - équipements publics	- agglomération de Rennes
SEMBA- Bruz	Bruz	- aménagement - équipements publics	- ville de Bruz
SADIV	Conseil Général <i>Saint-Malo, Vitré, Châteaubourg, Redon</i>	- aménagement - immobilier d'entreprise - équipements publics	- département pour études et équipements publics (hors agglomération de Rennes en aménagement)
CITEDIA (ex SAPAR)	Rennes	- gestion de parkings, camping, patinoires, salles de spectacle	- Rennes
SEMTCAR	Rennes Métropole	- construction du métro-Val	- agglomération de Rennes
Rennes Cité Média	Rennes <i>Rennes-Métropole</i>	- vidéo communication - gestion de la télévision locale	- agglomération de Rennes
TNB (Théâtre National de Bretagne)	Rennes	- gestion du TNB - missions culturelles	- Rennes

Dans l'agglomération de Montpellier, 8 SEM sont également présentes :

désignation	actionnaires (majoritaire en gras, autres publics en italique)	domaines d'activités principaux	territoires d'intervention principaux
SERM	Montpellier ⁸¹ <i>Agglomération Montpellier</i> <i>Conseil Général</i> <i>Palavas</i>	- aménagement - équipements publics - rénovation et renouvellement urbain - immobilier d'entreprise - réseau urbain de chaleur et de climatisation	- agglomération de Montpellier
Hérault Aménagement (ex SADH) (SEML et SPLA⁸²)	Conseil Général <i>Pézenas, Mauguio, La Grande Motte, Sète, Lunel, Frontignan</i>	- aménagement - équipements publics (collèges....par la SPLA)	département (sauf en aménagement sur territoires d'autres SEML)

80. A part égale Rennes-Métropole et Ville de Rennes.

81. Evolution pour un actionnariat à part égale Montpellier-Agglomération et ville de Montpellier ?

82. La SPLA, récemment créée, intervient exclusivement pour le compte du Conseil Général.

Languedoc Roussillon Aménagement	Région	- équipements publics (lycées... - aménagement- développement économique	- Région
Héraultaise de construction	Agglo Montpellier <i>Montpellier, Palavas, Frontignan, Lunel, Mèze, Ganges, Clermont l'Hérault</i>	- logements	- département
TAM (Transports de l'Agglomération de Montpellier)	Agglo Montpellier <i>Montpellier.</i>	-construction et gestion du réseau de transports (bus – tramway) - gestion de stationnement - gestion gare routière	agglo de Montpellier
ENJOY (Corum et Parc des expositions)	Agglo Montpellier <i>Montpellier Région, Département</i>	-gestion du Corum, du parc des expositions et du Zénith - création d'événements - congrès	- agglo de Montpellier
SOMIMON	Agglo Montpellier <i>Montpellier, Conseil Général</i>	- gestion du MIN de Montpellier	- agglo de Montpellier
TVM (Télé vidéo - communication)	Montpellier <i>Agglo de Montpellier, Région, Conseil Général</i>	-gestion d'un réseau câblé	- agglo de Montpellier

De cet inventaire, il ressort :

- un nombre important de SEML dans chacune de ces agglomérations, pouvant témoigner de la persistance de la vitalité de cette forme de partenariat de projet avec les collectivités locales.
- une grande diversité concernant la quasi-totalité des domaines d'implication des collectivités : l'urbanisme, le logement et les services publics urbains, à l'exception de la gestion de l'eau et de l'assainissement.
- une présence au sein des conseils d'administration de ces SEML, notamment en qualité d'actionnaire majoritaire, des différentes collectivités territoriales, régions, départements, agglomérations- communauté urbaine et communes.

La première remarque concerne cependant le nombre important de SEML dans l'agglomération bordelaise : le double par rapport aux agglomérations de Rennes et de Montpellier. La différence de population n'explique pas cette situation.

Ce nombre important dans l'agglomération bordelaise est dû :

- à des SEML semblant de même nature et intervenant, actuellement, dans des domaines d'activités similaires, sur le même territoire, avec le même actionnaire principal. C'est le cas des SEM d'aménagement de la CUB, BMA et IN Cité. Cette situation pouvant sembler paradoxale nécessite l'analyse de l'évolution historique de chacune de ces deux SEML, nommées il y a quelques années la SBRU (SEM d'aménagement) et la SBUC (SEM immobilière).
- à des SEML intervenant sur des communes périphériques de la CUB, avec ces communes comme actionnaire principal tel qu'à Bègles, Mérignac, Bruges, Blanquefort, Gradignan, Talence, Lormont .

Cette situation est significative tout à la fois :

- du maintien de compétences communales dans les domaines de l'urbanisme, du logement et des services publics urbains ; preuve du non aboutissement des objectifs de clarification des compétences, souhaitée par la loi Chevènement de 1999, même dans les Communautés Urbaines. Précisons aussi que la Communauté Urbaine de Bordeaux n'ayant pas la

compétence dans les domaines des congrès et de la culture, les SEM assurant la gestion de ces services sont de nature communale.

- de l'importance des pouvoirs communaux au sein de la Communauté Urbaine de Bordeaux et de l'organisation de ceux-ci avec leurs propres "outils opérationnels", tels les SEML ; celles-ci servant à l'affirmation de ces pouvoirs communaux et éventuellement à la régulation des conflits au sein de l'agglomération.

- et, pour la SEM patrimoniale Route des lasers, de la possibilité d'impliquer à part égale la Région, le Conseil Général et la Communauté Urbaine sur un projet de développement économique débordant le territoire de l'agglomération bordelaise.

La formation et l'évolution de ces trois agglomérations s'inscrivent dans des logiques spatiales et de pouvoirs fort différentes. Ainsi, dans un rapport de forces spécifique à l'agglomération bordelaise, la Communauté Urbaine invite au compromis politique et tel que l'exprime Gilles Savary, *"Chaban, naturellement, en a joué de tout son poids et de tout son talent. En politique avisé, il a installé un système de "troc communautaire" par lequel, sous couvert d'un consensus de gestion, il échange des votes de gauche sur les dossiers bordelais, contre des gratifications financières et des votes de droite sur les dossiers des banlieues. Ainsi, pour préserver les intérêts vitaux de leurs populations et accessoirement se faire réélire, les maires de banlieue ont dû logiquement composer avec Chaban"*⁸³.

Ce système de "gouvernance" sur fond d'allégeances et de confortement des "féodalités locales" était d'ailleurs antérieur à la création de la Communauté Urbaine. Il fut mis en place par Jacques Chaban-Delmas dès sa "prise de pouvoir" à la mairie de Bordeaux en 1947⁸⁴. Ainsi, l'agglomération bordelaise s'est façonnée à partir d'une vision politique dont le dessein était essentiellement le maintien du *statu-quo* entre la ville-centre et les communes de la périphérie.

L'urbanisme impulsé sous l'égide de Jacques Chaban-Delmas ne fut ainsi pas aussi neutre et improvisé que pourrait le laisser penser l'accumulation d'actions entreprises, en apparence, sans vision globale et cohérente. *"Chaban, en vidant sa ville des classes populaires, confortait tout à la fois son électorat conservateur et vieillissant du centre-ville et celui des élus de gauche de la "couronne rose" de l'agglomération"*⁸⁵.

Une répartition des territoires électoraux fut ainsi à la base du "projet politique" de l'agglomération bordelaise et de son "urbanisation". *"À observer l'évolution des équilibres politiques girondins depuis les années 50, on y voit plus clair: à Chaban le donjon bordelais, aux socialistes les périphéries urbaines et rurales. Nonobstant les conjonctures et les aléas politiques, le consensus c'est avant tout la réduction des incertitudes électorales"*⁸⁶.

Ce système de consensus sera conservé lors de la présidence de Michel Sainte-Marie entre 1977 et 1983, puis repris par Alain Juppé en 1995, et perdurera sous les présidences socialistes d'Alain Rousset en 2004 et de Vincent Feltesse en 2007. Il sera reconduit en 2008 dans sa forme, avec une "juste répartition" des postes de vice-présidence de la CUB et de présidence des organismes satellites de la CUB : l'Agence d'Urbanisme et l'Office d'Habitat Social Aquitanis étant confiées à la gauche, et les deux SEM communautaires d'aménagement, BMA et In Cité à la droite... Ce qui ne facilite pas le travail en commun, alors que l'urbanisme devrait être selon l'expression de Francis Cuillier, *"un métier qui se joue collectif et demande du temps... à Bordeaux, on a beaucoup de mal à travailler en équipe"*⁸⁷.

83. Savary G., 1995, *Chaban, maire de Bordeaux : anatomie d'une féodalité républicaine*, Auberon, p. 208.

84. Chaban-Delmas J. avait préalablement été élu député de Bordeaux en 1946.

85. Savary G., 1995, *Ibid.*, p. 205.

86. Savary G., 1995, *Ibid.*, p. 201.

87. Cuillier F., *Sud Ouest du 4 juillet 2006*, p. 2-8 : *"Depuis que vous êtes à Bordeaux, qu'est-ce qui vous a le plus frappé dans votre travail ? Le fait qu'à Bordeaux, on a beaucoup de mal à travailler en équipe. La philosophie générale c'est "si moi je ne peux pas faire, toi tu ne peux pas faire non plus". En Lorraine ou dans le Nord où j'ai longtemps travaillé, c'était beaucoup plus fédéré, plus collectif. Du coup on perd du temps alors qu'on pourrait avancer plus vite..."* entretiens recueillis par Benoît Lasserre.

Cette situation, en décalage avec l'esprit d'une communauté de projet, s'appuyant sur le pouvoir et le projet de chaque maire, est ainsi caractéristique d'un continuum dans la pratique de la gouvernance communautaire de l'agglomération bordelaise, avec un impact sur le rôle des acteurs de l'aménagement, qu'ils soient publics, parapublics (telles les SEML) ou privés.

La continuité dans les pratiques de "gouvernance locale" est également observable dans les agglomérations de Rennes et Montpellier, mais dans des registres différents.

Dès la fin de la guerre, l'agglomération rennaise se caractérise par une forte tradition d'implication des élus dans la maîtrise et l'orientation du développement. Cette implication des élus dans la prise en main du destin territorial, sans attendre le recours à l'État Providence et à ses ministères parisiens, mais en le suscitant parfois dans le conflit, s'inscrit dans la tradition bretonne. La Bretagne s'est très vite, dès 1952, impliquée dans le mouvement des comités d'expansion. Fondé par Joseph Martray et René Pléven sous la dénomination initiale de CLIB (Comité de Liaison des Intérêts Bretons) le CELIB décide très rapidement de fonder ses actions sur des études solides de prospective et d'aménagement régional, en s'associant les services du géographe Michel Phlipponneau. Ceci met en exergue les rapports anciens, pour un travail en commun, du monde de l'Université et des élus locaux en Bretagne. Ce mouvement du CELIB, associant élus de toutes tendances politiques, acteurs économiques locaux et universitaires, servira de référence pour la pratique de l'aménagement en Bretagne et dans l'agglomération rennaise, dans un mode assez éloigné du CEBSO créé à Bordeaux⁸⁸, proche des idées de la DATAR, et "courroie de transmission" du maire de Bordeaux.

L'identité régionale prévaut ainsi, à l'origine, à la légitimité de l'économie mixte en Bretagne, dans l'état d'esprit d'un aménagement régional maîtrisé par les élus locaux. En 1957 est ainsi créée, à l'initiative du CELIB et en lien avec la CDC⁸⁹, la SEAEB (Société d'Etudes pour l'Aménagement et l'Équipement de la Bretagne) qui deviendra en 1958 la SEMAEB. Émanation du regroupement des élus locaux bretons sous l'égide du CELIB, cette origine explique la vocation régionale de la SEMAEB, alors qu'à la même époque, les SEML d'aménagement avaient, pour la plupart d'entre elles, une vocation départementale ou communale.

Cette culture du consensus pour agir ensemble, bien différente du consensus bordelais basé sur le maintien des rapports de force politiques se retrouve dans les démarches actuelles de construction du Pays de Rennes. A la suite de la loi de 1995 (LOADT, dite loi Pasqua), de nombreux territoires bretons font immédiatement acte de candidature pour obtenir un contrat de Pays, la Bretagne étant la région où la notion de pays a émergé. Cependant le caractère "urbain" d'un pays rennais entre en concurrence avec des pays plus ruraux, tels celui de Brocéliande qui sera soutenu par la DATAR. Les élus de l'agglomération rennaise demeurent cependant persuadés de la nécessaire cohérence du bassin de vie comme échelle de réflexion et de travail. *"Edmond Hervé, pour sa part, était "persuadé que pour la bonne cohérence de la politique, il fallait voir au-delà de Rennes Métropole" ; " il était convaincu de la nécessité de créer un lieu de concertation et de réflexions qui épouse les contours du bassin de vie et du caractère anticipateur de la loi" (de 1999) ; quant aux élus de la couronne, leur conviction était la même. En cela, les uns et les autres se font l'écho de la demande des habitants dont le quotidien est partagé entre plusieurs territoires... Tous ces territoires où l'on vit en même*

88. Comité d'Expansion du Grand Sud Ouest: le CEBSO servira de base à la Commission de Développement Economique Régional (CODER), "institution qui fut rapidement intégrée dans le "système Chaban". Après sa création le 11 juillet 1964, Jacques Chaban-Delmas en est élu président à l'unanimité. Son surnom de "duc d'Aquitaine" a désormais un ancrage institutionnel". In Benz, A., Frenzel, A., La Dynamique institutionnelle de la région urbaine de Bordeaux : du système Chaban à Alain Juppé. In *Villes et métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, 1999, p. 79.

89. Noël S., 1974, *Rôle d'une SEM d'équipement dans le développement régional: la SEMAEB*. Thèse Université de Rennes, p. 31- 32. *"Le 2 octobre 1957, l'assemblée constitutive de la SEAEB se réunit à Paris (au siège de la CDC) sous la présidence de Mr Pléven....En attendant la nomination d'un directeur, le Conseil ratifie la nomination de Mr Martray, secrétaire général du CELIB, en tant que secrétaire général de la Société."*

temps ne peuvent être pensés indépendamment les uns des autres..."⁹⁰. "Edmond Hervé, à un moment donné, s'est dit-on y va ; il a pris son bâton de pèlerin. En juin 99 il n'y avait rien, en novembre 99, le Pays était constitué"⁹¹.

Pour mener la réflexion les élus rennais s'appuient sur le CODESPAR (Comité de Développement Economique et Social du Pays de Rennes), structure de concertation locale créée en 1984 et réunissant, aux côtés des élus, les organisations patronales et syndicales. Il se situe dans le prolongement du CESPAP (Centre d'Etudes Economiques et Sociales du Pays de Rennes) créé en 1978.

Le CODESPAR fut chargé d'assurer la préfiguration du conseil de développement du Pays, ce qui fut effectif le 18 juin 2003⁹². Le Pays est également l'ère de référence qui fut retenue pour l'élaboration du SCOT par l'agence d'urbanisme, l'AUDIAR (64 des 67 communes du Pays). *"Le pays constitue l'aire urbaine dynamique à l'horizon 2030. Singularité attachée à une Bretagne qui s'identifie déjà, au temps du CELIB, par ses pays, vieux fond de référence que la loi ATR de 1992 avait redynamisé... Dans ce contexte régional favorable, le Pays de Rennes qui se veut moins un "pays guichet qu'un pays projet", est devenu le maître d'œuvre du SCOT..."⁹³. C'est cet "état d'esprit" qui associe réflexion et action, consensus autour de projets partagés, qui caractérise le mode de pouvoir en vigueur dans l'agglomération rennaise. Selon la formule de Patrick Le Galès, "ce mélange stable de démocratie chrétienne progressiste, d'associations, d'organisation des acteurs locaux, d'innovation de la mairie de Rennes et d'identité régionale, d'acteurs et de projets de développement constitue le cœur du modèle rennais tel qu'il a existé des années 1950 à la fin des années 1980, avec quelques soubresauts dans les années 1970"⁹⁴. Ces fondements demeurent encore ceux d'aujourd'hui, dans une continuité des municipalités successives d'Henri Fréville, de 1953 à 1977, de Edmond Hervé depuis 1977⁹⁵, et aujourd'hui de Daniel Delaveau. Henri Fréville tout comme Edmond Hervé ont structuré leurs actions autour de deux grands axes, innovants et anticipateurs lorsqu'ils furent initiés :*

- la planification urbaine, pour contrôler l'expansion et la modernisation des infrastructures, hier sur Rennes et le district, aujourd'hui sur l'agglomération et au-delà dans tout le Pays de Rennes. L'Agence d'Urbanisme, l'AUDIAR, créée en 1969, joue en ce domaine un rôle prépondérant de conseil et d'observatoire.
- le développement économique associé au développement de l'enseignement supérieur pour faire de Rennes une métropole intellectuelle et culturelle.

La plus grande partie des constructions s'effectue ainsi sur des territoires maîtrisés par la collectivité ; pratique qui se poursuit dans le cadre de la réalisation de Zones d'Aménagement Concertés. *"Entre 1954 et 1982, près de 58,3 % des logements construits sur Rennes relèvent de ces opérations planifiées qui comportent une part importante de logements sociaux."⁹⁶ Ce rapport d'une maîtrise publique, essentiellement en ZAC, de l'ordre de 60 % des secteurs livrés à l'urbanisation perdure à l'examen des indicateurs de la construction des logements autorisés en 2007, puisqu'il s'établit à 61 % (sur la base de la*

90. AUDIAR, 2006, *Analyse critique sur l'élaboration de la charte du Pays de Rennes*, p. 9.

91. AUDIAR, 2006, *Ibid.*, p. 10.

92. *"La mutation du CODESPAR en conseil de développement avait pu obscurcir le dispositif de concertation et se traduire par un manque de lisibilité pour beaucoup de partenaires. Aussi l'Assemblée générale du CODESPAR a adopté le 18 juin 2003 de nouveaux statuts clarifiant les questions institutionnelles: CODESPAR et Conseil de développement ne font plus qu'un..."* In Guy C. et Givord L., 2004, *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, L'Aube, p. 195.

93. Gaultier G. et Sauvage A., 2007, La communauté d'agglomération rennaise face aux défis métropolitains. In *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Economica, p. 145.

94. Le Gales P., 1993, *Politique urbaine et développement local : une comparaison franco britannique*. L'Harmattan, p.210.

95. En 2008, Edmond Hervé ne s'est pas représenté et son "dauphin" Daniel Delaveau a été élu maire de Rennes et président de l'agglomération.

96. Guy C. et Givord L., 2004, *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, L'Aube, p. 16.

SHON) et 59 % (en nombre de logements)⁹⁷. La culture rennaise s'inscrit ainsi dans une dynamique spatiale ayant pour base le consensus par l'action et la pédagogie, qualités de référence sur lesquelles s'appuieront également les SEML intervenant dans Rennes et dans son agglomération.

Ce volontarisme dans l'urbanisme opérationnel, s'appuyant sur le développement économique et la planification urbaine ne correspond pas à la culture bordelaise. La maîtrise foncière pour la réalisation de ZAC d'habitat était quasi nulle à Bordeaux jusqu'au début des années 2000. Face à ce retard, un effort est actuellement engagé avec un objectif de 30 % dans les dix ans à venir.

La maîtrise de l'urbanisme opérationnel se retrouve, par contre, à Montpellier, depuis 1977, puis dans toute l'agglomération. À Montpellier, la Zone d'Aménagement Concerté est devenue l'outil de cette politique d'aménagement, avec, pour enjeu essentiel la maîtrise du foncier. *"À chaque nouveau quartier sa ZAC. À Montpellier, chaque nouveau quartier entraîne la création d'une ZAC... La ZAC est l'outil privilégié pour le développement des nouveaux logements"*⁹⁸. La SERM, bras armé de la collectivité, intervient pour le montage de ces opérations. Elle effectue les études préliminaires, établit les budgets et assure le suivi jusqu'à la livraison, sous le contrôle étroit des élus.

En maîtrisant de 40 à 45 % des terrains ouverts à l'urbanisation, en des lieux significatifs au regard du marché, la collectivité dispose de valeurs foncières de référence lui assurant la maîtrise des coûts de ce foncier. Il s'agit cependant, à Montpellier, d'une rupture intervenue en 1977 avec la politique d'urbanisme de l'ancien maire François Delmas. Ce dernier laissait l'urbanisation de la ville aux promoteurs et particuliers, en tache d'huile, le long des axes de circulation du nord et de l'ouest, vers la garrigue et les Cévennes. Georges Frêche et Raymond Dugrand, ce dernier géographe et adjoint à l'urbanisme de 1977 à 2001, ont élaboré un projet qui afficha la volonté de réfléchir et de développer la ville autrement, dans une démarche de ce qui serait aujourd'hui qualifiée de "projet urbain". *"Avec le géographe Raymond Dugrand, la quête mène vers la mer, pour se raccrocher à l'histoire, mais aussi pour rapprocher la ville de ses accès, autoroute et aéroport. François Delmas avait construit le Polygone, aux limites de la place de la Comédie, enfermant la ville sur elle-même. Georges Frêche réalise Antigone"*⁹⁹ (avec Ricardo Bofill), dans la prolongation du centre commercial, donnant à Montpellier "une vue sur la mer". Dès le départ, la municipalité fait une critique radicale de la situation: *il faut que la ville arrête de se développer en tache d'huile vers le nord-ouest, stopper les grands ensembles et les banlieues pavillonnaires. Et c'est la définition d'un projet de ville dont la cohérence apparaît grâce à l'urbanisme, qui va permettre de mettre en place une nouvelle politique économique, sociale et culturelle Le plan d'occupation des sols est modifié. L'urbanisation est bloquée vers le nord, ouverte vers le sud. Le centre peut se développer. C'est Antigone, premier nouveau quartier, suivi de bien d'autres (Consuls de Mer, Ritcher, Jacques Cœur, Port Marianne...).*

97. Source ville de Rennes "indicateurs de la construction, ZAC et diffus" et *Rennes Info Urbanisme*, "les points de repère en ZAC et dans les autres secteurs de PLU" de janvier 2007 et d'octobre 2007.

98 Ville de Montpellier : site www.montpellier.fr (la description des ZAC figure sur le site de la SERM en lien direct avec celui de la ville).

99 *"Antigone naît au seuil des années 1980 dans un rapport conflictuel entre la collectivité locale et l'État représenté par l'ancien maire de Montpellier alors secrétaire d'État. Totale modification du projet initial qui "verdissait" les 40 hectares du terrain militaire, dénomination volontairement contraire à Polygone (anti Polygone), volonté d'affirmer dès l'élection de 1977 la place du pouvoir local face à l'État dans les décisions d'urbanisme, tous les ingrédients d'un rapport de force entre deux niveaux de pouvoir sont là... projet ambitieux et novateur qui situe bien les enjeux politiques, sociaux et spatiaux à Montpellier."* In Ferras R. et Volle J.-P., 2002, Montpellier Méditerranée. *Economica*, p. 160-161.

Simultanément, la municipalité s'occupe de l'existant : elle crée dans les quartiers des espaces publics, des maisons pour tous, des jardins, des places. C'est "l'affinage urbain", cher à Raymond Dugrand"¹⁰⁰.

Montpellier, dans cette vision, pouvant être qualifiée "d'impériale", veut offrir à ses habitants, selon la formule même de Raymond Dugrand, reprise d'Henri Lefebvre, le "droit à la ville" : *"Il ne saurait y avoir de projet urbain sans utopie dans la tête et dans les cœurs... Osons donc affirmer qu'à Montpellier notre rêve est celui du droit à la ville"¹⁰¹.*



Antigone à Montpellier avec la SERM

Cette dynamique qui fonde l'évolution de l'agglomération de Montpellier repose sur cette dimension au regard de l'histoire, ce continuum historique qui, pour Georges Frêche, qualifie "l'esprit d'une ville" : *"La vraie grandeur d'une ville dépend moins des dimensions de son territoire que de la puissance des idées qui s'y développent, de l'esprit qui y souffle. À Montpellier, la maîtrise de l'urbanisme, le développement de l'économie, la croissance démographique s'ancrent dans la spécificité et la richesse d'un patrimoine exceptionnel pour constituer de formidables atouts pour l'avenir... Notre objectif pour les dix ans à venir, est de constituer une communauté urbaine de cinq cent mille habitants, décidée à rayonner dans le monde entier, en réservant à ses habitants un cadre de vie authentique, en préservant une âme de métropole méditerranéenne, ouverte et chaleureuse"¹⁰².*

Tout comme à Rennes, avec par le passé la SEMAEB et aujourd'hui la SEM-Territoires, cette conception de l'urbanisme maîtrisé, dépassant les clivages entre planification et action opérationnelle, pratique peu intégrée dans la culture bordelaise, a positionné la SERM comme opérateur de référence de la Ville et de l'agglomération. Mais le passage des interventions de la ville-centre aux communes périphériques nécessita une période d'apprentissage mutuel et l'élaboration du SCOT, action à laquelle la SERM participa, en qualité de conseil. *"La notion d'apprentissage paraît ici tout à fait opératoire pour exprimer*

100. Ville de Montpellier. Histoire(s) du projet urbain. Site www.montpellier.fr.

101. Dugrand R., 2002, Montpellier Méditerranée. In Ferras R. et Volle J.-P., *Economica*, p. 194.

102. Frêche G., 2001, *Montpellier, métropole du sud*. Fayard, préface.

le processus d'élaboration et de mise en œuvre des choix en matière de politique urbaine d'agglomération... La fabrication du "Nous" collectif passe par l'élaboration d'une politique et d'un langage, communs, qui traduisent un consentement à un pouvoir collectif, à des finalités acceptées et à une cohésion sociale d'ensemble. L'identité collective est un discours que les groupes tiennent sur eux-mêmes et sur les autres pour donner un sens à leur existence. Elle correspond à un double processus de création de liens et de cohésion entre les membres d'une population... L'identité repose aussi sur l'altérité. Il n'y a pas d'identité sans un minimum d'altercation avec un autre que soi... La question est d'autant plus sensible à Montpellier que l'intercommunalité (de la Communauté d'Agglomération) est récente"¹⁰³.

Participant, aux côtés des élus à l'élaboration du SCOT, la SERM a contribué à cette phase d'apprentissage, passant ainsi de son identité de partenaire de la ville de Montpellier à celle d'acteur de l'agglomération ; identité et légitimité en cours de construction au rythme même de la construction de l'identité de l'agglomération ; aux prix de l'invention d'autres formes d'intervention et de partenariats avec les promoteurs privés, au-delà du cadre de la ZAC.

"Avec le SCOT, il faut passer à une autre échelle (que celle du projet urbain de la ville de Montpellier) : la question de la cohérence se pose différemment, autour de la trame viaire et du schéma des déplacements. L'outil ZAC demeurera pour une partie des opérations. Pour les autres, la question de la taille critique se pose pour la SERM. Son directeur n'exclut pas "d'accompagner" des opérateurs (promoteurs, autres aménageurs...) sur les opérations de taille modeste"¹⁰⁴.

L'histoire de l'agglomération s'est cependant engagée sur fond de fronde d'élus de la périphérie de Montpellier qui organisèrent manifestations, blocages du tramway, référendums locaux pour s'opposer à l'agglomération, et à son président Georges Frêche, avec "l'appui tacite" du préfet Francis IDRAC¹⁰⁵ qui autorisa le retrait de 7 communes. Il s'agit cependant d'une étape dans une évolution de la Ville de Montpellier qui se poursuit depuis 1977, avec le district, puis l'agglomération, dans le souci constant d'associer développement économique, aménagement de l'espace et action culturelle : trois axes qui assurent la cohérence des actions, telle que la présente Christophe Castieau lors d'un entretien avec Jean-Paul Volle : *"On n'est qu'au début de quelque chose. Cette politique d'urbanisme, basée sur une maîtrise du foncier permettant d'accumuler des réserves, facilite toute une série de grands travaux : le Zénith, le Corum, la piscine olympique, les stades de la Mosson et d'Yves du Manoir... le développement des grands quartiers comme Odysseum et Hôpitaux-Facultés... Ces grands équipements sont des éléments de l'armature. Le projet urbain développé depuis 1977 est d'une grande cohérence pour constituer un centre urbain à vertus métropolitaines. Dans cette logique le tramway est un élément essentiel de la cohérence du projet... Au-delà des tracés de la ville, ses tracés épousent une nouvelle réalité : l'agglomération. L'agglo a montré des avancées. En termes de mobilité, d'équipements, de meilleure prise en compte du territoire, l'Agglo a inventé une façon d'être au travers de ses SCOT, PLH, PLU... L'absence de certaines communes pénalise l'espace géographique, lequel aurait eu plus de moyens, plus d'efficacité. Il est peut être le défi des vingt ans à venir... Pour rendre cohérent un espace de vie encore plus vaste. Le grand défi est celui d'un projet économique, de la reconnaissance nationale et internationale. On deviendra grand quand on associera Sète et Lunel, Montpellier étant au centre d'un espace métropolitain qui irait de Lunel à Sète et qui construirait des modalités de coopération avec des structures communautaires de gestion de l'ère métropolitaine (agglos de Nîmes ...)..."* Je réfute l'idée de super-agglo, ce n'est pas

103. Chevalier D., 12 juin 2008, Montpellier Agglomération, entre développement métropolitain et métropole multipolaire, Colloque Périphéries urbaines entre normes et innovations, Maison des Suds, Pessac.

104. Loubière A., 2005 (entretien avec Eric BERARD). *Urbanisme*, hors série n° 26, p. 12.

105. Francis Idrac fut ensuite préfet d'Aquitaine en poste à Bordeaux (jusqu'en 2009).

l'objectif. Nous avons à inventer des coopérations intelligentes, à trouver une formule de gestion pour l'intérêt du bien vivre ensemble..."¹⁰⁶.

Montpellier n'a donc pas fini sa mutation et cette démarche a pour objectif essentiel de favoriser le développement économique de l'agglomération, en optimisant les conditions d'accueil des entreprises. Montpellier, tout comme Rennes, n'attend en effet rien de Paris pour son développement économique, ayant été *"la belle oubliée de la DATAR élaborant un schéma régional des métropoles d'équilibre. Marseille, Toulouse et Lyon se partageaient alors les marges languedociennes, rhodaniennes et catalanes, limitant d'autant l'influence régionale de Montpellier"*¹⁰⁷.

Cette optimisation s'appuie évidemment, comme à Rennes, sur le partenariat avec le monde de l'université, très présent à Montpellier et dans le projet urbain lui-même. Lorsque l'on évoque à Montpellier le concept de technopole, c'est ainsi au-delà des pôles, toute la cité et aujourd'hui l'agglomération qui y participe : *"Ayant l'ambition de situer leur ville comme carrefour européen au même titre que Marseille, Barcelone ou Milan, les promoteurs de Montpellier LR Technopole¹⁰⁸ vont faire en sorte que la dimension technologique des "pôles" n'efface pas, mais prenne appui sur celle de la cité, la "polis", là où se développent culture et civilisation urbaine, seules à même de favoriser les échanges et les interactions entre industrie et recherche universitaire"*¹⁰⁹.



avec la SERM: 1- CAP GAMMA , 2- CAP OMEGA à Montpellier
3- Village d'entreprises de Coumensec

106. Volle J.-P. (article de Christophe Castieau suite à entretien avec) *Journal la Marseillaise* du 21 février 2008.

107. Volle J.-P., 2005, Territoires de métropolisation, *Urbanisme, hors-série Montpellier*, n° 26, p. 49.

108. Montpellier LR (Languedoc Roussillon) Technopole ensuite dénommée Montpellier Méditerranée Technopole est maintenant pris en charge par le service économique de l'Agglomération.

109. Ferras R. et Volle J.-P., 2002, *Ibid.*, p. 84.

La technopole n'est pas un "projet à part", elle est partie intégrante du projet urbain de Montpellier tel que le signale Jean-Pierre Garnier : *"Longtemps délaissé au nom d'une conception étriquée de la "modernité" soumise aux impératifs exclusifs d'efficacité et de rentabilité, l'urbanité retrouve droit de cité dans le modèle technopolitain que propose Montpellier. La mémoire et l'histoire, le ludique et le poétique, la création et l'imagination, le désir et le plaisir occupent à nouveau une place de choix dans cet espace où l'on s'efforce de ressusciter, pour les conjuguer au présent, le savoir-faire de "l'art urbain" et le savoir-vivre de la convivialité citadine"*¹¹⁰.

Cette imbrication dans l'action du développement économique, de l'aménagement de l'espace et de l'action culturelle, constitue une des caractéristiques de la culture montpelliéraine que l'on retrouve également à Rennes, avec notamment la création, dès 1984, sous l'égide de Michel Phlipponneau, de la technopole Rennes-Atalante dont les bases existaient bien avant sa création. Cette culture urbaine associant aménagement de l'espace-planification et développement économique, historiquement présente dans les agglomérations de Rennes et de Montpellier, était absente dans la Communauté Urbaine de Bordeaux, puisqu'il fallut attendre 2004 pour que le développement économique, sous l'impulsion d'Alain Rousset, devienne une mission de la CUB à part entière, au-delà de travaux de voiries et de la pose de tuyaux.

La rupture de 1995 avec l'ère Chaban eut pour catalyseur l'accord politique sur le tracé des lignes de tramway permettant de satisfaire tant les élus de gauche des communes périphériques que ceux de la ville-centre, dans l'esprit du "troc communautaire", avant l'engagement des réflexions sur l'urbanisation, à partir de l'élaboration du PLU, au début des années 2000.

Auparavant, comme le soulignaient Jean Dumas et Jean-Paul Charrié : *"Le consensus politique se double d'une faiblesse des politiques communautaires. La plupart des élus communautaires, en même temps et avant tout des élus communaux, véhiculent une conception "municipaliste" de la répartition des compétences entre les échelons communal et intercommunal. Le pouvoir de l'agglomération y est résiduel... Incapable de définir une politique générale d'agglomération, elle se contente de réponses ponctuelles aux demandes des communes et gère les domaines techniques (assainissement, eaux usées et pluviales, ordures ménagères...)"*¹¹¹ sans engager de politiques publiques ambitieuses¹¹².

"L'effet tramway", au début des années 2000, fut le levier qui engagea les élus de la CUB et des communes dans une démarche de planification urbaine, sous l'égide de l'agence d'urbanisme, l'A'urba et de son directeur Francis Cuillier, conforté par les préconisations de la loi SRU.

Les agglomérations de Rennes et de Montpellier n'ont pas attendu des textes de lois venant de Paris pour intégrer ces démarches. La possibilité de transports en site propre figurait dans les réflexions de Raymond Dugrand, dès les années 1980, et le district de Rennes s'engagea dans la réalisation d'un métro-VAL, dès les années 1990. Ceci contraste avec la "culture de pouvoirs" et de découpage spatial et politique entre ville-centre et communes périphériques qui perdure dans l'agglomération bordelaise, politique liée en partie à la position minoritaire de la ville centre et à la dilation spatiale évoquée par Jean Dumas¹¹³. Ces histoires, ces cultures différentes ont conduit à des positionnements diversifiés des acteurs de

110. Garnier J.-P., 1988, Le laboratoire montpelliérain entre techné et polis. In *Montpellier Europolé*, Reclus, p. 174.

111. Ce qui vaudra à Noël Mamère de s'insurger contre cette situation : "la CUB ne peut se contenter de gérer des tuyaux ?", entretien avec Noël Mamère, maire de Bègles. Sud Ouest du 17 octobre 2000.

112. Charrié J.-P. et Dumas Jean, 1998, Le système économique bordelais, In *Bordeaux, Métropole régionale, Ville internationale*, La documentation Française, p. 316-317.

113. Dumas J, 2000, *Bordeaux, ville paradoxale : Temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole*, Talence: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine (MSHA).

la ville et notamment des SEML, celles-ci confortant des cultures locales dans la mise en œuvre des projets de ces trois agglomérations.

Dans l'agglomération bordelaise, les SEML ont participé à la politique de découpage spatial et politique entre la ville-centre et les communes périphériques même avant la constitution de la Communauté Urbaine. Elles ont ainsi conforté le phénomène de dilation spatiale. La SEM départementale, la SEG¹¹⁴ a été créée en 1959, à l'initiative du Conseil Général et encouragée tant par le maire de Bordeaux que par le préfet Delaunay soucieux de lancer à l'échelle départementale une nouvelle dynamique économique pour "*coordonner des études techniques d'aménagement et de construction d'une part et des moyens de financement des opérations d'une certaine importance d'autre part.*"¹¹⁵. Elle était chargée d'aménager les zones industrielles sur les communes périphériques à Blanquefort, Pessac, Mérignac, Gradignan, Cestas, Canéjan, Lormont... Et de réaliser les zones d'habitat de "grands ensembles" du plateau des Hauts de Garonne sur les communes périphériques de Lormont, Cenon et Floirac, avec l'appui de Jacques Chaban-Delmas qui, par ses relations parisiennes, en facilita la mise en œuvre.

Les SEM bordelaises SBRU et SAUNAB, sous maîtrise du maire, étaient chargées de la rénovation de ce qui sera le quartier des administrations de Mériadeck, dans le centre de Bordeaux, et de l'aménagement du quartier du Lac, avec son parc des expositions, ses bureaux, ses hôtels et ses commerces et la réalisation d'un secteur de logement, les Aubiers, très vite limité dans son importance¹¹⁶.

Cette répartition des interventions des SEM entre la ville-centre et les communes périphériques perdurera même avec la création de la Communauté Urbaine, la SEG demeurant le principal intervenant dans les communes périphériques. Tel que le remarque Chantal Becot "*il est intéressant de noter qu'il existe une forme d'accord tacite de répartition du territoire entre les SEM intercommunales. La SEG partage en effet sa "zone d'intervention" avec la SAUNAB et la SBRU... chaque société d'économie mixte d'envergure intercommunale a donc une "clientèle" de communes qui lui est propre, dans la mesure où des relations privilégiées se tissent entre les acteurs selon leurs tendances politiques. La majorité des opérations concédées par la CUB à une SEM a été attribuée à la SEG à Pessac (Lamothe et Bersol), Mérignac (Hippodrome) pour la simple raison qu'elle existait avant l'organisme intercommunal et que son utilité et ses conséquences avaient déjà été reconnues par les élus et les services communautaires. Cependant, depuis le début des années 80, la CUB a également été amenée à travailler avec la SBRU. Car, en définitive, le choix de la SEM résulte d'une négociation entre la CUB et les communes concernées...*

*Ainsi, à partir des années 80, la SEG a perdu sa position monopolistique de SEM produisant des zones à vocation industrielle et commerciale. La SBRU a obtenu quelques concessions de ce type, mais elle n'a pas été la seule car cette décennie a été marquée par l'apparition de sociétés d'économie mixte communales. Pour répondre à leur souci d'indépendance par rapport aux institutions communautaires et à leur volonté d'engager des opérations d'action foncière à vocation économique sans recourir aux SEM existantes susceptibles de contraindre leurs choix, plusieurs communes périphériques ont créé des instruments techniques d'aménagement ..."*¹¹⁷.

De telles SEML furent ainsi créées à Saint Médard en Jalles, Bruges, Bègles, Pessac, Villenave d'Ornon, Talence. La formule du lotissement communal fut parfois utilisée à

114. SEG : Société d'Équipement de la Gironde, dénommée actuellement Gironde Développement

115. Deuxième rapport du préfet Delaunay appelé "Rapport d'impulsion économique" ; deuxième session ordinaire du Conseil Général, 1959, séance du 15 janvier 1960, In Thèse de Chantal Becot, *Les acteurs urbains et la politique publique d'action foncière : la création d'espace économique dans l'agglomération bordelaise*, Thèse de doctorat, Sciences politique, Bordeaux, 1996, p. 201.

116. Marieu J., *Bordeaux ou la ville sans projet*. In sa thèse de doctorat, chapitre 2-2-2 : Le Lac, une affaire classée, tome 2, p. 49.

117. Becot Chantal, *Ibidem*, 1996, p. 203-204.

Bruges, Mérignac, Pessac, Gradignan, Cenon... Pour contourner la compétence communautaire en matière de ZAC, la réalisation de ces lotissements s'effectua en régie directe ou fut confiée à une SEML, voire à un promoteur privé.

L'implication de la SBRU¹¹⁸ dans les scandales financiers dénoncés par la chambre régionale des comptes, en ces années 1990, complétant les déboires de la SAUNAB¹¹⁹, à Bordeaux-Lac, discréditera pour de nombreuses années la formule de l'économie mixte. Les SEML continuent de "véhiculer" cette image négative, liée tant aux "scandales" qu'aux déboires de BGE (Bordeaux Gestion Equipement)¹²⁰, de Bordeaux-Technopolis, des SEM de Talence ou de Villenave d'Ornon.



BMA à la Bastide- Bordeaux



la SAEMCIB à Bègles, rénovation urbaine Yves Farges

Cette attitude de "suspicion" à l'égard de l'économie mixte, liée aux déboires des "SEML bonnes à tout faire" expliquent l'engouement actuel dans l'agglomération bordelaise, pour la recherche de nouvelles formules de Partenariat Public Privé et renforce la tendance à la diversité des acteurs publics et privés tant au service des communes que de la communauté urbaine. Ainsi, lorsqu'à "la Ville sans projet"¹²¹ selon l'expression de Jean Marieu succédera "le tapis de bombes"¹²² avec des "projets de tous côtés, un déferlement d'initiatives" et qu'un programme de ZAC sera engagé, programme ambitieux répondant à la nécessité de pallier les retards accumulés, la culture locale de la pratique de la répartition des pouvoirs conduira à une grande diversité d'opérateurs.

Sur les 18 "opérations d'aménagement communautaires"¹²³ identifiées comme "grands projets":

118. SBRU : Société Bordelaise de Rénovation Urbaine créée en 1972 pour la restructuration du quartier de Mériadeck.

119. SAUNAB : Société Anonyme d'Urbanisation du Nord de l'Agglomération Bordelaise.

120. BGE gérât notamment la patinoire, le bowling de Mériadeck et le stadium vélodrome de Bordeaux Lac, avec pour président François-Xavier Bordeaux (conseiller municipal opposant à Jacques Chaban Delmas) ; ces gestions seront transférées à la Société Bordelaise de Sports et Loisirs du groupe AXEL-VEGA.

121. Marieu J. 1997, *Bordeaux ou la ville sans projet? Chronique d'un territoire annoncé*, Thèse de doctorat d'État en Géographie, Bordeaux 3.

122. Marieu J., 1998, *Les débats sur la ville, tome 1*, Confluences, p. 117.

123. Source site www.lacub.com/projets/amenagement_communautaire.shtm.

- 6 sont dévolues à la SEML BMA¹²⁴,
- 5 à l'OPAC Communautaire Aquitanis,
- 1 à la SA HLM Domofrance (CILG),
- 2 à des promoteurs privés, Capri ICADE à Bordeaux (ZAC Hôpital des enfants) et Eiffage (ZAC îlot Bonnac),
- et 4 sont assurées en régie par les services de la CUB.

À cet "inventaire à la Prévert", il conviendrait d'ajouter la ZAC des Berges du Lac à Bordeaux, confiée à Bouygues, et la Convention Publique d'Aménagement passée par la ville de Bordeaux avec In Cité¹²⁵ pour la réhabilitation du centre-ville, ainsi que les interventions de la SAEMCIB-Bègles, de Domofrance et d'Aquitanis pour les actions de Renouveau Urbain, voire en projet un Etablissement Public d'Aménagement dans le cadre du programme Euratlantique.

Il apparaît ainsi que :

- la place des SEML n'est pas prépondérante, dans la Communauté Urbaine, ceci étant en grande partie dû à l'importance de l'implication de l'OPAC Aquitanis et de la SA HLM Domofrance dans l'aménagement urbain, celui-ci étant placé sous la maîtrise effective non de la Communauté Urbaine mais des maires.
- le positionnement des promoteurs privés demeure dans l'aménagement, en dehors de "l'exception culturelle" des Berges du Lac, limité à des opérations conduites sur des territoires relativement restreints; les promoteurs sont par contre très impliqués dans le secteur diffus, lequel demeure actuellement prépondérant dans la Communauté Urbaine.
- l'intervention de la CUB en régie, promue par les services, s'applique à des opérations importantes telles qu'à Bruges ou à Floirac.



In Cité en Centre Ville de Bordeaux

Cette grande diversité d'opérateurs-aménageurs, que je qualifie volontiers de balkanisation des acteurs, intervenant au service de la Communauté Urbaine, est le reflet de l'absence de culture communautaire au niveau de l'urbanisme opérationnel. Celui-ci étant conduit sous l'égide de chaque maire, même dans le cadre des ZAC de compétence communautaire. Ainsi, la SEM d'aménagement BMA-Bordeaux Métropole Aménagement (ex SBRU), dont la CUB est l'actionnaire majoritaire, ne peut, dans les faits, être considérée

124. Bordeaux Métropole Aménagement (ex SBRU : Société Bordelaise de Rénovation Urbaine).

125. In Cité (ex SBUC : Société Bordelaise d'Urbanisme et de Construction).

comme SEM d'agglomération. La CUB pourtant actionnaire principal de BMA, avec 69 % de son capital, n'intervient d'ailleurs qu'à hauteur de l'ordre de 27 % dans son chiffre d'affaires, le principal client de BMA étant le Conseil Régional¹²⁶, non actionnaire.

Il en est de même d'In Cité (ex SBUC), autre SEM ayant elle-même la Communauté Urbaine comme actionnaire principal, mais qui intervient presque essentiellement à Bordeaux, dans le cadre de la réhabilitation-rénovation du centre-ville.

Cette multiplicité des acteurs de l'aménagement (observation valable également pour le logement social sur le territoire de la CUB) confirme la place prédominante des pouvoirs locaux et l'héritage du découpage spatial instauré par Jacques Chaban-Delmas. Cette situation, fruit de l'histoire, contraste avec le positionnement des SEML des agglomérations de Montpellier et de Rennes.

À Rennes, la planification urbaine, associée à la maîtrise foncière et à la maîtrise publique de l'aménagement, s'est, dès les années 1950, appuyée sur le réseau des SEML, avec la SEMAEB¹²⁷ puis Territoires¹²⁸, qui intervient à l'échelle de l'agglomération. L'implication de la collectivité dans son urbanisation a une incidence forte dans le positionnement des différents acteurs chargés de l'aménagement et de la production de logements. La SEML, qui agit aux côtés de la collectivité pour ce "passage à l'acte" de la planification urbaine à l'aménagement, possède une véritable légitimité face aux différents promoteurs. Elle joue, en particulier, un rôle prépondérant sur le marché foncier et dans sa régulation. Dans son analyse des systèmes de régulation des marchés immobiliers, Patrick Le Gales cite d'ailleurs l'exemple de Rennes : *"La municipalité a une longue tradition d'intervention et de planification urbaine... peu favorable à la spéculation immobilière... Pendant les années de très forte croissance des années 1980, la municipalité a organisé un cadre d'action avec un réseau de promoteurs immobiliers créant de ce fait une véritable communauté d'action publique. Fortement légitimes, les élus ont utilisé toutes les ressources réglementaires ainsi que leur expertise pour maintenir une certaine cohésion sociale dans la ville, éviter la spéculation et l'embourgeoisement du centre-ville, attirer de nouvelles populations. Côté public, ils ont développé des observatoires, des organismes semi-publics (agences d'urbanisme, sociétés d'économie mixte) et des outils d'expertise qui leur ont permis d'orienter les politiques nationales à leur profit, renforçant ainsi la capacité de négociation avec les promoteurs privés. Ensuite, ils ont étroitement contrôlé toutes les opérations. Depuis les années 1960, (sauf brièvement pendant les années 1970)¹²⁹, la municipalité a travaillé avec un petit nombre de promoteurs immobiliers, notamment les quatre principaux de Rennes et avec une trentaine de plus petits dont des coopératives. En sus de l'application stricte des règles les plus interventionnistes de l'urbanisme, élus et fonctionnaires locaux ont progressivement élaboré avec les promoteurs locaux un ensemble de règles et de normes écrites et non écrites qui organisent le marché rennais : mode de consultation avec les habitants, normes de construction, environnement, équilibre entre différents types de construction, charte de bonne conduite... Cet échange protège les promoteurs locaux et les contraint à la fois : si l'un d'eux ne respecte pas les règles du jeu, il sera écarté dans l'avenir. Ce système s'est avéré assez efficace... lorsque la crise est arrivée au début des années 1990, à Rennes aucun promoteur ne fit faillite et les prix sont restés relativement stables.*

Cette régulation locale de l'immobilier requiert un rôle actif du politique pour défendre la mixité, légitimer une forme de production urbaine. La régularité des échanges entre les acteurs locaux suppose non seulement des procédures d'échanges mais le respect des normes

126. Pour la réalisation des lycées en maîtrise d'ouvrage déléguée.

127. SEMAEB : SEM pour l'Aménagement et l'Équipement de la Bretagne.

128. Territoires (ex SRR-Société Rennaise de Rénovation).

129. Le maire Henri Fréville avait alors envisagé un programme dense de logement de standing pour cadres, près de la gare (le Colombia), projet qui fut au cœur de la "bataille électorale" de 1977 et modifié suite à la victoire de la liste d'Edmond Hervé.

qui sont produites dans le temps par les acteurs locaux, qui structurent les comportements dans la localité. Ces normes cadrent les promoteurs extérieurs à Rennes ou, à défaut, servent de point de départ pour une renégociation"¹³⁰.



les Berges de la Vilaine à Rennes avec Territoires

Dans ce cadre d'échange entre acteurs locaux, sous la maîtrise de la collectivité locale, les SEML, dont la SEMAEB dans les années passées et la SEM Territoires aujourd'hui, ont vocation tout à la fois :

- de garantir des règles et de la charte de bonne conduite,
- de force de proposition et d'innovation, notamment dans la recherche de formes urbaines, d'optimisation des coûts des logements, de technologies nouvelles applicables à l'habitat et actuellement, dans les démarches d'éco-quartier mises en oeuvre sur la ZAC de la Courrouze, à Rennes et Saint Jacques de la Lande¹³¹,
- de pédagogie près des autres acteurs et des acteurs nouveaux, notamment dans le cadre de l'agglomération près des élus de communes périphériques, impliqués maintenant dans cette démarche.

130. Le Gales P., 2003, *Le retour des villes européennes*, Presses de Sciences Po, p. 311-313.

131. La ZAC de la Courrouze fait partie des premiers "éco-quartiers" référencés en France (source site www.ecoquartiers.developpement-durable.gouv.fr). Un des objectifs, dans la démarche de développement durable de la ZAC de la Courrouze, est de limiter les coûts pour permettre une mixité sociale effective et à cet effet, la SEM Territoires recherche, par négociation, avec les promoteurs tant sociaux que privés, les solutions optimales, tant sur les aménagements que sur les bâtiments. Dans la tradition rennaise, l'action de l'aménageur ne se limite pas à la mise à disposition de terrains et celui-ci s'implique dans l'adéquation des logements au projet politique défini par la Collectivité.



réhabilitation Kennedy à Rennes avec Territoires

La particularité de la SEM Territoires, par rapport aux pratiques bordelaises, tient également à la mise en cohérence du territoire institutionnel avec le territoire d'action, au-delà même des cadres juridiques de compétences possibles. Alors que BMA, n'ayant pas la "légitimité opérationnelle" de SEM d'Agglomération, est amenée à développer son "business" hors du territoire de la CUB, au risque d'interventions contraires aux intérêts de celle-ci¹³², les bretons ont adapté leurs outils opérationnels en fonction de l'évolution du paysage institutionnel, avec bon sens et pragmatisme. Par souci de clarification et compte tenu de l'évolution des compétences de la Région et de la réforme du système institutionnel local, suite à la loi Chevènement de 1999, la SEMAEB qui, historiquement, intervenait pour une part importante de son chiffre d'affaires dans l'agglomération de Rennes, a recentré ses activités au service de la région pour la réalisation des lycées et de la propre politique de développement de celle-ci et d'autres collectivités ne disposant pas d'aménageur. Les départements, sauf celui des Côtes d'Armor, s'étaient dotés de SEM départementales (Ille et Vilaine - la SADIV - et Finistère - la SAFI) ou en ont créé de nouvelles (Morbihan - EAD 56). La Communauté Urbaine de Brest s'est dotée d'une SEM d'agglomération (BMA-Brest Métropole Aménagement) tandis qu'à Rennes, la SEM Territoires du Pays de Rennes (ex SRR) est devenue la SEM d'agglomération. Cette évolution s'est opérée dans la concertation entre élus locaux concernés par ces différentes SEML et les directeurs de ces sociétés, comme il est d'usage, en Bretagne, de s'organiser pour un travail en commun constructif. À Rennes et dans l'agglomération rennaise, cette évolution datait déjà de quelques années. Les élus, malgré leur attachement à la SEMAEB qui avait, dans les années 1980, participé à la vitalité du projet urbain de Rennes, considéraient en effet que celle-ci leur coûtait cher au regard de leur capacité de maîtrise. Ainsi, ils ont progressivement renforcé les capacités d'intervention de leur SEML et, avec l'implication de la communauté d'agglomération, ont clairement affiché

132. Tel que pour l'étude d'un village d'entreprises à Saint André de Cubjac, en périphérie de la CUB.

leur volonté de lui conférer une vocation métropolitaine correspondant à leurs propres objectifs.

À Montpellier, la rupture de 1977 s'est traduite par une vision cohérente et intégrée de la maîtrise de l'aménagement de l'espace- planification et foncier-, en lien direct avec le développement économique, les transports publics et la culture. Cette vision a donné naissance à trois SEM de référence sur l'agglomération :

- la SERM¹³³ - Montpellier pour l'aménagement et le développement économique,
- TAM¹³⁴ pour les transports en commun,
- Enjoy¹³⁵ pour la gestion des équipements culturels et de congrès- expositions.



1 et 2: TAM - 3 et 4: SERM- le Petit Bard et réseau chaleur – 5: Enjoy- le CORUM

La politique de réserves foncières engagée par la ville a permis la mise en œuvre par la SERM d'une politique municipale favorisant tout à la fois :

- des démarches d'économie d'énergie pour les logements,
- des actions en faveur des primo-accédants, dans le cadre d'une politique de logements à prix maîtrisés,

133. SERM : Société d'Équipement de la Région Montpellieraine.

134. TAM : Transports de l'Agglomération de Montpellier.

135. Enjoy : SEM de gestion du Corum, du Zénith et du parc des expositions.

Les promoteurs, tant locaux que nationaux, sont dès lors assurés de disposer du foncier nécessaire à leurs réalisations immobilières dans le cadre de ZAC qui maintiennent l'offre. Hélène Mandroux, maire de Montpellier rappelle que *"Pour les primo-accédants, la SERM a pour mission de rendre possible, sous conditions, l'accès aux ZAC, à des prix plus faibles que ceux du marché libre... Si nous n'avions pas cette politique de ZAC – précise-t-elle –, je ne sais où nous en serions aujourd'hui! Dans un contexte de hausse des prix du foncier, Montpellier s'est dotée d'une politique volontaire pour maîtriser cette pression foncière à travers les différentes ZAC aménagées par la SERM. C'est cette volonté qui fait que la Communauté d'agglomération, aujourd'hui, acquiert des terrains, crée des réserves foncières pour réaliser les futures crèches, haltes-garderies, gymnases, écoles... Si l'on n'agissait pas ainsi, il ne serait même pas question de logement social, encore moins de logements destinés aux primo-accédants. Dans ce contexte, le département, mais aussi la région, vont aussi constituer des réserves foncières. Cette démarche et notre politique de répartition des logements sur les ZAC sont, de surcroît, très bien comprises par les promoteurs-constructeurs"*¹³⁶. Tout comme à Rennes, cette conception de l'urbanisme maîtrisé, dépassant les clivages entre planification et action opérationnelle, pratique peu intégrée dans la culture bordelaise, a positionné la SERM comme opérateur de référence de la Ville¹³⁷ et de l'agglomération.

Ainsi, pour l'aménagement de l'espace des deux agglomérations de Montpellier et de Rennes, une pratique de la planification urbaine, associée à une volonté de maîtrise du foncier et de l'aménagement, ont conduit à une implication forte des SEML qui participent à la régulation du marché sur lequel interviennent les promoteurs privés et à l'organisation des coopérations avec ceux-ci. L'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique s'avère cependant mieux intégrée par l'agglomération de Montpellier que par celle de Rennes, notamment dans les domaines de la planification urbaine et de l'animation économique, ce qui induit un rôle différent des SEML. À Montpellier, il n'y a pas d'agence d'urbanisme et l'association Montpellier LR Technopole, qui avait été créée en juillet 1985 à l'initiative du district et des Universités régionales, a été dissoute fin 2001. Elle servit de cadre de préfiguration aux actions engagées au sein des services économiques de l'agglomération qui en a conservé le label. Ce sont les SEML, la SERM, tout comme TAM et Enjoy, dans leurs domaines de compétences, qui assurent les missions d'opérateurs ainsi que le rôle d'observatoire et de conseil auprès des services et des élus de la ville et de l'agglomération.

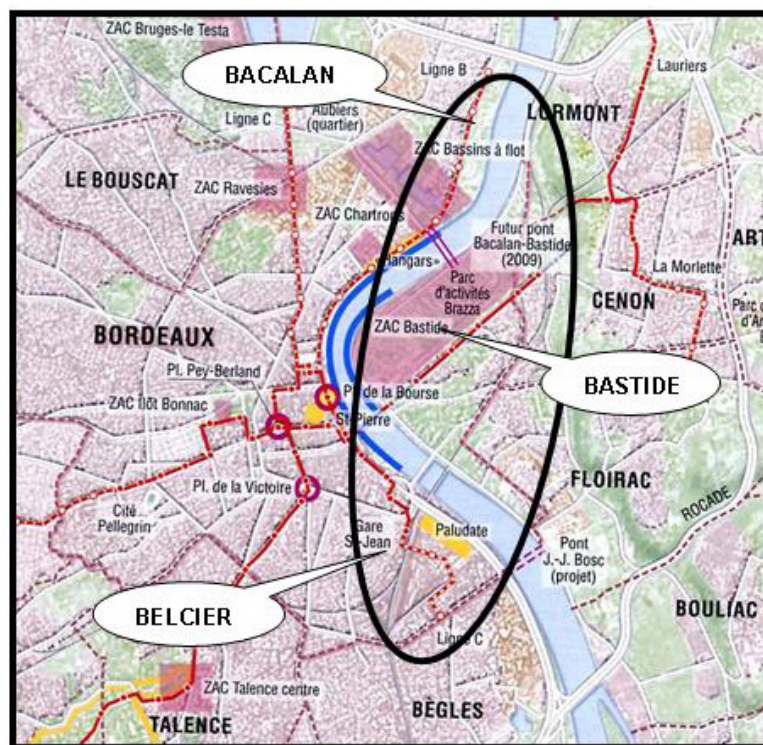
Ces différences, quant aux conditions de mise en œuvre et de maîtrise du passage à l'acte opérationnel, du dessein à la réalisation, entre, d'une part, la culture bordelaise et, d'autre part, les pratiques rennaises et montpelliéraines, se trouvent ainsi confortées par l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique. Ce fait renforce les différences de positionnement des SEML sur ces trois agglomérations. Ainsi, même si actuellement se forment sur le territoire de la Communauté Urbaine de Bordeaux des habitudes de réflexions partagées, de construction d'une politique cohérente dans le développement économique complétant les prémisses d'évolutions engagées dans la planification urbaine¹³⁸, l'agglomération bordelaise demeure en retrait dans le passage à l'opérationnel au regard des pratiques observées à Rennes ou à Montpellier.

136. Explorineuf-Indicateur Bertrand : Interview d'Hélène Mandroux, maire de Montpellier (article de Michel Tientouas du 2 novembre 2005), site www.explorineuf.com.

137. Tant pour les quartiers nouveaux que le centre ville (opération Grand Cœur).

138. Avec cependant des réticences telle que celle exprimée par Hugues Martin lorsqu'il occupa le poste de maire de Bordeaux de 2004 à 2006 : " La CUB outrepassa son rôle. La Communauté est faite pour investir, mais son budget est dévoré à 60 % par le fonctionnement. Et il n'est plus tolérable qu'elle s'érige en monarque vis-à-vis des maires. Si je trouve normal que la communauté urbaine élabore de grands documents d'orientation sur les problèmes d'urbanisme, je désapprouve qu'elle prétende réaliser le PLU et le "plan d'occupation des sols" à la place des maires... " In Martin H. (propos recueillis par Eddy Charpol) *Le Point* du 28 septembre 2006. p.13.

Cette différence d'approche de l'urbanisme opérationnel s'est matérialisée dans ce qui fut le projet des 3B. La Ville de Bordeaux et la Communauté Urbaine ont multiplié nombre de dessins, de Ricardo Bofill, à Dominique Perrault, puis à ceux d'un embryon de ZAC sur quelques hectares, en passant par les croquis et plans directeurs de l'A'urba pour remodeler le paysage urbain dans le cadre de la requalification des friches portuaires et industrielles de Bacalan-Bastide-Belcier (les 3 B) avec l'ambition de "relier les deux rives" et de "réconcilier" les bordelais avec leur "rivière" dont l'accès leur avait été confisqué par le Port Autonome. Le "projet des 3B" est demeuré slogan des campagnes électorales successives à Bordeaux en 1995 et 2001 ; "usé", il ne sera pas repris en 2008, mais continue à fournir des sujets de "mémoire aux étudiants" de l'Institut d'Urbanisme dans le cadre de réflexions sur la "logique de l'abandon et de la réintégration des "3 B" dans la dynamique urbaine". La réflexion intercommunale est cependant engagée¹³⁹ et récupérée par l'État dans le cadre d'un futur Etablissement Public d'Aménagement (EPA), participant du projet Euratlantique.



Pour ce projet des "3 B" de requalification de friches portuaires et industrielles, de part et d'autre de la Garonne, un projet commun partagé par les communes riveraines de Bordeaux directement concernées, telles que Bègles, rive gauche, Floirac, Cenon et Lormont, rive droite, aurait pu être envisagé. Cela aurait permis de mener et maîtriser sur la durée ce projet majeur de l'agglomération bordelaise.

De telles démarches à Bilbao, Nantes (Ile de Nantes), Lyon (Lyon-Confluence), Gênes, menées avec des Entreprises Publiques Locales maîtrisées par les élus locaux permettent de garantir le respect du dessein, celui-ci demeurant un préalable, du ressort du "politique", tout en s'inscrivant dans la logique de "flexibilité dans la durée" pourtant prônée par Francis Cuillier, directeur de l'A'urba : *"Un projet urbain d'ensemble, comptant une série d'actions intégrées, doit contenir une partie à l'encre indélébile, et une partie au crayon, pouvant être gommée, modifiée, raturée ou complétée, selon l'exigence de l'avenir. L'encre et le crayon, le fixe et le flexible, le dur et le malléable, autant de figures qui traduisent les contrastes de*

139. Cf. séminaire "Euratlantique" des 25 et 26 septembre 2008 associant élus et "société civile".

l'engagement et de la disponibilité, de la liberté"¹⁴⁰. L'engagement d'une telle démarche d'aménagement de "grands territoires sur la durée et sur plusieurs communes"¹⁴¹ avec un "dessein politique" se déclinant au fil des ans en réalisations maîtrisées sous l'égide d'une SEML ou d'une SPLA n'a pas été retenue à Bordeaux, car non conforme à la culture urbaine locale.

Ces différences presque doctrinaires concernant le passage à l'acte se retrouvent dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique, ce qui renforce les différences de positionnement des SEML dans les trois agglomérations.

Les choix opérés par la Communauté Urbaine de Bordeaux et l'Agglomération de Montpellier pour la réalisation d'une "grande salle de spectacle" sont significatifs de ces différences de conceptions. Le choix de l'implantation d'une future grande salle de spectacle considérée d'intérêt communautaire et dont la nécessité est reconnue par tous, confirme le maintien des clivages traditionnels de la CUB, entre la ville-centre et sa périphérie. Il conduit à en confier la réalisation et le financement à un investisseur privé : projet ARENA à Floirac. En l'absence de projet politique communautaire dans les domaines de la culture, des sports et des congrès, trois usages possibles pour cette salle mais dans des domaines ne relèvent pas des compétences de la CUB, la formule du PPP fut présentée comme le nouveau sésame. Le débat a porté sur le financement et sur le montage juridique. De fait, le recours à un PPP pour réaliser cette salle de spectacle permet à la CUB de demeurer dans ses champs de compétence, en finançant des travaux de voirie, parkings et tuyaux d'assainissement, et en laissant le soin au partenaire privé de préciser le programme et le projet culturel de cet équipement. Cette solution évite à la CUB d'avoir à étendre ses champs de compétences... Le PPP devient ainsi le révélateur du refus d'implication de la CUB dans un projet politique culturel. Cette implantation rive droite permettra cependant de rééquilibrer et de recentrer les activités culturelles et de rattraper, en partie, la décision d'implantation du palais des congrès à Bordeaux-Lac, décision prise au niveau communal et donc significative de la culture aménagiste locale. Ce qui fait dire à Pierre Delfaud.: *"Une opportunité a été offerte en plein centre-ville, face au centre historique de la cité, par la reconquête de la rive droite de la Garonne, autrefois dévolue à des activités industrialo- portuaires qui avaient laissé place à des friches industrielles. Le moment étant parallèlement venu de rénover l'ancien centre de congrès du quartier du lac, la question s'est posée de savoir s'il n'était pas opportun de reconstruire ce dernier dans le centre à l'image de ce qui a été fait, et réussi, dans des villes telles que Bilbao ou Saint Sébastien. Après de longs débats et malgré la pression de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bordeaux, qui envisageait même de traverser le fleuve en quittant la traditionnelle Place de la Bourse pour rejoindre le nouveau centre d'affaires et de congrès qui aurait pu être construit sur la rive droite, les autorités municipales ont finalement opté pour le statu-quo, à la demande expresse du Groupe Accor, gestionnaire des équipements hôteliers, du Casino et du Palais des Congrès du Lac. Ce dernier a donc été reconstruit sur place, dans son implantation antérieure, isolé et excentré*"¹⁴² *par rapport au cœur de la Ville*"¹⁴³.

À Montpellier, un projet de "grande salle" similaire à celui qui est envisagé sur l'agglomération de Bordeaux a été engagé avec un mode opératoire bien différent. Pour faire face à la nécessaire adaptation de ses équipements de congrès, spectacles et expositions, la Communauté d'Agglomération a décidé de l'implantation d'une nouvelle salle multi

140. CUIILLIER Francis, Francis Cuillier, militant et passeur, *Traits Urbains* n° 9 d'août 2006, propos recueillis par Jean Audoin, p. 52.

141. Il n'y a pas de ZAC intercommunale sur la CUB alors que sur l'agglomération de Rennes la ZAC de la Courrouze concerne deux communes Rennes et Saint Jacques de la Lande.

142. Le caractère excentré est atténué par la desserte avec le tramway depuis 2008.

143. Delfaud P., Mutations territoriales et tourisme, l'exemple de l'Aquitaine. In *Bulletin n°41 de juin 2006 du CPAU Aquitaine*, p. 7.

fonction¹⁴⁴, avec une capacité d'accueil de 12 000 spectateurs et une surface d'exposition de 14 000 m², située sur les terrains du Parc des Expositions. Cet équipement sera complémentaire de ceux qui existent déjà et permettra de proposer des possibilités nouvelles pour des salons et congrès internationaux, ainsi que l'accueil de spectacles en tournées internationales qui ne peuvent se dérouler au Zénith¹⁴⁵. Il concernera aussi l'organisation de manifestations sportives. Cette nouvelle salle multi fonction sera financée par la SEM Enjoy, dans le cadre d'un partenariat avec :

- la Région, propriétaire du Parc des Expositions depuis 2006, qui a confié à la SEM, par concession, la construction de l'ouvrage (et son financement) ainsi que sa gestion pour 25 ans,
- la Communauté d'Agglomération et la Ville de Montpellier qui participent au coût des investissements liés aux configurations spectacles, sports et congrès.

Dans ce montage partenarial, avec l'implication des SEML de l'agglomération, bien différent de celui adopté par la Communauté Urbaine de Bordeaux pour la salle ARENA de Floirac, les collectivités locales conservent l'entière maîtrise, tant pour la Région en sa qualité de concédant que pour la Communauté d'Agglomération comme actionnaire principal de la SEM Enjoy, qui en assure la présidence.

Ces illustrations de mises en œuvre de projets dans ces trois agglomérations sont ainsi le reflet de l'influence des histoires et cultures urbaines locales, des modes de gouvernance et d'organisation des maîtrises d'ouvrages publiques. Cela s'inscrit dans la "trilogie" qui définissait la légitimité des SEML :

- le projet politique stratégique,
- la volonté politique d'en assurer la maîtrise,
- "*l'intuitu personae*", les relations personnelles, les "hommes qui font la Ville", parmi lesquels des "gens des SEML" à Rennes avec Jean François Blache¹⁴⁶ (et aujourd'hui Jean Louis Amar¹⁴⁷) et à Montpellier avec Eric Bérard¹⁴⁸, François Barbance¹⁴⁹, Marc Le Tourneur¹⁵⁰, alors que ceux-ci se situent, dans l'agglomération bordelaise, à l'Agence d'Urbanisme, à l'Office d'HLM-Aquitain et à Domofrance, au GPV des Hauts de Garonne ou au sein de la promotion privée. Le directeur de BMA, Pascal Gérasimo est considéré comme bon gestionnaire mais nullement reconnu comme urbaniste.

Pourtant, dans le domaine de l'aménagement, je suis persuadé que l'aménageur doit avoir une formation, ou à minima une sensibilité d'urbaniste. Je rejoins aussi les prises de position de Jean-Louis Subileau : "*Il est préférable que l'aménageur ait une discussion de fond avec les architectes. In fine, passé l'étape de réalisation, plus personne ne se souvient des difficultés financières...*"¹⁵¹.

Dans le système de pouvoir de la CUB c'est sur le plan local, au niveau des communes que des patrons de SEML tel André Lassansaa, directeur de la SAEMCIB à Bègles ou Jean-Paul Burlé et Etienne Picon de Mérignac Gestion Equipement exercent leurs parts

144. La réalisation est en cours : l'architecte a été retenu, les travaux s'engagent au troisième trimestre 2008 pour un achèvement prévu à l'été 2010, (la SERM assure l'assistance technique d'Enjoy pour le suivi des travaux).

145. La capacité du Zénith de Montpellier est trop réduite pour certaines tournées internationales.

146. Jean-François Blache fut directeur de la SEMAEB (années 1980), puis directeur de la SEM de construction du métro-VAL, directeur de l'Institut d'Urbanisme de Rennes.

147. Directeur de la SEM Territoires.

148. Directeur général de la SERM, fut président du Club Ville Aménagement de 2002 à 2007. Il est présenté par la revue Urbanisme comme "l'aménageur- référent" Urbanisme n° 354 de mai 2007 p. 22.

149. Directeur général d'Enjoy.

150. Directeur général de TAM.

151. Subileau Jean-Louis, *Urbanisme* n° 365, mars- avril 2009 : "*Le produit de l'aménagement, c'est du "dur" qui s'impose pour longtemps même si la ville peut changer, être habitée et vécue autrement. Si l'aménageur ne pense pas son travail dans cette perspective, il rate l'essentiel. Il est très souvent placé, à la fois par les architectes et les élus, dans un rôle purement juridico-financier. Personne ne tient à lui prêter une part créatrice. Il doit la revendiquer et s'y préparer*".

d'influences dans leurs domaines d'activité, le renouvellement urbain et l'accueil d'entreprises à Bègles¹⁵², l'animation culturelle et les congrès à Mérignac.

Ces différentes grilles d'analyse permettent ainsi de comprendre le positionnement et le rôle, donc la légitimité, des SEML dans ces trois agglomérations. Les SEML apparaissent tout à la fois acteurs des projets locaux, participant à l'écriture de l'histoire de ces agglomérations et les révélateurs des modes de pouvoirs spécifiques de celles-ci.

SEML et maîtrise d'ouvrage urbaine

Dans une "culture de pouvoir" où (cas de la Communauté Urbaine de Bordeaux), le projet politique se partage entre 27 pouvoirs communaux les SEML, communales et d'agglomération, participent à cette "balkanisation". Elles ont tendance à développer des logiques propres d'entreprise, pour assurer leur pérennité, mais aussi à s'appuyer sur les communes plutôt que sur la Communauté Urbaine elle-même. Dans le cadre des pouvoirs communaux qui demeurent au cœur de la gouvernance urbaine locale, la SAEMCIB à Bègles et MGE-Pin Galant à Mérignac se situent, chacune dans son domaine de compétence, le renouvellement urbain pour la SAEMCIB, la culture et les congrès pour MGE, en relation avec les élus et les services de leurs collectivités locales. Cette position caractérise également la relation d'IN CITE à Bordeaux dans son intervention sur le centre-ville. Cette situation conforte le "paradoxe" bordelais d'une SEM d'agglomération, BMA, en position de "banalisation" dans le champ des acteurs de la Ville, alors que des SEM communales ou "assimilées"¹⁵³ assurent, sur leur territoire, un rôle majeur.

Dans une culture de la planification et d'implication forte de la collectivité en maîtrise foncière et urbanisme opérationnel, comme à Rennes et Montpellier, les SEML accompagnent la dynamique portée par les élus locaux, tant sur la ville-centre que sur l'agglomération, avec cependant des nuances de positionnement selon l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique urbaine et de ses rapports avec ses SEML. On peut avoir affaire à :

- "un modèle intégré" avec une forte imbrication entre services techniques et SEML dans les rôles d'observatoire, de conseil et de mise en œuvre, le passage à l'acte, tel qu'à Montpellier et dans son agglomération. Les SEML, la SERM, TAM et Enjoy, participent chacune dans son domaine de compétence, à la maîtrise d'ouvrage urbaine sous l'égide des élus locaux fortement impliqués dans le portage politique de leur projet.
- "un modèle équilibré" avec l'émergence, tel que sur Rennes et son agglomération, d'une fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine au sein de la (des) collectivité(s). Les SEML assurant alors, sous l'égide des services techniques locaux, la mise en œuvre du projet politique tout en étant associées aux réflexions amont et participant à la pédagogie du projet près des autres acteurs impliqués dans sa réalisation. Les SEML se situent alors à coté de et aux côtés de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

Tel que l'analyse des SEML des agglomérations de Rennes et de Montpellier l'a mis en exergue, ces deux modèles nécessitent une relation de confiance entre les responsables des SEML et les élus locaux, "l'intuitu personae" indispensable pour assurer la mise en œuvre de tout projet, dans le respect réciproque des rôles de chacun, ce que Jean Frébault souligne particulièrement pour le modèle intégré : *"Afin d'éviter la dérive technocratique, ce système suppose, en contrepartie, que les arbitrages nécessaires tout au long des projets remontent au bon niveau dans une relation de forte confiance. Cela implique de la part de l'aménageur (et pour toutes les SEML) transparence et préoccupations éthiques, avec le souci de bien*

152. L'opération de renouvellement urbain Yves Fargues-Terres Neuves de la SAEMCIB fait partie des références retenues par l'ANRU (Agence Nationale de Renovation Urbaine) et la CDC aux "rendez vous de la rénovation urbaine et du développement durable" du 8 juin 2009.

153. Même si la CUB est majoritaire dans IN Cité, cette SEM est généralement considérée comme bordelaise.

clarifier l'articulation des responsabilités professionnelles et politiques des uns et des autres"¹⁵⁴.

Ces différentes typologies d'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine, en fonction des histoires et cultures locales et des "hommes qui font la ville" se retrouvent dans la quasi-totalité des agglomérations et peuvent se décliner, avec des combinaisons de ces modèles, sur l'ensemble du territoire national.

Ces déclinaisons sont, sur un même territoire, susceptibles de variations dans le temps. Ce qui est stratégique en un temps donné peut en effet devenir "banal" quelque temps après lorsque le projet a été engagé ou lorsque les priorités et les urgences ont changé de domaine ou de territoire.

Ainsi la Ville de Lyon et sa Communauté Urbaine (la COURLY) ont été marquées tour à tour :

- par des élus bâtisseurs, tel Louis Pradel s'appuyant sur la SCET et la SEM de la Région Lyonnaise (SERL) pour, après l'ère des grands ensembles, s'engager dans les grands chantiers de la Part Dieu, de Perrache et des requalifications urbaines sur les pentes de la Croix Rousse ou dans le Vieux Lyon,
- par des élus "libéraux" tels Michel Noir et Raymond Barre comptant sur le marché et les promoteurs privés pour réguler la demande et engager de nouveaux projets. Ce sera le cas de la Cité Mondiale, projet qui sera repris par la SEML Cité Mondiale après défection du groupe SARI-Générale des Eaux ou de Lyon-Confluence, opération d'envergure de requalification des quartiers de la "presqu'île", au-delà de la gare Perrache, avec la création d'une "SEML ad hoc" pour coordonner le projet. La SERL (SEM de la Région Lyonnaise) étant alors considérée comme un opérateur potentiel sans réel appui des élus de la Communauté Urbaine et de la Ville,
- et depuis les années 2000 et l'élection de Gérard Collomb, avec des élus ayant combiné une maîtrise d'ouvrage urbaine forte¹⁵⁵, avec l'usage de leurs SEML dans un modèle équilibré : "*Le cas de Lyon illustre parfaitement le modèle équilibré du partage des rôles entre la Communauté Urbaine et ses services qui assurent la maîtrise d'ouvrage politique et technique, et les opérateurs, l'ensemble fonctionnant dans un système de va et vient permanent à chaque niveau de compétence et à chaque étape du projet*"¹⁵⁶.

C'est ainsi qu'aux côtés de SEM projets, telles celles de la Cité Mondiale ou de Lyon-Confluence, SEML transformée en SPLA en 2008, la SERL intervient sur les principales opérations de renouvellement urbain de l'agglomération, dans la requalification de friches industrielles tels les terrains Berliet à Saint Priest et dans l'urbanisation de la "première couronne".

Le modèle équilibré, dans une posture favorable à l'économie mixte, est également celui qui caractérise le positionnement des SEML de l'agglomération nantaise, surtout depuis l'élection, en 1989, de Jean-Marc Ayrault à la Ville de Nantes et la constitution de la Communauté Urbaine en 2001, avec, tout comme à la COURLY, une cohabitation de SEML dédiées (ou SPLA) telles la SAMOA¹⁵⁷ pour l'aménagement de l'Ile de Nantes ou dans les domaines des services les SEML du Palais des Congrès, du Château de la duchesse Anne, des "Folles Journées" (etc.) et de SEML (ou SPLA) généralistes, telles que Nantes-Aménagement, intervenant notamment dans les quartiers de renouvellement urbain, ou Nantes Gestion Equipement pour le stationnement et la gestion d'équipements publics.

La SAMOA constitue cependant un cas particulier se rapprochant du modèle intégré. Elle fut en effet créée pour l'aménagement de l'Ile de Nantes après la définition du projet et le

154. Frébault J., 2005, *La Maîtrise d'Ouvrage Urbaine*, Le Moniteur (Ville aménagement), p. 24.

155. L'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine "forte" de la Courly a été engagée dans les années 1990.

156. Hoang A., 2005, Grand Lyon : une tradition de maîtrise d'ouvrage urbaine structurée. In *La Maîtrise d'Ouvrage Urbaine*, Le Moniteur (Ville aménagement), p. 111.

157. Les SEML, SAMOA et Nantes-Aménagement ont été transformées en SPLA en 2009.

choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre Alexandre Chemetoff, Jean-Louis Berthomieu, ces différentes étapes ayant été effectuées sous l'égide d'une mission des services de la Ville de Nantes et de la Communauté Urbaine. Le choix de la formule SEML résulte ainsi du pragmatisme pour assurer la mise en oeuvre opérationnelle sur la durée, la SEML étant dirigée par Laurent Théry, l'ancien responsable de la mission "Ile de Nantes". Ce pragmatisme nantais permet ainsi de maîtriser l'aménagement sur la durée, même avec une maîtrise foncière moindre qu'à Rennes, et dans une coopération public-privé d'écoute réciproque. Le modèle intégré inclut d'ailleurs, dans l'exemple de l'Ile de Nantes, l'équipe de maîtrise d'œuvre Chemetoff-Berthomieu partageant avec la SAMOA les mêmes locaux et les mêmes ambitions sur toute la durée du projet.

Ces typologies sont elles-mêmes susceptibles de variations dans le temps sur un même territoire. Ainsi, à Dunkerque la requalification des friches portuaires du site Grand Large s'est effectuée en lien avec la SEML-S3D, alors que pour le Centre le choix des investisseurs promoteurs s'est effectué sous l'égide des services de la Communauté Urbaine et de l'Agence d'Urbanisme, la création d'une structure dédiée au projet, type SPLA, étant susceptible d'intervenir en un second temps, à l'exemple de l'Ile de Nantes où la SEML fut créée après le choix des urbanistes : la priorité au projet sur la structure.

Ces compléments de regards croisés sur d'autres agglomérations mettent clairement en exergue la convergence entre une maîtrise d'ouvrage urbaine structurée et maîtrisée par les élus locaux autour d'un projet politique clairement identifié par tous, et le positionnement des SEML en qualité d'acteur référent, avec des nuances selon les projets et les collectivités. Dans le champ élargi des acteurs, la formule SEML (ou SPLA) est alors retenue en adaptant ses modalités d'action au projet et à la volonté des élus, formule choisie en toutes connaissances. Le temps des modèles est révolu ; les SEML (ou SPLA) s'adaptent aux circonstances.

Ce regard croisé sur les agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier a par ailleurs mis en relief les incohérences de notre système institutionnel, avec notamment, dans le domaine de l'urbanisme opérationnel, des compétences croisées entre Communes et Communautés d'Agglomération, voire Communautés Urbaines. Il a mis également en exergue la capacité d'adaptabilité de ces entreprises locales dans un contexte institutionnel en mutation avec l'émergence des Pays et des Agglomérations et, demain "les Métropoles en devenir". La légitimité des SEML d'agglomération et leur évolution, notamment sous forme de SPLA, sont ainsi directement liées à la légitimité même de ces agglomérations, à leur capacité à porter des projets métropolitains et à la volonté des élus de les maîtriser sur la durée. Rien n'est acquis et la situation évolue sans cesse en fonction des projets stratégiques des élus, des territoires et des domaines d'action prioritaires, des relations personnelles entretenues entre élus locaux, leurs services et les différents acteurs de la Ville, dans un jeu de pouvoirs et de régulations croisées également en constantes évolutions, dans le contexte européen.

Partenariat Public Privé (PPP) et contextes européens

Le rôle et le positionnement des SEML se révèlent donc très variables, malgré des cadres juridiques identiques, sur l'ensemble du territoire français, d'une agglomération à l'autre.

Le modèle français des Sociétés d'Economie Mixte Locales paraît ainsi très adaptable aux différentes pratiques des collectivités territoriales. Le modèle français, s'il existe, n'est cependant plus le seul cadre de référence permettant d'envisager l'avenir. Les principaux enjeux territoriaux et urbains à venir sont en effet à replacer dans le contexte d'une mondialisation de l'économie marquée par l'ouverture des marchés et l'avènement d'une économie postindustrielle. Ce contexte de la mondialisation conduit à resituer cette recherche au-delà du cadre national et notamment à l'échelle européenne.

L'Europe est en effet régulièrement présentée tout à la fois :

- comme le champ des nouvelles formes de penser l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique avec de nouveaux horizons pour une meilleure efficacité de l'action publique, donc favorable au développement des Entreprises Publiques Locales et parmi celles-ci les SEML,
- et comme le terreau d'un libéralisme hostile à toute régulation des États et des collectivités locales, donc peu propice au monde des SEML, mais plus favorable à de nouvelles formes de partenariat public privé, placées sous influence du secteur privé.

Trois images contrastées du futur des SEM et de leur environnement, apparues comme représentatives du champ des possibles, ont ainsi été suggérées par la Fédération des SEM lors de la préparation de son congrès de 2006¹⁵⁸, réflexions prospectives de Michel Godet¹⁵⁹ à partir de trois hypothèses :

- *Scénario 1 : Le libéralisme a imposé ses règles aux SEM*

Sous l'influence d'une pensée libérale dominante au niveau de l'Union européenne, les SEM seront devenues des entreprises comme les autres dans l'esprit de tous, y compris des élus. Le statut à capitaux mixtes des SEM deviendra ainsi de plus en plus anachronique, car soit la société appartiendra totalement à une ou des collectivités, mais alors pourquoi pas une régie, voire un établissement public ou une entreprise publique locale type SPLA, présent sur des secteurs considérés comme stratégiques par les collectivités ? Soit elle ne lui appartiendra pas totalement, mais alors quel sera, pour un investisseur privé ou public, l'intérêt d'être partiellement propriétaire d'une SEM ?

Sur les marchés concernés, la compétition augmentera rapidement avec de grands groupes privés de services d'échelle nationale ou internationale. Contrairement aux SEM, que leur histoire locale et la réglementation prédisposent difficilement à la croissance externe, aux fusions, au développement extra-territorial, ces groupes seront en fait capables de déployer à l'échelle locale, nationale et internationale des compétences et des savoir-faire sophistiqués, développés sur différents marchés. Ils pourront ainsi mutualiser aisément leurs expériences en interne, tout en respectant les particularismes nationaux ou régionaux. Ainsi, de nombreuses SEM seront confrontées à des difficultés financières importantes, aboutissant à différentes évolutions : reprise par la collectivité pour certains services clés, absorption par les groupes privés pour les activités les plus rentables ... Avec à la clé la disparition du sens de l'intérêt général et de l'ancrage local.

- *Scénario 2 : Les SEM grignotées : tensions entre libéralisme et attentes sociales... dans l'inconfort et la diversité*

Dans un contexte économique européen morose, la volonté de prise en compte de l'intérêt collectif, du long terme, la notion de service public toujours défendue par certains, la préservation de la paix sociale, permettront de maintenir une dynamique. La conséquence sera une évolution incertaine, imprécise de la production législative et réglementaire au sein des pays membres comme au niveau européen, notamment au gré des recours et contentieux. Cela serait notamment vrai pour le droit de la concurrence, le droit de la consommation, les régulations spécifiques à certains secteurs (énergie, télécoms, médias, ressources en eau, éducation, santé, ...), ainsi que pour les modalités de contrôle et de surveillance des collectivités locales et des entreprises.

Ces facteurs pèseront d'un poids qui peut varier très fortement d'une ville à l'autre, d'une région à l'autre, d'un élu à l'autre. Ce sera donc à la fois l'arbitrage et la volonté politique à différents niveaux, la puissance des concurrents privés, mais aussi la performance des SEM dans des marchés plus concurrentiels, qui expliqueront leurs « parts de marchés ».

158. Fédération des SEM, Les SEM en 2015, document préparatoire au congrès des SEM d'octobre 2006. Paris: Fedsem, 2006, p. 12-14.

159. Godet M., Professeur au CNAM.

Cependant, il est vraisemblable que leur nombre devrait progressivement diminuer (voire disparaître sur certains créneaux d'activités), même si certaines SEM tireront leur épingle du jeu par leur dynamisme, leurs innovations et un contexte local et/ou des marchés plus favorables.

- *Scénario 3 : Le renouveau des SEM : un libéralisme « éclairé » au niveau européen, un consensus européen pour une place renouvelée pour les Entreprises Publiques Locales*

Dans un monde globalement libéral, dans une Europe renouant avec une croissance économique plus soutenue et plus régulière, les valeurs sociales et la volonté pour le politique d'encadrer, voire de maîtriser un certain nombre de marchés, formeront un des ciments importants de l'identité européenne. Les Entreprises Publiques Locales verront leur statut européen rénové et clarifié, en même temps que leurs règles de gouvernance et de relations avec les autorités locales. Parallèlement, le mouvement de décentralisation français se poursuivra, accompagné d'un effort de clarification des compétences des collectivités locales, s'appuyant notamment sur cette possibilité nouvelle d'outils modernes et adaptés au « contrat social local » renouvelé qui est proposé aux collectivités. Les SEM françaises, dans la mouvance des Entreprises publiques Locales Européennes, retrouveront une image d'équilibre entre l'efficacité de l'entreprise et la légitimité de certaines valeurs collectives. Parce que le statut des EPL aura été clarifié pour une durée suffisamment longue ; les investisseurs privés pourront aussi reconsidérer leur position et renouveler leur place dans ce nouveau schéma. La progression des concurrents privés sera globalement ralentie. Leur présence stagnera sur les marchés régis par les seules règles de la concurrence, mais ils connaîtront des difficultés à se positionner sur certains nouveaux marchés, leurs impératifs de rentabilité financière sur le court terme allant à l'encontre des attentes des collectivités locales. Celles-ci incluront désormais dans les cahiers des charges la prise en compte des aspects sociétaux, la pérennité de l'implantation, la prise en charge des segments peu rentables...

L'Europe, entre chance et incertitudes, peut ainsi qualifier ce chapitre abordant les SEML dans le champ des Partenariats Public Privé et des Entreprises Publiques Locales. Si l'on se réfère aux définitions couramment utilisées, le terme de Partenariat Public Privé couvre des formes d'association du secteur public et du secteur privé destinées à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public. Ces relations s'inscrivent généralement dans le cadre de contrats de long terme et se distinguent en cela tout autant des privatisations que du marché d'études ou de travaux pouvant être assimilé à la sous-traitance d'une action ponctuelle du service public. Les Partenariats Public Privé ont ainsi connu une expansion importante ces dernières années tant, dans les pays développés que dans les pays en voie de développement.

La France semble "re" découvrir le Partenariat Public Privé et lui assigne la mission de devenir l'instrument de la réforme de la gestion publique et le levier pour l'investissement. Selon l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD) *"si la France a beaucoup d'atouts, elle souffre de deux maux aux conséquences multiples :*

- *une action publique manquant d'efficacité, ce qui pose problème lorsque la dépense publique représente 54 % du PIB (moyenne 2002-2004) et les prélèvements obligatoires proches de 44 % du PIB, soit cinq points de plus que la moyenne des autres pays de la zone Euro, alors même que le chômage atteint un dixième de la population active, que près d'un cinquième des jeunes sortent du système éducatif sans diplôme ou sans formation... L'effort national en Recherche et Développement est insuffisant... Il y a donc, au minimum, présomption de gains possibles pour améliorer l'efficacité de la dépense publique à son niveau actuel,*
- *une croissance insuffisante, avec un poids fiscal réglementaire excessif pour ceux qui veulent entreprendre, investir et embaucher, dans un monde incertain et très*

Les PPP, partenariats public- privé, pourraient, dans certaines conditions... permettre d'agir afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique et d'accélérer la croissance économique"¹⁶⁰.

Sur ces critères de l'efficacité de l'action publique et de la croissance économique, l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD) présente les Partenariats Public Privé et plus spécifiquement les Contrats de Partenariats issus de l'ordonnance du 17 juin 2004 comme "instruments de la réforme de l'État et leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi".

Le PPP et les Contrats de Partenariat : nouveaux sésames

Le Partenariat Public Privé est ainsi aujourd'hui devenu "le nouveau sésame" des collectivités, apte à résoudre les difficultés rencontrées, à accélérer la croissance économique et améliorer l'efficacité de l'action publique, tant dans les pays développés que dans les pays en voie de développement. *"Dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, dû à l'accroissement important des déficits et de la dette, l'évaluation du bien-fondé de l'action publique dépend de ses résultats. Les logiques d'évaluation publique et privée se rapprochent, ouvrant la voie à la dynamique portée par les partenariats public-privé.*

Les nouveaux PPP ont connu une expansion considérable dans les pays développés, comme dans les pays en développement. Ce succès est dû à la fois à la réduction des investissements publics consécutive aux restrictions budgétaires, et à une approche renouvelée de la gestion publique, cherchant à bénéficier des capacités de financement et d'innovation du secteur privé.

D'après les statistiques de la Banque Mondiale, 2500 projets d'infrastructures en PPP ont été lancés dans les pays en développement entre 1990 et 2001, pour un montant de 750 milliards de dollars. Dans les pays industrialisés, le seul gouvernement du Royaume-Uni a signé 665 contrats de PPP entre avril 1987 et avril 2005... Les perspectives de développement des partenariats public privé au sein de l'Union Européenne se situent au niveau non seulement des États, mais aussi des collectivités territoriales"¹⁶¹.

Il s'agit d'un renouveau généralisé à l'échelle mondiale, "un instrument dans l'air du temps", se situant en alternative aux vagues de privatisations suscitées par les promoteurs du New Public Management des décennies précédentes.

"Au XIX^e siècle, la France avait inventé le système dit de la "délégation de service public". Cette délégation revient aujourd'hui en France sous l'appellation PPP devenue une mode à l'échelle mondiale.

Après la vague de privatisation suscitée par les promoteurs du New public management, la vague des PPP est un phénomène général.

Par exemple, au Royaume-Uni, 617 PPP/Private Finance Initiative-PFI (...) concernent au premier chef les grands équipements publics...

1000 PPP ont été signés aux USA avec pour objet de rénover, construire, entretenir et/ou gérer en commun un équipement ou une infrastructure publique destinée, totalement ou partiellement, à rendre des services au public.

Mais quantité d'autres pays sont concernés par cette montée en puissance des PPP : le Brésil, l'Espagne, la Hongrie, le Portugal, le Maroc...

160. Piron V. et Saint-Etienne C., 2006, *Les Partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi*, IGD-La Documentation Française, p. 15.

161. Marty F., Trosa S. et Voisin A., 2006, *Les partenariats public-privé*, La Découverte, p. 4.

Plus qu'un symptôme du retrait de l'État, les PPP semblent desserrer la contrainte budgétaire des pouvoirs publics, ouvrant aux opérateurs privés des marchés jusque-là inaccessibles et rentables. L'expansion géographique des PPP peut donc être située dans une phase post- New Public Management où l'idée d'un État influent reste crédible"¹⁶².

Ainsi, la politique des PPP n'est pas le fait d'un désengagement de la puissance publique et, au Royaume-Uni, considéré avec les États-Unis comme le berceau de ces nouvelles formes de PPP, "au contraire, la Private Finance Initiative (PFI) qui en constitue la forme dominante a été conçue comme une alternative à la privatisation, dont les limites commençaient à apparaître dès le milieu des années 1980. Afin de pérenniser la maîtrise publique de la définition de la nature et de l'étendue des prestations fournies aux usagers, le partenariat est beaucoup plus encadré que la simple sous-traitance ou la privatisation dans des domaines peu concurrentiels"¹⁶³.

Le paradoxe du développement du Partenariat Public Privé en Grande-Bretagne est ainsi d'abord politique tel que le souligne Michèle Breuillard : " Le partenariat public- privé a été "inventé" par un gouvernement d'inspiration néo- libérale pour qui le secteur privé était le parangon de l'efficacité économique, financière et technique et la puissance publique réduite à sa plus simple expression...

Après la contractualisation et la privatisation d'une majorité des services publics, le partenariat entre les secteurs public et privé s'est imposé comme la troisième méthode dictée aux collectivités locales"¹⁶⁴.

Il n'y a cependant pas de standards internationaux en matière de PPP, ni de définition commune, même entre les spécialistes du FMI (Fonds Monétaire International) et de la Banque Mondiale. "Les spécialistes de la Banque Mondiale ont plutôt tendance à considérer que les contrats de PPP sont des variantes de la concession, alors que les spécialistes du FMI voient plutôt dans la concession une forme de PPP"¹⁶⁵. Mais tout le monde semble d'accord sur la notion de partage de risque : "L'intérêt du PPP est de partager les risques, le succès du PPP dépend de la pertinence du partage opéré"¹⁶⁶.

Ainsi les différentes formes de concession développées, notamment en France, dans le cadre de Délégations de Service Public, sont parties intégrantes des concepts de Partenariat Public Privé, de même que des Partenariats Public Privé qualifiés en Europe d'Institutionnels (PPPI). C'est le cas, en France, des SEML qui demeurent dans le champ des PPP. C'est ce que rappelle le groupe Racines dans sa contribution aux travaux du Commissariat au Plan : "Les partenariats public-privé comprennent au sens large une association d'acteurs publics et privés qui peut prendre la forme de structures ou d'organismes (cf. les SEM nationales ou locales) ou celle de contrats.

Le regain d'intérêt pour les partenariats est en partie lié au programme d'externalisation lancé par différents gouvernements et ministères dans un ensemble hétéroclite de domaines et en particulier la gestion immobilière inspirée du "facility management", c'est-à-dire le fait de confier à un spécialiste l'ensemble de la gestion d'un immeuble.

En droit, on relève une tentative de définition du PPP dans le livre vert de la Commission Européenne (Bruxelles, 30 avril 2004).

Après avoir noté que le PPP n'est pas défini au niveau communautaire, la Commission précise que "ce terme se réfère en général à des formes de coopération entre les autorités

162. Guenoun M. et Tiberghien B., 2005, Quelle localisation pour les PPP ? In *PPP et gouvernance future*. L'Harmattan, p. 45.

163. Marty, F., 2006, Ibidem, p. 9.

164. Breuillard M., 2006, Le partenariat public-privé au Royaume-Uni : une autre conception de l'économie mixte ? In *Regards croisés sur l'économie mixte*, L' Harmattan, p. 206.

165. Richer L., 2005, A la recherche de standards internationaux en matière de PPP. In *PPP et gouvernance future*, L'Harmattan, p. 62.

166. Richer L., 2005, Ibid., p. 68.

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"¹⁶⁷.

S'il paraît difficile d'identifier clairement les caractéristiques des PPP, au-delà même du Partenariat Public Privé Institutionnel (PPPI) qui, tel que le rappelle la fédération des SEM, "constitue un mode de gestion à part entière des services publics locaux, au même titre que le partenariat public privé contractuel"¹⁶⁸, des formes de contrats existent en France pour des associations du secteur public avec le secteur privé :

- dans la logique de fourniture contre paiement d'un prix: les marchés publics régis tant par la loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique (loi MOP) que par le Code des Marchés Publics,
- dans la caractéristique de transferts de risques à un opérateur privé, dans l'exploitation d'un service public et parfois dans la construction avec les délégations de service public (DSP), la "concession à la française",
- ainsi qu'un développement de pratiques permettant de compléter les possibilités d'intervention telles que par le biais de la Vente en État Futur d'Achèvement (VEFA) et de Beaux Emphytéotiques Administratifs (BEA) ou prévus dans des secteurs particuliers tels ceux du secteur hospitalier et des ministères de l'Intérieur et de la Défense.

Ce modèle était-il en crise, comme le rapportait en 1999 l'Institut de la Gestion Déléguée¹⁶⁹, tout assurant la promotion du service public "à la française" et celle de la Délégation de Service Public¹⁷⁰ ?

"Le modèle des concessions à la française est aujourd'hui en crise. La France est dotée d'un droit public souvent considéré par les intervenants étrangers comme archaïque, rigide et surtout peu transparent. La législation instable des marchés publics, la question lancinante du champ d'application de la loi Sapin ou des questions pointilleuses de nature procédurale concernant l'octroi de délégations de services publics, les limitations posées par le droit de la domanialité publique quant à la possibilité d'octroyer des garanties, les risques fréquents de gestion de fait, le cadre contraignant et incertain du contrôle de légalité... Sont autant de freins à la réalisation de projets... Les groupes français bénéficiant d'un savoir-faire particulier et d'une réputation internationale ont encore plus de facilités à mettre en œuvre leurs projets à l'étranger qu'en France. En vérité, le prétendu "modèle français" avait alors quitté peu à peu le palmarès des meilleures pratiques internationales pour devenir un exemple de ce qu'il ne faut pas faire"¹⁷¹.

Ces propos, au-delà de leur caractère provocateur, conduisent cependant à deux remarques :

- contrairement à certaines "idées reçues", le droit français et son flot de jurisprudences (la république des juges), est plus contraignant que le droit des autres pays et notamment le droit européen, même en ce qui concerne les conditions de la concurrence,
- les expériences et usages des autres pays, notamment européens, permettent d'augurer, non des contraintes supplémentaires, mais une plus grande souplesse dans la mise en œuvre de projets.

Il s'avère que ce n'est pas tant le droit public français lui-même qui, selon l'expression de Paul Lignières est archaïque, mais surtout son cortège de règlements, codes, circulaires d'application concoctés dans les ministères et notamment celui des Finances. L'archaïsme réside aussi dans la logique d'un système bureaucratique soumis aux pressions des divers lobbys tant des majors du BTP que des petites entreprises ou des architectes, de l'IGD et de la fédération des SEM-EPL.

167. Baumstark L. 2005, Groupe Racines, Partenariats public-privé et actions locales, *La Gazette des Communes et des Départements*, p. 200.

168. *Le partenariat public-privé, version SEM*, Fédération des SEM, 2005, p. 2.

169. Besançon X., 1999, *Les problèmes actuels des concessions d'infrastructure, propositions de solutions*, IGD.

170. Pougnaud P., 1999, *Service public à la française, une exception en Europe ?* IGD.

171. Lignières P., 2005, *Partenariats public-privé*, Litec, p. 44.

Ainsi, plutôt que d'adapter les contrats existants et notamment ceux relevant du Code des Marchés Publics, il est apparu souhaitable aux agents du ministère des finances et de l'économie, eux-mêmes en charge du "nouveau code des marchés publics", d'inventer un nouveau type de contrat dit de Partenariat que l'IGD définit ainsi : *"Contrat par lequel une personne morale de droit public confie à un tiers une mission globale relative au financement, à la construction ou à la transformation, la maintenance, l'exploitation d'un ouvrage, d'un équipement ou d'un service. Le co-contractant peut se voir confier tout ou partie de la conception des ouvrages.*

*La personne publique transfère à son cocontractant les risques de construction et de disponibilité de l'ouvrage ou du service, ainsi que le risque de gestion. Les recettes proviennent d'un paiement public et éventuellement de recettes accessoires: le risque de recettes est limité"*¹⁷².

Cette définition, certes plus opérationnelle que le texte officiel de l'ordonnance du 17 juin 2004, a l'avantage d'insister sur les caractéristiques de ce type de contrat :

- contrat global intégrant, généralement, conception, construction et gestion- exploitation,
- financement par le co-contactant, dans le cadre d'une "société projet" et, tel que le précise l'ordonnance, paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat, donc possibilité de paiement différé, point de blocage culturel des artisans du Code des marchés publics,
- quasi absence de risque commercial, celui-ci étant supporté par l'autorité publique, l'État ou la collectivité territoriale, ce qui permet de situer ce contrat entre marché public et délégation de service public : *"Le contrat de Partenariat se distingue ainsi clairement d'un marché public qui répond à un besoin d'externalisation entièrement financé par l'État ou la collectivité territoriale concernée. Il se différencie également de la délégation de service public dans laquelle le paiement du service public est assuré, pour l'essentiel, par les usagers"*¹⁷³.

Cette distinction met en évidence le besoin pour l'État et les Collectivités de disposer de fonds en "masquant" l'importance de la dette publique, notamment au regard des critères de Maastricht¹⁷⁴. En transférant ces dettes liées aux Contrats de Partenariat du poste investissement à celui de l'exploitation, en qualifiant cette dette de long terme de "loyer", cela diminue artificiellement l'endettement, tant de l'État que des Collectivités qui ont recours à ces contrats. Cet objectif, qui coûtera cher aux générations futures, au nom d'une optimisation des coûts sur une longue durée justifie, bien souvent, le recours à cette formule du contrat de partenariat : *"L'un des objectifs poursuivis par les réformes en matière de PPP découle de la contrainte budgétaire : il s'agit d'optimiser les coûts sur une longue durée. Cet objectif ne peut être satisfait que moyennant la réunion de deux leviers d'action :*

- *un étalement des coûts budgétaires dans le temps (tant pour parer aux hypothèses de pression fiscale trop brutale qu'à celle d'un endettement excessif),*
- *la dévolution à un unique opérateur des opérations de conception, de construction et d'exploitation/maintenance (tant pour réaliser des économies d'échelle que pour responsabiliser l'opérateur dans les étapes de conception et de réalisation souvent*

172. IGD, *Les partenariats public privé en France, une solution au service de la qualité et de la performance*. IGD, 2006, p. 3.

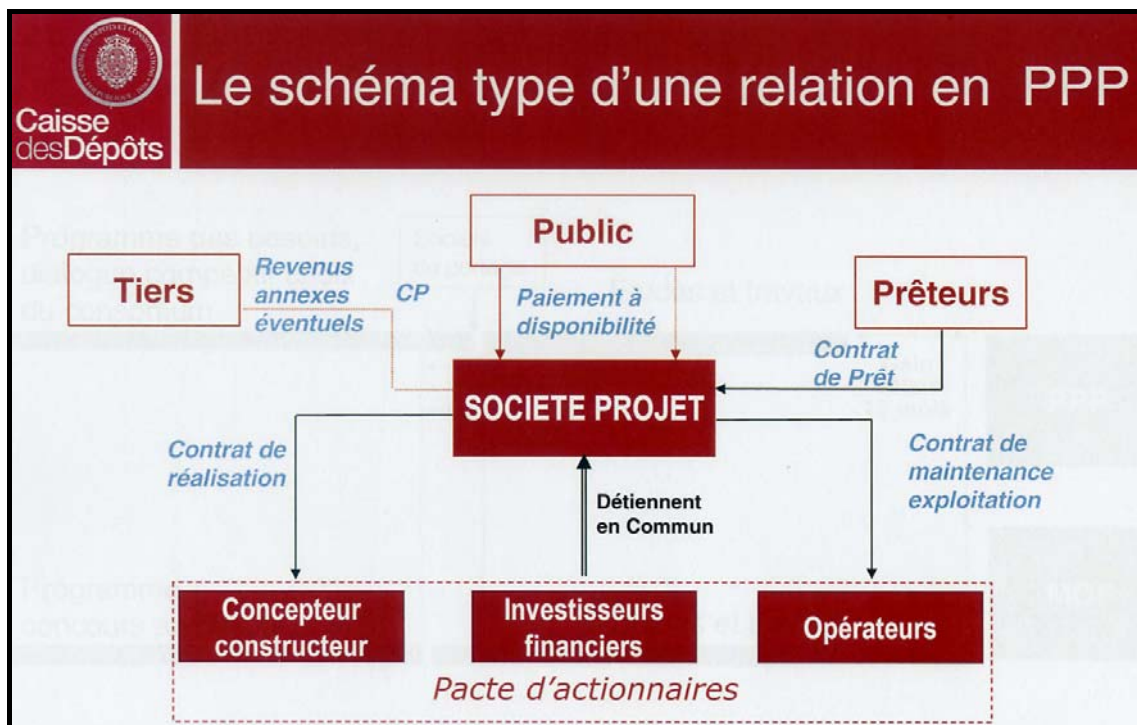
173. Charton X. et Hinderer, 2006, *Les Contrats de Partenariat Public- Privé en France et en Europe*, Les cahiers de MAZARS, p. 6.

174. Ce qui a été confirmé par une décision d'Eurostat : "le déficit et la dette- traitement des partenariats public-privé" du 11 février 2004, permettant de faire sortir du bilan des administrations publiques les actifs liés aux PPP lorsque le partenaire privé supporte le risque de la construction, ainsi qu'au moins l'un des deux risques : celui de la disponibilité ou celui lié à la demande.

porteurs de surcoûts d'exploitation lorsque ces différentes phases sont confiées à des opérateurs distincts et non interdépendants)"¹⁷⁵.

Tous ces arguments convergents en faveur de ces contrats "de troisième type" dits de Partenariat Public Privé, ont ainsi conduit à lever ce qui en France était jusqu'alors considéré comme l'orthodoxie du ministère des Finances et de la Direction de la Concurrence et des Prix, à savoir la possibilité de paiement différé. Celle-ci existait cependant dans les contrats de BEA pour la réalisation des gendarmeries et des hôpitaux et avait été tolérée puis rejetée pour ce qui fut un temps les Marchés d'Entreprise de Travaux Publics (METP). "L'expérience METP a été rapidement interrompue, suite à une affaire de financement de partis politiques, dans le cadre de la construction des lycées franciliens et leur interdiction définitive par le Conseil d'État, notamment du fait de règlements différés permis par ces contrats"¹⁷⁶.

Cette révolution culturelle effectuée, il était alors possible de la justifier au nom de la redynamisation des services publics et de la nécessaire implication de la France dans ce qui pouvait alors être considéré comme la culture européenne, bien que le PPP ne soit pas considéré comme une forme spécifique de contrat par le droit européen.



Source CDC ; Le Partenariat Public Privé : une nouvelle forme de l'action publique, 2005. p. 8.

L'ordonnance de juin 2004 sur les Contrats de Partenariat allait alors concrétiser cette révolution et, pour en assurer la promotion, la Mission d'Appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPP) fut créée en octobre 2004. La mise à disposition, même non obligatoire, d'un organisme considéré comme "expert" dans le domaine des contrats de partenariat, relève de la tentation récurrente de recentralisation de la part du ministère des finances qui continue, même 25 ans après la décentralisation, à considérer les Collectivités Locales comme des entités immatures.

175. Baumstark L., 2005, Groupe Racines, Partenariats public-privé et actions locales, *La Gazette des Communes et des Départements*, p. 201.

176. Bougrain F., Carassus J. et Colombard, M., 2005, *Partenariat Public Privé et bâtiment en Europe: quels enseignements pour la France- retours d'expériences du Royaume-Uni, d'Italie, du Danemark et de France*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, p. 22.

Pour trouver des exemples de tels contrats de partenariat et de missions d'appui et d'expertise, il suffisait de se tourner vers nos voisins européens pour constater alors que la plupart des pays avaient adopté des formules de PPP avec, selon la formule du cabinet Mazars, reprise dans la lettre des PPP¹⁷⁷, des degrés de maturité plus ou moins forts¹⁷⁸ :

- groupe 1 - maturité forte : Italie, Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Pays-Bas, Belgique et Grèce,
- groupe 2 - maturité moyenne: Espagne, Portugal, Allemagne,
- groupe 3 - maturité faible : autres dont la France.

Sont cités parmi les exemples de réalisations d'équipements publics en contrat de partenariat en Europe :

- la Belgique pour les routes et la rénovation urbaine,
- les Pays-Bas pour la santé, les routes, l'éducation,
- la Scandinavie pour les routes et l'éducation,
- l'Allemagne pour les transports avec un projet de péage sur autoroute, et la justice (prisons, tribunaux),
- l'Italie pour les transports,
- la Grèce pour les transports,
- l'Espagne pour la santé et les infrastructures routières et portuaires,
- le Portugal pour la santé¹⁷⁹,
- l'Irlande pour les routes, le métro de Dublin et les hôpitaux et écoles,
- la Grande Bretagne dans les domaines de la défense, de la santé et des transports... (dans un résumé des PPP par pays et secteur d'activité en Europe, la Grande Bretagne utilise la formule des PPP dans tous les domaines d'activité, à l'exception des ports)¹⁸⁰.

Dans les pays, nouveaux membres de l'Union Européenne, les PPP sont susceptibles de se développer surtout dans le domaine des infrastructures routières (Pologne, Roumanie, Hongrie et Slovaquie)¹⁸¹. Dans le camp des pays "à maturité faibles", en quelque sorte des pays immatures au regard de ce qui constitue le critère de la bonne gouvernance, à savoir le recours aux PPP, la France se devait donc de rattraper son retard pour retrouver son rang dans le concert des nations et, à cet effet, adopter un modèle qui avait "*fait école partout dans le monde au Japon, en Italie, en Espagne, en Allemagne et dans de nombreux pays en voie de développement*"¹⁸².

Il s'agit du "modèle britannique" du PFI (Private Finance Initiative), lancé en 1992, succédant à des contrats sectoriels dans le domaine des hôpitaux, dès 1990, et dans celui de la justice en 1991. "*Le PFI est devenu l'un des principaux instruments du gouvernement britannique pour redynamiser les services publics Le PFI a ainsi permis aux administrations et aux ministères de passer du stade de propriétaire et d'opérateurs des équipements au stade d'acheteurs de services auprès du secteur privé. Les entreprises privées deviennent des fournisseurs à long terme et non plus seulement des constructeurs d'équipements, ce qui permet de combiner la conception (designing), la construction (building), le financement (financing), et l'exploitation (operating) dans le but de rendre les services requis par le secteur public*"¹⁸³.

177. La lettre des PPP est publiée par le Dii (Development institute international) auquel participe la MAPP (Mission d'Appui aux PPP du Ministère des Finances).

178. Charton X. (cabinet Mazars), 2006, Contrats de partenariat et droit communautaire : promouvoir les services d'intérêt général, *La lettre des PPP*, n° 1, p. 5.

179. Le Portugal utilise également ces contrats pour ses infrastructures routières et ferroviaires.

180. De Véra F.-G., 2006, L'expérience espagnole en matière de PPP, Colloque de l'Institut des PPP de Montréal, Barcelone.

181. Source Ministère des Transports, de l'Équipement du Territoire et de la Mer, Exemples de PPP en Europe, site www.europe-international.equipement.gouv.fr, page consultée le 1 janvier 2007.

182. Lignières P., 2005, *Partenariat public-privé*, Litec, p. 45.

183. Lignières P., 2005, *Ibid.*, p. 45.

On dénombre cependant plusieurs formes de PFI, suivant l'origine de la rémunération, contrairement au contrat de partenariat français dont la rémunération est essentiellement d'origine publique. Certains font l'objet du versement du prix par l'administration publique (France), d'autres font l'objet du versement du prix en tout ou partie par les usagers. Cette pratique extensive des contrats de partenariat, vers le modèle de la concession, se retrouve :

- en Italie avec les contrats de promoteur créés en 1994. Ils disposent d'une structure tarifaire modulable associant paiement public et financement privé avec une initiative privée susceptible d'être à l'origine du contrat. Ces contrats sont généralement qualifiés de concession.
- en Espagne et au Portugal avec la méthode du "péage virtuel" (shadow tolls) dans lequel le versement est assuré par la puissance publique mais sur la base du trafic ou de l'usage réel, système développé dans le domaine des infrastructures autoroutières. Ce mode de paiement peut d'ailleurs compléter un paiement perçu sur les usagers (péage réel et péage virtuel), ce qui permet aux collectivités publiques de moduler le rapport entre les recettes perçues sur l'utilisateur et celles perçues sur le contribuable.

L'éventail des PPP mis en œuvre dans les différents pays européens sur la base des PFI est ainsi plus vaste que celui offert par les Contrats de Partenariat français. Ainsi, en Angleterre, même si le PFI, avec des recettes provenant de la puissance publique, demeure le schéma classique, des solutions de joint-venture associant des partenaires privés et publics¹⁸⁴ dans une même société de projet, formule pouvant s'apparenter à celle d'une société d'économie mixte ou du PPP Institutionnel dans un contexte plus pragmatique qu'en France, sont utilisées. C'est par exemple le cas de la Ligne à Grande Vitesse reliant Londres à Douvres. *"Après les difficultés d'un PPP signé en 1996, il est apparu fin 1997 que l'opérateur privé avait mal évalué tant les coûts et les délais de réalisation que les recettes prévisionnelles d'exploitation. Il s'en suivit des difficultés pour lever les fonds sur les marchés financiers. Plutôt que d'accéder aux demandes de la compagnie et de lui accorder une nouvelle subvention publique, le gouvernement britannique a décidé de restructurer le projet, en créant une société commune public/privé. Cette formule permet d'apporter la garantie publique dans les appels aux marchés des fonds prêtables de la société... La société commune est rémunérée par les recettes perçues des usagers"*¹⁸⁵.

D'autres montages existent pour rémunérer la société de projet, titulaire du contrat. Des revenus commerciaux complémentaires peuvent provenir d'autres utilisateurs que la collectivité publique. Ainsi nos Contrats de Partenariat s'inscrivent dans une logique européenne, voire mondiale. Les premiers retours d'expérience peuvent être rapportés des cas britanniques ou nord-américains, en regard des principaux atouts définis par l'IGD pour la promotion des contrats de partenariat (contrat global, performance, adaptabilité, transfert des risques, partenariat...). En effet, en France, *"on manque encore de visibilité sur la question de savoir, si sur une longue période, on obtient une performance satisfaisante. Un PPP ne revient pas systématiquement plus cher"*¹⁸⁶. *Si le coût du financement privé est plus élevé que le financement direct par dette de la personne publique, les gains attendus en matière de coûts et de délais de réalisation, d'exploitation et de transfert de risques doivent compenser, et même au-delà, ce surcoût financier"*¹⁸⁷.

Sur ce registre du coût, il convient donc de demeurer nuancé. Les gains qui peuvent valablement être obtenus lors de la réalisation de l'ouvrage, comme dans les interventions en

184. Marty F., 2006, *Les Partenariats public-privé*, La Découverte, fig. 16, p. 76.

185. Marty F., *Ibid.*, p. 75.

186. Un PPP ne revient pas systématiquement plus cher : formule au combien sibylline alors que toute la littérature officielle tend à démontrer que cela revient moins cher !

187. *La Gazette des Communes et des Départements* du 22 janvier 2007, Dossier partenariat public privé: les leçons des premiers contrats, Entretien avec François Bergère, secrétaire général de la MAPPP (propos recueillis par Jacques Paquier), p. 25.

conception réalisation, et attendus par une meilleure prise en compte du coût global, réalisation et exploitation, maintenance, peuvent être annihilés par le surcoût des financements. Surtout au travers des avenants qui risquent d'intervenir lors de tels contrats de long terme, ce que signale Frédéric Marty dans l'analyse des PFI britanniques. *"La question des surcoûts induits par les renégociations contractuelles, liées à l'évolution des besoins de la personne publique est d'autant plus importante que le partenariat est conclu dans un domaine pour lequel les besoins sociaux ou le cadre réglementaire sont appelés à connaître des évolutions aussi significatives que difficiles à anticiper. La situation est particulièrement marquée dans le domaine de la santé"*¹⁸⁸.

Cette remarque est reprise, avec moins de nuance, par Marc Laine, à partir d'une étude de la fédération canadienne des municipalités publiée en août 2007 : *"L'étude réalisée par le professeur Pierre J. Hamel¹⁸⁹ analyse la construction d'écoles, d'hôpitaux, de routes, de métro ou de réseaux d'aqueduc effectuée au Canada par l'entremise des PPP. Elle n'y décèle aucune économie, bien au contraire. Car, lorsque l'on tient compte des dépassements de coûts, des amendements aux contrats de long terme et des modifications des priorités publiques, plusieurs de ces projets ont finalement été plus dispendieux qu'un projet équivalent directement financé par la collectivité publique"*¹⁹⁰.

L'étude effectuée par la MICQP (Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques) sur les bâtiments publics en Grande-Bretagne, réalisés en PPP¹⁹¹, précisait que les études préalables, très poussées, permettaient un meilleur contrôle des coûts en phase d'exécution de chantier, mais que le coût et le temps de préparation des offres liés à ces études et à la préparation du contrat rendent ceux-ci peu adaptés à des petites opérations et que seules les plus grosses entreprises peuvent se permettre d'y participer : *"Du côté des entreprises, la situation oligopolistique de celles qui se font un nom sur les marchés PFI risque d'aller de pair, pour la collectivité publique, avec une relative perte de maîtrise des conditions de passation des marchés, tant sur le prix que sur les clauses elles-mêmes. Depuis l'origine, les profits excessifs que réalisent les entreprises dans les contrats de PFI sont stigmatisés. On évoque des rendements de 13 à 15 %, ce qui remet en question l'intérêt de la collectivité publique pour ces partenariats"*¹⁹².

Dans son souci de l'analyse qualitative des bâtiments réalisés en PFI, la MICQP constate que l'objectif de qualité architecturale n'apparaît pas primordial et que *"figure en bonne place au rang des difficultés rencontrées par les différents acteurs des PFI, la difficulté de maintenir un objectif de qualité dans une procédure complexe, très fortement conduite par des rationalités économiques, juridiques et gestionnaires"*¹⁹³. Et ainsi, en premier lieu, il est apparu à la MICQP que c'est incontestablement la prise en compte des contraintes et des coûts de l'exploitation du bâtiment sur le long terme qui semble l'atout le plus positif du PFI : *"La prise en compte des contraintes et des coûts engendrés par l'exploitation du bâtiment est indéniablement le premier aspect positif. C'est le contrat lui-même qui apporte la garantie du bon entretien et du bon fonctionnement du service : les fonds ne peuvent être utilisés à autre chose"*¹⁹⁴.

La garantie d'utilisation des fonds pour l'exploitation et la maintenance, la démarche de réflexion en coût global (investissement et gestion) sont en effet des pratiques positives qui

188. Marty F., 2006, Ibid., p. 87.

189. Hamel P.-J., Professeur-chercheur à l'Institut National de la Recherche Scientifique à Montréal.

190. Laine M., 2007, Les partenariats public-privé sont nuisibles et minent la démocratie, *Le Monde diplomatique*.

191. Biau V. et Weil S., 2006, *Comprendre les pratiques européennes : évolution de la politique des PFI concernant les bâtiments publics en Grande Bretagne*, MICQP (Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques), Complément d'enquête 2006.

192. Biau V. et Weil S., 2006, Ibid, p. 27.

193. Biau V. et Weil S., 2006, Ibid., p. 34.

194. Biau V. et Weil S., 2006, Ibid, p. 18.

d'ailleurs devraient être adoptées, en France, pour l'ensemble des équipements publics, quel que soit le mode de réalisation. Cette démarche, sans attendre les Contrats de Partenariat, est déjà engagée par de nombreuses Collectivités Locales, mais semble ignorée de l'État qui a laissé se dégrader, faute d'entretien, son parc immobilier tel celui des collèges et des lycées qui furent transférés aux Départements et Régions, ainsi que son domaine universitaire¹⁹⁵ qui doit être désormais pris en charge par chaque Université... Même si les choses semblent quelque peu changer avec le nouveau Plan Campus.

Il s'agit là d'un apport de cette démarche de Partenariat Public Privé allant bien au-delà des possibilités de recours aux financements privés, avec comme intérêt second la possibilité de ne pas inscrire ceux-ci au titre de la dette, mais en contrepartie d'obérer le budget de fonctionnement des Collectivités Locales. *"Contrats de longue durée, les Contrats de Partenariat risquent d'impacter le budget des collectivités locales et de leurs groupements, principalement dans des dépenses de fonctionnement sur plusieurs années. Ces dépenses correspondent à autant de ressources que les collectivités ne pourront pas mettre à disposition d'autres projets de biens collectifs... et limiter les capacités d'autofinancement"*¹⁹⁶.

L'argument du financement apparaît donc à examiner avec vigilance, tel que le rappelait Claude Evin pour le secteur hospitalier, lors des rencontres nationales des PPP des 24 et 25 octobre 2007 : *"Si en tant que président de la Fédération Hospitalière de France je ne suis pas hostile à ces options nouvelles... il convient néanmoins d'envisager ces dossiers avec prudence... La nouvelle organisation libère des contraintes liées à la construction, mais impose aux décideurs hospitaliers de renforcer leur vigilance et leurs ressources en terme de programmation, en terme juridique et en terme économique et financier"*¹⁹⁷.

Ces nouveaux contrats ne peuvent ainsi être considérés comme le remède miracle pour financer des projets. Ils ne constituent pas une révolution dans les domaines des Partenariats Public Privé, le risque commercial étant toujours assumé par la Collectivité publique, en France.

Les Contrats de Partenariat n'en demeurent pas moins intéressants par :

- la prise en compte du concept de coût global, investissement, exploitation, gestion, qui trouve toute sa raison d'être dans des démarches de développement durable,
- la souplesse apportée pour la désignation du titulaire du contrat avec la formule du dialogue compétitif qui s'inscrit en rupture avec la pratique du moins disant quasiment imposée dans les marchés publics par les services de la concurrence et des prix. Cette souplesse sera utilisée pour les concessions d'aménagement auxquelles les SEML participent,
- la clarification des différents contrats de BEA, BEH auxquels les SEML participent pour la réalisation d'équipements hospitaliers ou de gendarmeries, et l'intégration de ceux-ci dans le champ des Contrats de Partenariat.

L'apprentissage de nouvelles pratiques peut en effet être l'apport essentiel de ces expériences européennes issues du PFI pour tous les acteurs publics et privés, dont les SEML, tel que le signalent Frédéric Bougrain et Jean Carassus : *"Si les contrats de partenariat parviennent à représenter 5 à 10 % de l'investissement public, ils peuvent être une occasion d'apprendre de nouvelles pratiques"*¹⁹⁸. Et, comme le souligne Patrick Vandevorde (CDC), ces potentialités du Contrat de Partenariat ne se transformeront en réalité que si celui-ci n'est

195. Cf. la déclaration de Valéry Pécresse justifiant l'engagement des PPP-CP pour la rénovation des Universités de Paris, *Le Moniteur* de juin 2009.

196. Baumstark L., Hug C., Marcadier C. et Maubert C., 2005, *Partenariats Public- Privé et actions locales* avec la participation du commissariat général au plan juillet 2005, Cahier détaché de la Gazette, p. 227.

197. Evin C., Rencontres internationales des PPP des 24 et 25 octobre 2007, site www.lrippp.com.

198. Bougrain F., Carassus J. et Colombard M., 2005, *Partenariat Public Privé et bâtiment en Europe : quels enseignements pour la France*, retours d'expériences du Royaume-Uni, d'Italie, du Danemark et de France, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, p. 221.

pas "vécu comme un seul montage juridico-financier, mais s'accompagne d'un changement profond des pratiques :

- pour les clients publics, adopter un nouvel état d'esprit :

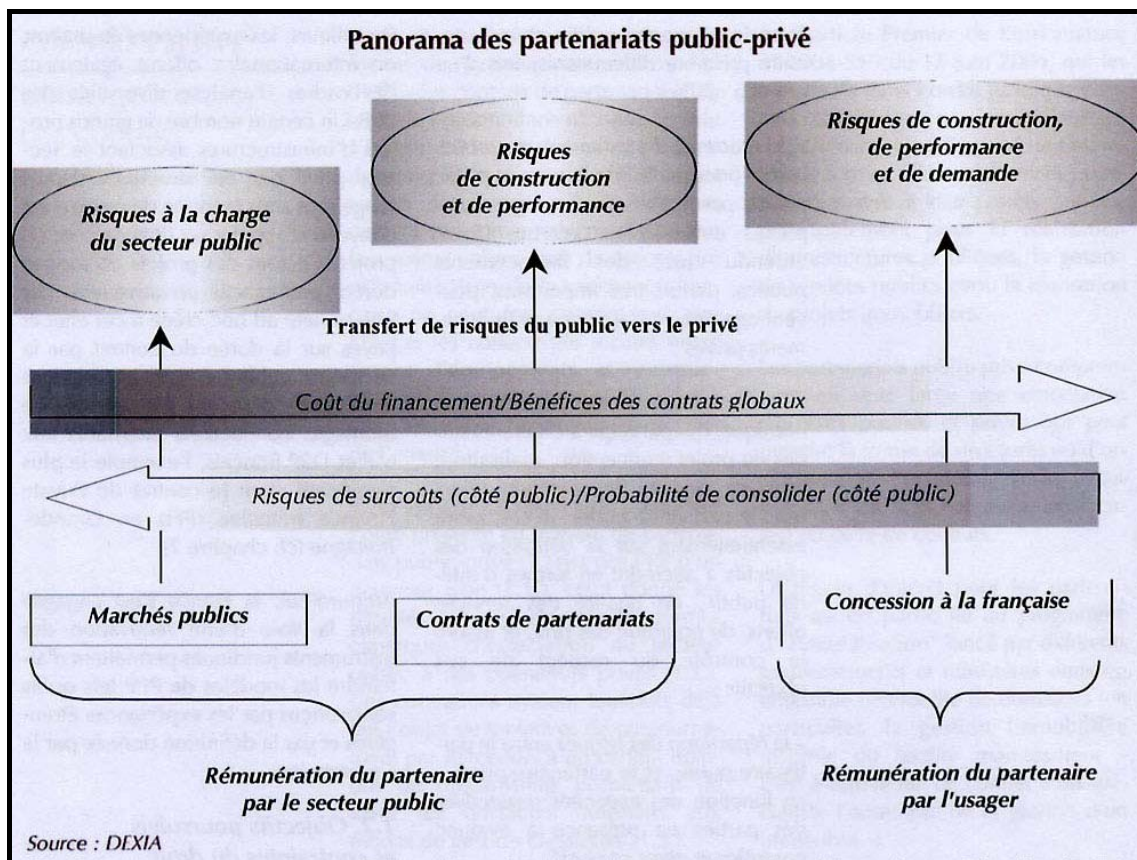
- faire faire plutôt que faire,
- imposer non des obligations de moyens mais des obligations de résultat,
- acheter non un ouvrage mais un service,

- pour les entreprises et industriels, raisonner sur le long terme :

- considérer la durée de vie de l'ouvrage et non sa seule période de réalisation,
- internaliser les arbitrages entre investissement et fonctionnement,

- pour les acteurs financiers :

- considérer la fonction d'investisseur s'engageant dans la durée comme une fin en soi et non comme un moyen d'accès à des contrats adjacents,
- apprécier le risque à sa juste valeur.



Source : DEXIA. In Baumstark Luc, Partenariats Public-Privé et actions locales, juillet 2005. p. 17.

*Le Partenariat public privé ne justifie ni les espoirs inconsidérés que certains ont pu placer en lui, ni les opprobres dont d'autres l'ont couvert. C'est un outil particulièrement efficace, vecteur d'un renouveau de l'action publique, mais réservé aux projets qui le justifient vraiment et nécessitant que les dimensions de l'intérêt général et de long terme priment sur les autres considérations"*¹⁹⁹.

Le développement des Contrats de Partenariat issus de l'ordonnance de 2004 n'est certes pas encore significatif, alors qu'en Angleterre 15 % d'équipements publics sont réalisés en

199. Vandevoorde P., 2006 Le partage public-privé dans le financement des infrastructures et équipements urbains, *Revue d'Economie Financière*, n° 86, p. 185.

PFI. Au 1^{er} septembre 2009, 31 contrats seulement²⁰⁰ étaient concrétisés avec des Collectivités Locales, majoritairement pour la réfection de réseaux d'éclairage public :

- 18 en équipements urbains dont 16 d'éclairage public,
- 5 en TIC,
- 3 en énergie et déchets,
- 1 en bâtiment (collège du Loiret),
- 4 en équipements sportifs et culturels dont le stade de Lille, le musée de la mer de Biarritz, un théâtre à Perpignan.

Il ne s'agit cependant là que des premiers engagements recensés par la MAPPP. D'autres projets sont également en cours d'étude, tels que des collèges dans l'Yonne, un centre de congrès à Nancy, l'hôtel du Département de Mende, un parc des expositions à Chalon en Champagne, les travaux du Tram à Mulhouse, des maisons de retraite...²⁰¹. Et la région Alsace envisage de recourir aux Contrats de Partenariat pour ses lycées.

Le risque de concurrence sur le marché des équipements publics est ainsi bien réel pour les SEML, d'autant que des mesures d'assouplissement sont prévues pour stimuler les contrats de partenariat. Le champ des interventions en contrat de partenariat dans le domaine des équipements publics s'avère ainsi extensible et se situera alors dans celui des interventions des SEML en ce qui concerne leurs interventions en maîtrise d'ouvrage déléguée.

Les SEML peuvent demeurer présentes dans ce marché avec trois niveaux d'intervention sont possibles :

- le conseil amont et l'assistance au montage du projet, pour évaluer au sein d'une équipe comportant des juristes et des financiers, l'opportunité du Contrat de Partenariat, élaborer le dossier de consultation et assister le maître d'ouvrage dans la conduite du "dialogue compétitif" et la négociation du contrat avec le groupement retenu. Il s'agit là d'une mission classique d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage.
- en qualité de constructeur au sein de l'équipe de projet. La SEML intervient alors en contrat de promotion immobilière pour la société de projet, mandataire de l'équipe. Cette pratique classique des interventions de SEML en immobilier d'entreprise est celle qui est généralement pratiquée dans leurs participations à des Contrats de Partenariat, type BEA ou BEH, pour la réalisation de gendarmeries²⁰² ou d'hôpitaux²⁰³,
- au sein de la société de projet et en qualité de constructeur dans l'équipe. Cette forme d'intervention qui permet à la Collectivité actionnaire de la SEML d'être présente et ainsi faciliter la transparence de la gestion de cette société, nécessite que la SEML dispose de fonds propres suffisants.

Dans ces trois niveaux d'implication de la SEML, son apport à l'équipe du projet réside dans son ancrage local ; ce qui favorise notamment l'intervention d'architectes et d'entreprises locales.

La Caisse des Dépôts et Consignations, elle-même, s'implique dans les contrats de partenariat notamment dans les domaines stratégiques définis dans son plan Elan 2020²⁰⁴, présenté le 13 décembre 2007. Parmi ceux-ci, figurent les "universités et l'économie de la connaissance" : *"L'amélioration de la qualité des infrastructures universitaires constitue une des conditions de la réussite de la réforme des universités. La Caisse des Dépôts se mobilise pour être au rendez- vous. Elle mettra ses compétences d'ingénierie et de montage, ainsi que*

200. MAPPP, État des contrats de partenariat attribués au 1er septembre 2009, site www.ppp.bercy.gouv.fr.

201. Site www.ppp.bercy.gouv.fr (liste des projets publiés dans le BOAMP depuis 2004).

202. Cf. les interventions de la SEPA (Société d'Équipement des Pays de l'Adour) à Orthez ou Lourdes avec Dexia-Crédit Local de France ou de la SODEMEL (SEM du Maine et Loire) à Brissac-Quincé, Gennes, Monteuil-Bellay et Montreuil-Juigné.

203. Cf. l'intervention de la SEDD (Société d'Équipement du Département du Doubs) pour le centre de soins des Tillerons à Besançon avec Dexia- Crédit Local de France.

204. CDC, Elan, 2020 : plan stratégique de la Caisse des Dépôts, présenté le 13 décembre 2007, site www.caissedesdepots.fr.

ses capacités d'investissement, et mobilisera ses filiales pour être au service de ce grand enjeu national"²⁰⁵.

Dans ce domaine du patrimoine universitaire, comme dans ses interventions en rénovation urbaine et en aménagement, les formules de partenariat public-privé sont citées dans le panel des possibilités d'intervention: "*la Caisse des Dépôts utilisera, en acceptant des horizons de rentabilité de très long terme, toute la palette d'outils qui lui permet de proposer une offre sur mesure : sociétés d'économie mixte, délégation de service public, partenariats public privé*"²⁰⁶. Les Contrats de Partenariat s'inscrivent ainsi pour la CDC comme un de ses outils possibles dans le cadre de sa "mobilisation sur les urgences du pays". Ils ne sont pas une "fatalité" car, si la CDC est impliquée dans les PPP des Universités de Paris, elle est également en mesure de trouver d'autres solutions innovantes. À Bordeaux, la CDC élabore avec l'Université un schéma public-public, sans recours à des financements privés. L'ensemble du plan de rénovation serait porté par une société de réalisation immobilière sous forme de SAS (Société Anonyme Simplifiée) dont le capital serait détenu par des partenaires publics tels le Pôle Universitaire, la CDC, la Région, la CUB... Le poste maintenance, tant promu dans les Contrats de Partenariat, serait assuré dans le cadre de marchés de réalisation-maintenance.

PPP en aménagement

Le domaine du logement et de la Ville est également le champ de développement de nouvelles formes de Partenariat Public Privé. La banalisation des concessions d'aménagement, depuis la loi du 20 juillet 2005, est parfois présentée comme un renouveau du Partenariat Public Privé s'ouvrant à la concurrence. Dans les faits, cela n'a eu, jusqu'à présent, que peu d'impact sur la redistribution des parts de marché respectives entre promoteurs privés et acteurs publics ou para-publics, tels les SEML ou les Offices Publics de l'Habitat (ex. OPAC et Offices d'HLM). L'évolution s'est faite par contre au niveau des cultures, tant pour les promoteurs privés que pour les SEML :

- culture "d'ensemblier-urbain" pour les promoteurs, avec une vision au-delà du court-terme, telle qu'ils la pratiquent dans leurs actions de promoteur,
- culture du risque et de l'analyse de celui-ci pour les SEML.

L'approche des cultures urbaines dans les autres pays, notamment européens, permet de poursuivre cet examen des Partenariats Public Privé, dans le développement urbain, et ainsi d'aborder leur impact sur les évolutions susceptibles d'affecter le rôle et le positionnement des SEML en France.

Le Partenariat Public Privé, le PPP, nouveau "sésame-formule magique" pour le développement urbain ? Et pourtant, comme le remarque Werner Heinz, il n'y a ni secret ni formule magique : "*Les discussions allemandes sur le développement urbain et la modernisation des villes se sont enrichies, depuis la fin des années 80, d'une nouvelle entrée thématique, jusqu'alors peu connue en République fédérale allemande, mais devenue usuelle aujourd'hui: "public private partnership" - "öffentlich-private Partner - schaft" - partenariat public-privé". Ce thème est utilisé comme une "formule secrète" par de nombreux praticiens locaux qui souhaitent mettre en œuvre des projets complexes de développement et de modernisation de l'espace urbain. Une analyse approfondie des pratiques liées à ce terme générique fait cependant apparaître qu'il n'y a ni secret, ni formule magique*"²⁰⁷.

Le terme PPP (Public Private Partnership) couvre d'ailleurs un spectre thématique très diversifié. L'intensité des coopérations public-privé étant variable, celle-ci s'étend des

205. CDC, Elan, 2020 : Quatre priorités au service du développement durable du pays. CDC, décembre 2007.

206. CDC. Elan, 2020 : Orientations stratégiques. CDC, décembre 2007. p. 5.

207. Heinz W., 1994, *Partenariats Public-Privé dans l'aménagement urbain*, L'Harmattan, p. 9.

échanges permanents d'informations jusqu'à la contractualisation de projets communs avec deux objectifs stratégiques qui sont à la fois indépendants et complémentaires : *"Le premier est celui de l'amélioration interne des administrations publiques, le second concerne la modification structurelle du service public par l'externalisation de certaines fonctions qu'il assurait jusqu'alors... Les réflexions concernant la modernisation des structures administratives locales et l'amélioration du service public s'inspirent de la terminologie des entreprises bien que les finalités du service public diffèrent de celles de l'économie privée (recherche du bien public et non maximisation du profit)"*²⁰⁸. L'association avec des acteurs privés s'organise alors selon trois formes principales synthétisées par Werner Heinz :

- privatisation fictive ou formelle par transfert de missions de service public assurés par une collectivité publique vers une société de droit privé dont le capital est détenu à 100 % par la collectivité publique. Il s'agit là d'une formule d'Entreprise Publique Locale s'apparentant aux Sociétés Publiques Locales d'Aménagement françaises,
- privatisation effective ou totale par transfert complet vers des acteurs privés,
- privation partielle par "public private partnerships", notion très large comprenant toutes les formes possibles de travail partagé entre organismes juridiquement indépendants (leasing, conventions, concessions...) et, tout autant, la mise en place de structures opérationnelles publiques-privées, du type des SEML françaises.

En Allemagne

À Cologne, la SARL MPK (Media Park-Köln), fondée en 1988 pour restructurer et valoriser les terrains d'une ancienne gare de marchandise en centre-ville, a un capital réparti entre la ville de Cologne, le Land de Rhénanie-Nord-Westphalie (pour 25,05 % chacun), un acteur privé professionnel du secteur des médias, également 25,05 % et les parts restantes à un mandataire de gestion.

Les projets de restructuration et de réaménagement des zones portuaires centrales de la ville de Francfort (Westhafen et Osthafen) sont conçus de façon similaire. La Ville de Francfort, tout comme celle de Cologne, s'est donnée pour objectifs *"d'une part, s'assurer qu'elle puisse préserver son influence sur les modalités et orientations de réutilisation de la société (créée pour ces projets) et d'être associée aux résultats économiques, d'autre part de préserver l'efficacité et la flexibilité du processus global"*²⁰⁹.

Un autre exemple de PPP intercommunal et interurbain, en Allemagne, est fourni par l'Agence Emscher-Lippe, société de développement régional fondée en mai 1990 avec un panel d'actionnaires très large : douze villes, deux chambres consulaires, la Westdeutsche Landesbank avec les sept caisses d'épargne du Land, trois organisations de métiers et 18 entreprises. Cette Agence a pour objectif l'appui au développement, la mise en œuvre opérationnelle étant assurée par des promoteurs privés sur des terrains mis à disposition par les collectivités locales. *"Les avantages de cette procédure tiennent au fait que les plus-values du sol, y compris les plus values à terme, sont "écrémées" par la commune en même temps que celle-ci continue à surveiller de bout en bout la mise en œuvre des procédures"*²¹⁰.

À Fribourg, dans le quartier Vauban, quartier emblématique pour ses innovations dans les domaines du développement durable et figurant parmi les "laboratoires écologiques du futur"²¹¹, la requalification du site est conduite par une société de forme commerciale par actions, créée par le Land de Bade-Wurtemberg : la société KE. Ses autres actionnaires sont

208. Heinz W., 1994, Ibid., p. 13.

209. Heinz W., 1994 (projet de délibération du bureau municipal du 17-1-1992 relatif au projet concurrentiel du Westhafen), Ibid, p. 20.

210. Heinz W, Ibid., p. 21.

211. Sellier D., 2007, Les grands projets de quartiers durables, laboratoires écologiques du futur, In *Grands projets urbains en Europe*, Les cahiers de l'IAURIF, p. 180.

publics, à l'image des associations de villes et des associations de Kreis (circonscription administrative équivalente à notre département). *"La société KE agit uniquement en maîtrise d'ouvrage déléguée ou prestation de service. Elle n'assume pas les risques financiers de l'aménagement. Elle a pour objet de fournir aux communes le personnel qualifié et l'expertise qui ne se trouvent pas forcément en permanence dans les services municipaux. Elle peut intervenir dans le Bade-Wurtemberg, mais aussi dans le reste de l'Allemagne. Elle n'est pas imposée aux communes du Land, mais mise en concurrence avec d'autres structures. Ces autres structures sont surtout publiques, telles les "Sanerungsträger" créées pour mettre en œuvre la politique de Sanierung. Elles incluent le "Stadtbau" (société de construction et d'aménagement de la ville), mais aussi progressivement des sociétés privées"*²¹².

Ces exemples de Partenariat Public Privé, voire de Partenariat Public Public dans le cas du quartier Vauban de Fribourg, pouvant s'apparenter à des Entreprises Publiques Locales, voire des SEML, mettent en relief tout à la fois la capacité d'innovation de ces formes nouvelles de partenariats et la difficulté d'en préciser les contours. Ce qui conduit parfois à les opposer artificiellement aux formes classiques connues en France, telle que celle de l'économie mixte.

À Berlin, différentes formes de Partenariat entre l'intervention du secteur privé et le secteur public se retrouvent selon le niveau de marché, l'implication financière de la collectivité servant d'effet de levier et permettant l'intervention des investisseurs privés. Au préalable, un travail important de planification a été effectué par la ville pour lui permettre de maîtriser son développement, surtout depuis la réunification des deux Allemagnes. Au-delà des instruments de planification prévus par le législateur (plan directeur d'urbanisme, plans d'aménagement locaux), la Ville s'est dotée d'outils juridiques spécifiques pour faciliter la réalisation de ses objectifs stratégiques. *"Les contrats public-privé ont été introduits dans la législation de l'urbanisme berlinois dans le sillage de la réunification, afin de faire porter une partie du poids du développement sur le secteur privé. Selon la section 11 du Code fédéral de l'urbanisme, les municipalités peuvent établir des partenariats public-privé pour la planification, la réalisation de mesures relevant du secteur et la couverture des coûts induits d'aménagements privés. Ces contrats ne doivent donc jamais servir de moyen de pression sur les investisseurs privés, mais viser plutôt une distribution soigneusement équilibrée des coûts d'aménagement. Ils permettent aux municipalités de lancer des projets en accord avec le secteur privé même si elles ne disposent que de fonds publics limités"*²¹³. Différentes approches du plan et de sa mise en œuvre au travers des interventions du secteur privé peuvent alors être déclinées selon l'implication de celui-ci dans la mise au point du projet lui-même. Hilmar Von Lojewski²¹⁴ distingue trois démarches :

- la démarche de projet "réactive" lorsque l'initiative est privée et le projet ajusté et négocié. Dans ce cas, les autorités couvrent les frais de planification et de réalisation par des contrats public-privé, voire délèguent les travaux d'aménagement aux investisseurs privés qui agissent alors au nom de la Ville,
- la démarche de "projet pro-active", surtout sur des zones hors marché, où la collectivité est amenée à intervenir en effectuant les aménagements préalables et la requalification des espaces pour ouvrir ces zones aux investisseurs. Ces investissements doivent alors être compensés par la revente des terrains. *" Du point de vue politique, la question de la rentabilité est une condition préalable importante à*

212. Renard V. et Vilmin T., 2002, *Analyse comparative des structures d'aménagement en Europe*. Logiville, p. 31.

213. Von Lojewski H., 2007, La stratégie d'aménagement de Berlin: planification et projets, In *Grands projets en Europe*, Les cahiers de l'IAURIF, p. 54.

214. Directeur du département de développement urbain du Sénat de Berlin.

cette approche pour Berlin : la vente des terrains publics doit permettre de récupérer intégralement les investissements publics"²¹⁵,

- la démarche de projet "mixte", avec un équilibre entre l'initiative du public et celle du privé et d'après négociations entre les deux parties sur le contenu et l'organisation de la zone concernée, ainsi que sur la répartition des prises en compte des aménagements à réaliser.

La démarche mixte avec la mise en place de partenariats public-privés avec des investisseurs- développeurs a été adoptée pour les projets emblématiques de Potsdamer Platz et d'Alexanderplatz. L'engagement des investisseurs privés s'est doublé d'un engagement tout aussi fort de la collectivité, notamment pour la négociation des orientations urbanistiques. L'aménagement initial des deux zones a fait l'objet de concours d'urbanisme, à l'initiative des pouvoirs publics pour la Potsdamer Platz et dans le cadre d'un partenariat public- privé pour l'Alexanderplatz.

Pour l'implantation d'un centre commercial proche de l'Alexanderplatz, c'est une approche plutôt "réactive" qui fut adoptée, avec un schéma d'organisation proposé par les investisseurs, schéma cependant adapté en fonction des attentes urbaines de la ville. De même, le quartier Mediaspree, sur les rives de la Spree, est initié par des investisseurs privés sur une thématique d'activités liées aux médias. Cet éventail de possibilités et de formes diverses de partenariats public-privé est accompagné par une volonté publique forte qui se traduit par l'élaboration de "plans guide" et la négociation des équilibres entre les exigences des promoteurs-investisseurs et la qualité urbaine. *"La Ville (de Berlin) se distingue par la multiplicité des approches urbanistiques, par de nouveaux modes de négociation dans la "fabrication de la ville" et par le recours aux partenariats public-privé pour alléger la charge financière publique dans les nombreux investissements rendus nécessaires par la réunification*"²¹⁶.

Ces types de Partenariats Public Privé, en Allemagne et spécifiquement à Berlin, n'en demeurent pas moins significatifs tout à la fois :

- du maintien de la maîtrise par la collectivité sur la planification urbaine, concept ancré historiquement dans la culture allemande,
- de la difficulté de définir clairement ce que recouvre le vocable de Partenariat Public Privé, diverses approches de partenariat pouvant être mises en œuvre par une même collectivité.

L'une des principales difficultés, dans l'analyse des PPP, est en effet la définition même du PPP. L'initiateur du partenariat est lui-même susceptible de varier selon les pays et selon les contextes locaux.

Aux États-Unis d'Amérique et en Grande-Bretagne

Aux États-Unis d'Amérique, dans un système fédéral qui a toujours laissé aux États et gouvernements locaux de grandes marges de liberté pour organiser leurs projets de développement, l'initiative peut venir tout autant du secteur public que du secteur privé. À l'initiative du secteur public, avant 1974, les principales autorités, dans les actions de "re-développement", les agences de rénovation urbaine des villes, dépendaient davantage du gouvernement fédéral, notamment par les fonds qu'elles recevaient, sans réel contrôle des élus locaux. Depuis, suite au désengagement financier de l'État fédéral, les fonds doivent être obtenus localement. Les gouvernements des États jouent alors un rôle actif, notamment dans la création de "zones d'entreprises", espaces dans lesquels les entreprises qui choisissent de s'y installer bénéficient d'avantages fiscaux, de facilités réglementaires, de services et d'accès à des financements. Mais les gouvernements des États, même s'ils financent ces actions, se

215. Von Lojewski H., 2007, Ibid., p. 53.

216. Von Lojewski H., 2007, Ibid., p. 59.

préoccupent peu de planification stratégique et *"de manière générale, les gouvernements des États se sont comportés en partenaires passifs qui ont laissé à des organismes liés aux gouvernements locaux ou au secteur privé la tâche de définir des stratégies spécifiques de développement. Les budgets ne sont pas orientés principalement vers les régions qui en ont le plus besoin, mais plutôt distribués aux entreprises ou organismes qui répondent aux critères d'un programme particulier"*²¹⁷.

Le second modèle qualifié de Partenariat Public Privé est celui où les acteurs privés ont l'initiative, fonction qualifiée de développeur. Dans ce cas, des "groupes"²¹⁸ sont créés, à l'initiative du secteur privé, pour proposer aux autorités municipales "des plans pour la ville". *"Ceux-ci n'ont aucun pouvoir, ils établissent des relations contractuelles avec les municipalités, recherchent les financements, soutiennent directement des projets individuels et utilisent leur influence politique considérable et de petits apports économiques pour faire adopter leurs stratégies d'aménagement. Un tel mode d'action introduit un biais dans l'aménagement. Ils ont toujours tendu à favoriser un aménagement situé dans les centres-villes et assorti de peu de contraintes*

*En plus de ces consortiums qui agissent sur toute une ville ou sur un centre, des groupes privés à but lucratif participent à des projets particuliers. Dans de nombreuses villes, des promoteurs qui ont reçu des subventions ont accepté de fournir des contreparties. Dans certains cas, ceci se limite à de simples contributions au financement de logements ou d'actions environnementales, mais dans d'autres cas, cela se traduit par une participation active à des actions d'amélioration du site dans lequel ils sont engagés, comme la construction directe de logements pour faibles revenus ou la participation à des équipements de transport public... Les entreprises privées qui jouent un rôle majeur dans le re-développement sont en général constituées de promoteurs spéculant sur le foncier"*²¹⁹. Ces partenariats peuvent même conduire à l'institutionnalisation de districts au sein desquels des services privés comme la sécurité, l'hygiène publique, etc., sont assurés pour les habitants et commerçants de ces quartiers. Ceci avec l'accord de la municipalité dont le rôle se réduit à la promulgation des règlements permettant la constitution de ces districts et leur fonctionnement (gestion des fonds affectés au District).

Ce détour par les États-Unis d'Amérique est utile pour comprendre ce concept de Partenariat Public Privé qui conçoit une plus grande privatisation de la prise de décision que dans notre tradition française. Ceci est d'autant plus d'actualité, au regard de cette thèse, que certaines convergences au niveau européen, s'effectuent sous l'influence de la Grande-Bretagne, elle-même imprégnée du modèle américain. Il convient cependant de signaler que la Grande-Bretagne a toujours été un pays relativement centralisé. Bien que le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et surtout l'Ecosse jouissent d'une certaine autonomie régionale, c'est plutôt un modèle unitaire que fédéral qui domine l'administration publique. En effet, un des paradoxes des PPP en Grande-Bretagne est que ceux-ci ont été développés par un gouvernement d'inspiration néo-libérale qui misait l'efficacité économique, financière et technique du secteur privé et réduisait la puissance publique à sa plus simple expression. *"Mais pour réduire le rôle de la puissance publique au profit de l'initiative individuelle, le gouvernement a dû accroître la capacité d'intervention du pouvoir central dans la politique locale, en clair, centraliser"*²²⁰.

Ainsi, les UDC (Urban Development Corporation), type d'Établissements Publics d'Aménagement nationaux, voire SEM nationales, présidés par une personnalité du secteur

217. Fainstein N. et S., 1994, Le partenariat public privé dans le développement économique aux États-Unis In *Partenariats Public Privé dans l'aménagement urbain*, L'Harmattan, p. 46.

218. Tel qu'à Pittsburgh avec la Pittsburgh's Allegenhy Conference.

219. Fainstein N. et S., 1994, Ibid., p. 48-49.

220. Breuillard M., 2006, Le partenariat public privé au Royaume-Uni : une autre conception de l'économie mixte, In *Regards croisés sur l'économie mixte*, L'Harmattan, p. 206.

privé, sont créées en 1980 par le gouvernement central pour surveiller le développement de certaines zones et quartiers en difficulté, prédéfinis au sein des plus grandes agglomérations. Il s'agissait, à l'origine, de mobiliser les ressources du secteur public, fournies par le gouvernement central, pour susciter l'investissement de ressources complémentaires issues du secteur privé. Elles sont intervenues sur des opérations emblématiques, telles que la requalification des Docks de Londres ou le secteur central de Manchester. *"Ces UDC s'inscrivaient dans un contexte de défiance vis-à-vis des autorités locales que le gouvernement conservateur estimait peu capables de mener à bien la régénération urbaine. Ainsi, étaient-elles responsables uniquement devant le gouvernement central et échappaient-elles en principe à l'emprise des collectivités locales. Elles étaient mises en place pour une durée déterminée, le temps d'un projet de renouvellement urbain sur un périmètre bien délimité"*²²¹.

Ce système sera quasiment abandonné en 1992²²², et remplacé par des structures plus locales, les URC (Urban Regeneration Compagny). Structures plus légères et temporaires, mais correspondant à un modèle plus partenarial et local. Les URC sont destinées à la maîtrise d'ouvrage déléguée et non à la maîtrise d'ouvrage directe. Et, *"comme pour les UDC, la présidence des URC est confiée à une personnalité du secteur privé, et l'intention est clairement exprimée du gouvernement est que ces organismes puissent favoriser les affaires " to be business friendly"*²²³. C'était également l'objectif de l'implication financière de l'État par l'intermédiaire de son agence English Partnership qui subventionnait des développeurs-promoteurs pour leur permettre d'intervenir dans des secteurs en déclin. Il s'agissait d'interventions exceptionnelles dans un pays où la politique d'aménagement est essentiellement axée sur le marché. Cette politique qualifiée de "gap funding", actuellement remise en cause par la Commission Européenne²²⁴, permettait de remettre dans le marché des investissements qui ne seraient pas rentables sans cet apport de subventions, permettant de franchir le "gap", c'est-à-dire d'assurer le basculement de l'investissement dans la rentabilité.

Ainsi à Manchester, pour la requalification des quartiers Est mêlant habitat dégradé et friches industrielles, une URC a été mise en place sous l'appellation de NEM (New East Manchester limited) avec comme actionnaires principaux le City Council, English Partnerships, agence gouvernementale et Nord West Development Agency, l'agence régionale. NEM associe ainsi pour la coordination des interventions les trois niveaux territoriaux du secteur public ainsi que des acteurs privés, mais dans la phase opérationnelle :

- le foncier est acquis par les trois partenaires publics de NEM, chacun en son nom propre,
- les terrains sont cédés par tranches au développeur retenu après des consultations organisées par NEM et choisis par ses trois partenaires publics.

"Les terrains sont cédés par tranche au développeur sous forme de droit au bail pour une durée de 250 ans. Le développeur peut être aussi bien aménageur que promoteur ou investisseur... Le choix a été fait sur la base de la "best value" : le projet qui satisfait au mieux les conditions du cahier des charges, y compris les objectifs économiques, environnementaux et sociaux, pour un prix (en fait un loyer) avantageux. Une fois choisi, le développeur élabore un plan encore plus détaillé pour chaque phase et chaque partie de

221. Renard V., Vilmin T., 2002, *Analyse comparative des structures d'aménagement en Europe*. Logiville, p. 4.

222. Le gouvernement conservateur met un terme à la création d'UDC en 1992 ; cependant en 2003, le gouvernement travailliste a annoncé la création de 3 nouvelles UDC.

223. Booth P., 2007, *Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne*, L'Harmattan, p. 134.

224. Halleux J.-M., Le recyclage urbain en partenariat public-privé : le gap funding anglais et la revitalisation urbaine wallonne, *Bulletin de la société géographique de Liège*, p. 57 " Le 22 décembre 1999, la Commission européenne interdit la poursuite du "Partnership Investment Programme- PIP", le fonds créé en 1995 afin d'assurer les besoins financiers en gap funding. La commission a interdit le PIP au motif qu'il favorisait les sociétés britanniques au détriment de leurs concurrents européens".

l'aménagement pour obtenir les "planning consents"²²⁵. Le droit au bail n'est pas accordé immédiatement au développeur. La réalisation de la première tranche est faite sur une licence (bail provisoire, en fait) avant que ne soit accordé le droit au bail définitif. Celui-ci n'est signé qu'une fois les constructions réalisées et occupées conformément au cahier des charges"²²⁶.

Cet exemple de Manchester, tant dans la rénovation du centre avec l'UDC sous contrôle de l'État que pour la requalification des quartiers Est, avec l'URC plus local, permet d'appréhender quelques spécificités du système britannique, au-delà des comparaisons manichéennes des Partenariats Publics Privés développés de part et d'autre du Channel.

Deux éléments fondamentaux concourent à des cultures urbaines spécifiques et ainsi à des pratiques différentes des modèles français :

- le droit des sols et de la propriété foncière,
- les concepts de planification urbaine.

Il y a en effet corrélation entre ces deux éléments.

"Les différences que l'on peut discerner en matière d'urbanisme dans les deux pays peuvent être, au moins en partie, expliquées au regard des différences affectant la manière dont la propriété est juridiquement conçue et formalisée. Ces différences ne sont pas simplement le fait de la machine juridique. Elles reposent sur de profondes différences conceptuelles qui créent, aujourd'hui encore, de réelles difficultés de compréhension mutuelle. Ces différences ont un impact non seulement sur les procédures d'urbanisme mais également sur le contenu de la planification. Les objectifs de la planification de l'usage des sols et le contenu des politiques publiques en matière foncière peuvent également être, en partie, attribués aux différences de valeur et de concept informant les régimes de propriété"²²⁷.

Le droit foncier britannique est encore sous l'influence du système féodal et fondé sur le principe de l'octroi de la jouissance et de l'occupation du sol en échange d'obligations de service. Ceci explique la pratique des baux à long terme, dérivés du système des "tenures baillées" introduit à la fin du Moyen Âge. Ce système basé plus sur l'usage du sol que sur la propriété elle-même contraste avec les systèmes de propriété hérités du droit romain, qui fut remis en vigueur en France après la révolution de 1789. Le système de droit romain de propriété, tel qu'appliqué en France, se définit comme un système allodial et collatéral et se caractérise par la détention de droits absolus sur le sol. *"Cette forme de propriété renvoie à l'idée de "dominium", c'est-à-dire de maîtrise intégrale de la chose dans sa matérialité, hors de toute obligation personnelle à l'égard d'autrui. Cependant, ce droit absolu de propriété n'impliquait pas pour autant la souveraineté... Exprimé en termes juridiques tirés du droit romain, le pouvoir de dominium était donc concurrencé par l'imperium, le pouvoir de l'État de commander à ses citoyens. Si le dominium impliquait que l'État ne disposait pas sur le sol de droits antérieurs à celui de la propriété individuelle, l'imperium exigeait cependant le respect par les citoyens des restrictions que l'État pouvait imposer dans la manière dont le sol était utilisé, au nom du bien commun"²²⁸.*

Cette différence fondamentale de conceptualisation de la propriété entre la France et la Grande-Bretagne a des conséquences sur le droit des sols et un impact sur le rôle et le positionnement des acteurs de l'aménagement. Les systèmes urbanistiques français et britanniques plongeant leurs racines dans des histoires différentes en ce qui en constitue leur substrat, à savoir la propriété foncière et le droit des sols, sont ainsi profondément différents,

225. Pouvant être assimilé à notre permis de construire, mais sans transposition réelle, le cadre des documents juridiques britanniques étant très différent de celui appliqué en France.

226. Renard V. et Vilmin T., 2002, Ibid., p. 56-57.

227. Booth P. et Galey P., 2007, Droit immobilier, marché foncier et urbanisme In *Aménagement et urbanisme en France et en Grande-Bretagne : Etude comparative*, L'Harmattan, p. 87.

228. Booth P., 2007, Ibid., p. 74-75.

dans leur traduction juridique mais surtout dans leur approche culturelle, voire dans la formation des professionnels eux-mêmes.

En ce qui concerne les professionnels, des débats récurrents continuent de questionner la profession d'urbaniste et ses modalités de relation entre planification et aménagement opérationnel de part et d'autre du Channel. La distinction entre planification et aménagement demeure cependant présente en Grande-Bretagne alors, qu'en France, comme le rappelle Jean Frébault, *"on voit bien apparaître un continuum entre aménagement et urbanisme. Si aux yeux de certains, mélanger urbanisme et aménagement peut créer des confusions, il y aurait encore plus de risque de les séparer. L'urbanisme et l'aménagement des territoires doivent, au regard du champ professionnel, s'apprécier dans leur complémentarité, voire dans une sorte de syncrétisme, ne serait-ce qu'en raison de l'importance que revêt aujourd'hui, pour les professionnels, l'obligation de travailler à des échelles diverses"*²²⁹.

Ainsi la notion de droit des sols opposable aux tiers, chère à notre droit français, à partir de l'application de documents d'urbanisme, POS puis PLU, comme corollaire du droit absolu de propriété est absente du système britannique. En Grande-Bretagne, les documents de planification indiquent des intentions et les droits des sols ne sont formalisés qu'au moment où est accordée l'autorisation d'occuper le sol, la "planning permission". *"Le droit anglais a mis en place un système d'urbanisme qui est à la fois discrétionnaire et procédural, où les plans n'ont qu'une dimension indicative. Les contraintes pesant sur le développement sont définies au cas par cas, au moment de l'instruction de la demande de planning permission. Ainsi lorsqu'elle est accordée, une planning permission peut être assujettie à conditions. De plus, l'obligation de solliciter une planning permission est beaucoup plus étendue que le permis de construire, puisqu'elle couvre non seulement les opérations matérielles de construction et d'aménagement, mais également les modifications substantielles d'usage"*²³⁰. La planning permission s'apparente ainsi à un contrat et, sur chaque cas particulier, s'engage entre la Collectivité Locale et le demandeur une négociation. La Collectivité Locale se réserve une marge d'interprétation, sans application de règle pré-établie. Place est ainsi laissée à des propositions privées dont le sérieux et la durabilité sont garantis par l'importance des investissements sur le long terme. Cette forme de partenariat, où l'initiative peut provenir tant du secteur public que du secteur privé, relève de "l'urbanisme négocié", concept correspondant assez peu actuellement à la culture française²³¹. *"Ainsi l'aménageur privé n'est en rien fournisseur ou prestataire de la collectivité"*²³².

Ces différences fondamentales ont eu un impact sur le rôle et le positionnement des acteurs de l'aménagement, le système des baux à long terme encourageant l'activité des constructeurs qui, ainsi, n'avaient pas à immobiliser les capitaux nécessaires aux acquisitions foncières. Cela permet à la profession de promoteur-constructeur d'évoluer vers celle de développeur (developer) comme aux États-Unis, d'autant que *"le gouvernement central a activement encouragé les promoteurs à discuter avec les autorités locales en charge de la planification en amont de l'attribution des autorisations d'urbanisme ; cela afin d'assurer un processus plus rapide et générant moins d'incertitudes"*²³³. Cette profession de développeur, bien connue également aux États-Unis, intègre les différentes étapes de la chaîne de production urbaine, avec notamment des fonds d'investissement privés et des établissements

229. Frébault J. et Pouyet B., 2006, Renforcer la formation à l'urbanisme et à l'aménagement, *Rapport au ministère de l'éducation et de la recherche et au ministère de l'équipement, du logement et des transports*, p. 24.

230. Booth P. et Galey M., 2007, *Ibid.*, p. 79.

231. L'urbanisme négocié est cependant susceptible d'être approprié par les élus locaux, sous réserve qu'ils le maîtrisent.

232. Ousset B. et Poidevin J.-L. (atelier animé par), 2007, *La coopération public privé en aménagement*. Club ville aménagement : 5ème entretien de l'aménagement de Marseille, p. 13.

233. Booth P., Nelson S., 2007, Acteurs et outils, *In Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne*, L'Harmattan, p. 135.

financiers avec *"des risques de privatisation de la ville... Mais trouve néanmoins dans cette fonction un gage de durabilité et d'adaptation au marché des réalisations"*²³⁴.

Ce concept du développeur négociant avec la collectivité, sur la base du projet de ce même développeur, sans les contraintes de documents d'urbanisme fixant les règles d'occupation des sols jusque dans les moindres détails, est spécifique de la culture anglo-saxonne et ne saurait être transposé, tel quel, dans notre mode de penser l'urbanisme en France.

Une telle différence d'approche peut être mise en exergue par la comparaison des modes d'intervention des acteurs pour la construction du Stade de France à Saint-Denis près de Paris et du stade de Wembley à Londres. Ces deux stades emblématiques sont plus que de simples terrains de sport. Ils font partie intégrante d'opérations de régénération urbaine des villes qui les accueillent. Dans le cas du stade de Wembley-Londres, le nouveau stade fait partie des équipements devant accueillir les Jeux olympiques de 2012 et, à Saint Denis, il se situe dans un vaste processus de rénovation des quartiers de la Plaine Saint-Denis. Dans les deux cas, le projet a été confié à un groupe privé :

- la société Wembley National Stadium Limited (WNSLD) pour le stade de Wembley,
- le consortium Bouygues, Dumez, SGE pour le stade de France.

Les différences ne sont donc pas à rechercher dans le montage juridique de ce qui, dans les deux cas, constitue un partenariat public-privé, mais dans l'approche culturelle de ces deux projets.

Pour le stade de Wembley, après la phase de négociation, l'engagement de l'opération a été effectué sans l'assurance des financements, ce qui au regard des pratiques françaises paraîtrait incongru. Le constructeur, la société Multiplex, une entreprise australienne, a recherché des financements privés en grande partie allemands, sans garantie de participations ou d'aides de l'État²³⁵ ou de la Ville de Londres et, *"finalement, le projet fut remodelé de fond en comble, grâce à une variété d'apports qui arrivèrent juste à temps pour rendre le projet (apparemment) viable. Le sauveur du projet était la West Deutsches Landesbank (une banque allemande d'État)"*²³⁶. En ce qui concerne le "projet urbain", les emplacements adjacents au stade sont en cours d'aménagement par une entreprise totalement extérieure au projet du Stade. L'enjeu public, tel que nous le concevons en France, est ainsi quasi nul : *"Wembley a été construit par des australiens et occupe une place significative dans le portefeuille d'investissements d'une banque d'État allemande. Même s'il peut être politiquement utile de préciser que le contribuable a participé pour moins de 20 % au coût de sa construction, il est également vrai que l'enjeu public dans le projet est nul, puisqu'il est la propriété d'une entreprise privée anonyme qui va s'octroyer tous les bénéfices. C'est une faible consolation de noter que le projet est actuellement en retard et en manque d'argent, et risque fort de ne pas être inauguré à temps"*²³⁷.

La construction du Stade de France présente, au contraire, une histoire très différente, fruit de cultures et de pratiques urbaines également très différentes. Paris avait besoin de remplacer le Parc des Princes vieillissant pour accueillir la coupe du Monde de 1998 et le projet fut suivi au niveau de l'État, ce qui explique l'implication de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et de la SCET, dès l'abandon du site de Melun-Sénart et le choix de celui de Saint Denis. L'État confie au groupe de la CDC le montage de l'opération devant aboutir au choix du concessionnaire. *"La Caisse des Dépôts crée alors une "mission Grand Stade", dirigée par le directeur régional de la SCET. La mission, en moins d'un an, va :*

234. Ousset B. et Poidevin J.-L., 2007, Ibid., p. 13.

235. "Le football, moteur principal du projet, était perçu comme appartenant à l'industrie du spectacle, secteur où les entreprises sont de propriété et de gestion purement privée". Fraser C., 2007, Le financement de l'aménagement In *Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne*, L'Harmattan, p. 248.

236. Fraser C., 2007, Ibid., p. 248.

237. Fraser C., 2007, Ibid., p. 249.

- établir la programmation détaillée,
- lancer la consultation technique d'analyse des offres,
- arrêter les principes d'aménagement du quartier d'implantation...

Ce travail permettra de choisir le concessionnaire (consortium Bouygues, Dumez, SGE). Se pose alors le problème de la structure qui assistera l'État dans le contrôle de la construction puis de l'exploitation du stade, et qui mènera l'opération d'aménagement du quartier"²³⁸. Les deux aspects de la construction du stade et de la requalification du quartier sont donc, à la différence de l'exemple anglais, abordés ensemble, dans un projet global. Ajoutons que même si à Saint Denis comme à Wembley, la construction et l'exploitation de l'ouvrage lui-même font l'objet d'un partenariat public-privé, confié à un consortium privé, en France, l'État conserve un droit de regard sur le suivi de l'exploitation. Pour ces raisons, projet politique stratégique pour l'État, souhait d'en conserver la maîtrise, et *intuitu personae* entre les représentants de la CDC et de l'État, une SEM nationale sera créée, la SANEM Grand Stade (ensuite dénommé SANEM Stade de France), pour :

- veiller au respect du traité de concession,
- aménager la ZAC du quartier du Stade aux abords de celui-ci.

Cet exemple illustre ainsi, avec un cas pouvant sembler identique de partenariat public-privé pour la construction et la gestion d'un équipement, deux approches différentes, tant dans le montage du dossier que dans son suivi et son évolution, comme projet d'urbanisme, avec des implications radicalement différentes, tant de l'État que des Collectivités Locales. Ceci montre, s'il en était nécessaire, que le Partenariat Public Privé peut se développer sous des formes différentes selon les cultures locales tant dans le domaine de l'urbanisme et de la pratique de l'aménagement que dans celui des rapports entre partenaires publics et privés, au-delà de la forme contractuelle.

Aux Pays-Bas

Aux Pays Bas, la collaboration des secteurs publics et privés en matière de planification et d'aménagement du territoire repose sur une vieille tradition liée au combat permanent mené contre la mer. "*Cette forme de coopération ne saurait toutefois être assimilée à la notion de partenariat dans la planification, notamment tel qu'on l'entend dans le monde anglo-saxon. La tradition néerlandaise est en effet plus imprégnée du sentiment d'une obligation sociale impliquée par la propriété de la terre, et d'une nécessaire primauté de la planification publique à laquelle les initiatives privées doivent dans une large mesure se prêter, voire se soumettre. Les libertés et possibilités d'actions individuelles, selon la conception néerlandaise, ne sont justement garanties que dans la mesure où les institutions publiques, de l'État aux municipalités, interviennent dans leur coordination et leur régulation, pour équilibrer les divers intérêts sinon parvenir à un consensus*"²³⁹. Le fait que les Pays-Bas soient un pays densément peuplé joue également un rôle dans la compréhension et l'acceptation de la nécessité d'une action de l'État, à la fois ordonnatrice et régulatrice de l'aménagement territorial.

Le rapport à la propriété foncière est une incidence de ces différents facteurs tant culturels que physiques et géographiques. Les municipalités peuvent ainsi exercer une action réelle sur le marché foncier urbain, "*tant sur la formation des prix que sur l'utilisation des sols dans le tissu urbain. La politique foncière des municipalités ne se borne pas à des mesures de planification et de réglementation, elle consiste aussi à intervenir directement sur le marché du logement en tant que propriétaire et en tant qu'exploitant. La viabilisation des terrains est un des principaux modes d'intervention. En règle générale, le processus se déroule de la*

238. SCET : *La force d'un réseau*, 2006, p.71.

239. Kroes H. et Rosemann J., 1994, Le partenariat dans la planification néerlandaise. In *Partenariats Public Privé dans l'aménagement urbain*, L' Harmattan, p. 165.

façon suivante : la municipalité établit un plan d'aménagement, achète le sol (ou l'exproprie), crée l'infrastructure indispensable, puis cède les parcelles à des particuliers par vente pure et simple ou baux emphytéotiques, l'objectif majeur de la politique foncière étant de maintenir le prix du sol à un niveau acceptable pour le pays, c'est-à-dire correspondant aux possibilités de subventions existantes"²⁴⁰. De ce fait, et par l'usage des baux emphytéotiques, la part de la propriété foncière maîtrisée, et détenue sur le long terme par les municipalités, est supérieure à celle des autres villes d'Europe. La municipalité d'Amsterdam se distingue d'ailleurs à cet égard par l'activisme de sa politique foncière. Ce monopole municipal fut cependant remis en cause dans les années 1990. Deux rapports (en 1989 et 1991) du ministère du logement et de la planification ont provoqué des changements importants dans ce processus de l'aménagement urbain aux Pays Bas :

- le premier rapport sur le logement social accorde une part plus grande aux mécanismes du marché,
- le second, appelé le Vinex, localise des secteurs susceptibles d'être urbanisés dans un avenir proche ; ceci dans des documents d'urbanisme avec l'équivalent de nos zones NA.

Le résultat de cette volonté de planification eut pour effet pervers de déréguler les pratiques antérieures par l'entrée en force des promoteurs et investisseurs privés. *"Les conditions du marché, combinées à une plus grande proportion de logements de marché, en ont augmenté les revenus potentiels. Cela n'a pas échappé aux promoteurs qui ont commencé à acheter du foncier et à créer des réserves foncières stratégiques. Ce n'est qu'au moment où les municipalités veulent acquérir le foncier dans les secteurs Vinex qu'elles ont découvert que celui-ci avait été (du moins en partie) acheté par des opérateurs privés qui souhaitaient eux-mêmes les aménager et les développer. Le monopole des municipalités sur le marché foncier a été contesté et, puisque la politique foncière n'était qu'une pratique, sans règlement ou loi l'encadrant ou la protégeant, les municipalités n'y pouvaient pas grand-chose"*²⁴¹.

Ces changements sensibles, depuis les années 1990, ne résultent ainsi nullement de contraintes européennes, prétexte souvent avancé en France pour justifier des évolutions vers plus de libéralisme, mais de l'usage de nouvelles règles liées à un désengagement de l'État dans le logement et d'une planification urbaine en rupture avec les pratiques antérieures. Ce qui permet l'implication des promoteurs privés dans l'action foncière. *"Les investisseurs privés ainsi que les promoteurs ne s'attendent plus à ce que les municipalités mettent à leur disposition des terrains urbanisés. Ils acquièrent de plus en plus de terrains non urbanisés qu'ils viabilisent et lotissent eux-mêmes, en tenant compte des règles d'urbanisme imposées par les plans d'occupation des sols (betemmingsplan). Ensuite, ils construisent sur les terrains lotis ou les revendent. Ce processus a non seulement entraîné une augmentation des prix du foncier et de la propriété immobilière, mais aussi un déficit dans les revenus des municipalités. Ce nouveau cadre compétitif a mis en évidence l'importance du partenariat public-privé lors de la mise en place de programmes de renouvellement urbain"*²⁴². La notion de partenariat public-privé, dans le sens anglo-saxon d'association de groupes privés au processus de planification et de décision, est ainsi devenue présente dans les modes d'intervention aux Pays-Bas. De plus, dans les années 1990, suite à la récession économique, afin de limiter la participation de l'État dans le domaine du logement, la part du secteur privé fut stimulée et une politique de grands programmes, les projets-clés, fut engagée en faisant appel au partenariat public-privé. Ces projets concernent surtout des requalifications urbaines liés à la restructuration de friches industrielles, portuaires ou ferroviaires, tel que le secteur du port de Rotterdam, Kop van Zuid, face au centre ville. Les investisseurs privés ont été associés à l'élaboration du projet, des consortiums s'étant constitués pour la réalisation de

240. Kroes H. et Rosemann J., 1994, Ibid., p. 167.

241. Verhage R., 2007, Pays Bas : Un nouvel outil de politique foncière, *Etudes foncières*, juillet-août, p. 23.

242. CDC, *Partenariat Public Privé*, Les cahiers du renouvellement urbain, 2002, p. 25.

divers programmes de logements et de bureaux. La municipalité se charge pour l'essentiel de la coordination d'ensemble, notamment avec la compagnie des chemins de fer possédant une partie des terrains et l'État, participant au financement du projet et à l'affectation de bureaux sur le site. Elle garde ainsi un important pouvoir de contrôle sur tout le déroulement du projet, intégrant celui-ci dans le cadre d'une planification qu'elle maîtrise.

Cette volonté d'un urbanisme maîtrisé a été confortée par les nouvelles lois de mai 2007 sur "l'exploitation du foncier" qui tout en maintenant une division entre volet public et volet privé, visent à conserver le rôle central des municipalités dans l'aménagement, rôle de chef d'orchestre qu'elles jouaient en maîtrisant la politique foncière. *"La loi vise à actionner le levier qui permet, en annonçant à l'avance les participations requises, de les récupérer sur l'augmentation de valeur du foncier brut destiné à être urbanisé. Ainsi, on tente de créer pour les municipalités la situation la plus proche possible de la politique active d'acquisition foncière, mais sans la propriété intermédiaire du foncier. C'est un programme ambitieux et la question est de savoir s'il n'est pas illusoire de penser qu'une loi peut remplacer le rôle actif que les municipalités jouaient dans l'aménagement pendant la période de la politique d'acquisition foncière"*²⁴³. La question de la maîtrise foncière par les municipalités, apparaît ainsi clairement au cœur du débat des politiques d'aménagement aux Pays-Bas. D'une politique foncière sous l'égide des municipalités, la dérive des années 1990 a conduit à un urbanisme négocié, selon des formes de partenariat public privé dans lesquelles la collectivité souhaite cependant conserver la maîtrise.

C'est le cas pour le projet d'Ijburg, un nouveau quartier d'Amsterdam d'expansion urbaine sur des îles artificielles de la rivière IJ. Ces nouveaux quartiers s'inscrivent dans la politique d'urbanisation, Vinex, définie en 1994 par le gouvernement central. Ils devaient, selon les prescriptions de l'État, être aménagés dans le cadre d'un partenariat public privé avec la municipalité d'Amsterdam.

"Le secteur sera aménagé dans le cadre d'un partenariat entre la municipalité et des développeurs privés, une nouveauté par rapport à une longue tradition de production urbaine en régie directe.

Les deux premières îles, Haveneiland et Rieteilanden, seront réalisées grâce à un partenariat public privé entre la municipalité, dont la maîtrise d'ouvrage est déléguée à une régie ad hoc, le Projectbureau Ijburg, et six consortiums privés de construction, composés de promoteurs immobiliers, d'entreprises du bâtiment et d'agences immobilières, constitués en une société privée

L'île de Steigerei-land, en revanche, qui faisait aussi partie de la première phase d'Ijburg, a été découpée en îlots qui seront aménagés par des promoteurs privés propres, en partenariat avec la municipalité...

*Afin d'assurer une plus grande qualité urbaine, les consortiums ont été désignés responsables de l'ensemble du processus de construction et d'aménagement : bâtiments, voirie, équipements. La municipalité a élaboré des cahiers des charges très stricts que les consortiums doivent respecter. Les prescriptions fixées, comme la mixité des types de logement, sont fondées sur des choix politiques"*²⁴⁴.

Les projets d'aménagement d'Ijburg ont connu des aléas liés à des oppositions locales de type écologistes, mais également du fait de la mise en œuvre du partenariat public privé lui-même. *"Dès la création des six consortiums et le lancement officiel du montage public-privé pour l'aménagement d'Haveneiland et de Rieteilanden, les premières difficultés sont apparues. Elles ont tout d'abord porté sur la réalisation des espaces publics, notamment des réseaux techniques : eau, électricité... Les différentes parties au sein des consortiums privés n'ont pas réussi à s'entendre... Finalement, la réalisation des infrastructures, notamment la voirie et les*

243. Verhage R., 2007, Ibid., p. 25.

244. Lupi T., 2007, Ijburg, les hauts et les bas d'un nouveau quartier (sub) urbain d'Amsterdam, In *Grands projets urbains en Europe*, Les cahiers de l'IAURIF, p. 129.

espaces publics, ainsi que des équipements publics, ont été repris en régie par la municipalité"²⁴⁵.

D'autres difficultés sont apparues, notamment lors de l'installation des premiers habitants. Il est ainsi apparu que les consortiums étaient réticents et peu efficaces pour intervenir au-delà des missions classiques de promotion-construction, ce qui a amené la municipalité à s'impliquer directement dans la réalisation des équipements de ces nouveaux quartiers et dans leur animation sociale, avec parfois des conflits avec les consortiums auxquels les terrains avaient été concédés.

L'absence de maîtrise foncière, dans un pays où traditionnellement celle-ci était assurée par les municipalités, s'avère un handicap qui a pu être surmonté par la mobilisation des habitants et grâce à l'attrait de ces nouveaux quartiers résidentiels, attrait propice à une négociation avec les promoteurs souhaitant préserver la paix sociale pour maintenir leur niveau de commercialisation.

Ces différentes étapes du partenariat public privé montrent les limites de celui-ci et la nécessité d'un bon équilibre des rôles entre les différents partenaires, le public ne pouvant abandonner la maîtrise du projet politique et le suivi de l'évolution sociale provoquée par ces aménagements.

En Suède

En Suède, le processus de planification urbaine n'est pas un acte isolé; il s'accompagne de spécifications opérationnelles, l'objectif étant que le plan puisse être mis en œuvre assez rapidement, en ayant pris en compte ses effets financiers. Ceci conduit à une interaction entre l'élaboration du plan et ses conséquences opérationnelles, en menant de front la conception et la négociation avec les futurs constructeurs. La coopération public-privé dans l'aménagement prend ainsi la forme d'un aménagement négocié. Les autorités locales conservent cependant le pouvoir de la planification et de sa maîtrise. Les groupes privés peuvent prendre l'initiative de proposer un projet, initiative pouvant être retenue si elle présente un intérêt pour la collectivité locale. *"L'initiative peut prendre des formes diverses comme, par exemple, le contact personnel avec des représentants politiques influents, ou avec des urbanistes des services municipaux. Une "esquisse d'idée", suggérant des bénéfices mutuels peut être présentée. Cette proposition est prise en considération par les décideurs municipaux. Si l'on juge que ce projet est de l'intérêt de la municipalité, il sera un sujet de négociation entre les acteurs publics et privés. S'il y a possibilité que plus d'un groupe privé soit intéressé dans une même zone, une compétition sur la manière dont cette zone pourrait être aménagée peut être lancée avant que les négociations ne soient engagées"*²⁴⁶.

Ainsi, dans cette forme de partenariat aménagement négocié, la mise en compétition des investisseurs, les négociations et l'élaboration du plan, ainsi que les phases de concertation de la population, importantes et essentielles dans l'esprit suédois, sont réalisées dans des délais qui se chevauchent. Cela permet de trouver des solutions réalistes et économes en temps, tout en permettant aux pouvoirs locaux communaux de maîtriser ces projets et à la population d'être consultée : alliance de démocratie locale et d'efficacité de la coopération avec le secteur privé.

Au Danemark

Au Danemark, cette culture scandinave de l'aménagement négocié peut parfaitement s'appuyer sur une formule d'Entreprise Publique Locale pour permettre aux collectivités

245. Lupi T., 2007, Ibid., p. 132.

246. Akerlund P.-O., 1994, *La coopération public-privé dans l'aménagement urbain en Suède*, L'Harmattan, p. 142.

d'assurer la maîtrise de l'aménagement. C'est le cas à Copenhague du projet de l'Orestad, projet urbain conçu conjointement par l'État danois et la ville comme un nouveau quartier où affaires, sciences, université et logements composent le programme. Le projet politique tant de la municipalité de Copenhague que de l'État Danois, est d'assurer la cohabitation de ces différentes activités afin d'en faire un quartier animé et d'éviter que ce ne devienne un ghetto, ni de riches ni de pauvres. Implanté entre la ville et l'aéroport, il répond à un concept de ville linéaire, organisé le long d'une étroite bande de terrain desservie par une nouvelle ligne de métro, épine dorsale de ce nouveau quartier. Pour sa réalisation, il s'appuie sur une société d'aménagement, 100 % publique (55 % municipalité de Copenhague et 45 % État danois) qui assure la réalisation de l'infrastructure et l'aménagement des terrains valorisés par l'accessibilité offerte par le métro, tout en associant, dès l'amont du projet, des promoteurs et des investisseurs. *"Le mode de financement du métro a été inspiré par celui des villes nouvelles anglaises, une nouveauté pour le Danemark. L'idée était que lorsque la valeur des bâtiments grimperait en raison de la réalisation de l'infrastructure et de la qualité de la desserte du quartier, les bénéficiaires rembourseraient le prêt contracté pour le financement du métro. La société d'aménagement d'Orestad a alors été créée en partenariat avec l'État et la municipalité de Copenhague. Elle est responsable de la vente des terrains après aménagement de la zone, des appels d'offre, de la construction du métro et de son exploitation sur Copenhague... La première mission de la société a été d'élaborer le plan d'urbanisme du secteur... Le plan d'urbanisme (Master plan) de 1995 définit le cadre de réalisation des infrastructures d'Orestad et l'ensemble des règles d'urbanisme. Les entreprises et les investisseurs mobilisés dans le projet d'Orestad ont participé à l'élaboration du plan"*²⁴⁷.

Cette société est clairement identifiable à une Société Publique Locale d'Aménagement française. Elle organise un partenariat équilibré entre les élus locaux de la ville de Copenhague et l'État. Elle pourrait servir d'exemple à des interventions en France pour des Opérations d'Intérêt National, plutôt que de recourir à un Établissement Public d'Aménagement sous contrôle de l'État, modèle caractéristique de l'administration française qui ne conçoit, bien souvent, de partenariat avec les collectivités que lorsqu'il demeure en position dominante. Elle organise les partenariats public privé avec les promoteurs et investisseurs qui ont participé à l'élaboration du Master plan et participent, en négociation, à la mise au point des projets, au fil des ans.

Ainsi, dans ces pays du Nord de l'Europe, dans des pays si proches et pourtant différents, les pratiques des relations entre le secteur public et le secteur privé, pour la fabrication de la ville apparaissent également fort différentes. *"Les partenariats sont, suivant les pays, mis en œuvre de différentes manières. Pour les uns, les processus sont d'initiative publique : le privé est sollicité pour une mission technique spécifique. La chaîne de décision reste, dans ce cas, sous le contrôle de l'autorité publique... Dans d'autres cas, les processus sont à l'initiative d'acteurs privés alliés aux pouvoirs locaux pour partager les bénéfices d'opérations urbaines. Les personnes publiques contrôlent alors le projet mais de manière essentiellement externe"*²⁴⁸.

En Italie et en Espagne

Les pays de l'Europe méditerranéenne, Italie et Espagne, ont pour points communs :

- un droit des sols favorable à la garantie de la propriété foncière et un attachement à la propriété individuelle, ce qui génère une propriété foncière et immobilière très morcelée. Dans ces deux pays, 70 à 80 % des ménages sont propriétaires,

247. Arlund C., 2007, Orestad, moteur de la nouvelle région de l'Oresund ? In *Grands projets urbains en Europe*, Les cahiers de l'IAURIF, p. 80-81.

248. Ballenghien M., 2001, *Ibid.*, p. 29.

- un pouvoir des régions très important dans le domaine de la planification urbaine et territoriale et, en Espagne, dans celui de la législation.

Dans ces contextes, les acteurs privés et les propriétaires occupent une place essentielle dans les processus d'aménagement.

En Italie, la place des promoteurs est prépondérante. *"En Italie, la profession d'aménageur n'est pas distinguée de celle de promoteur ou de développeur. Les constructeurs aménagent donc surtout pour eux-mêmes et ne procèdent pas systématiquement à la commercialisation de charges foncières en direction d'autres professionnels. En revanche, un grand nombre de lots à bâtir sont vendus à des particuliers. Dans les secteurs d'urbanisation nouvelle, 43 % des permis de construire sont accordés à des particuliers..."*²⁴⁹. En Italie, l'aménagement public réalisé par les Collectivités Locales, sauf pour les grands projets, est souvent limité à des zones d'activité ou à des opérations de logement social. Cependant, depuis juillet 2000, un texte législatif prévoit la possibilité de création de "Società di trasformazione urbana" (STU), sociétés d'économie mixte formées pour mener à bien le renouvellement urbain, mesure sans impact significatif à ce jour ; *"les STU sont vues par certains comme une tentative étatique de reprendre la main dans l'aménagement urbain..."*²⁵⁰.

Gênes présente une formule alternative, tant au pouvoir des promoteurs privés qu'à celui de l'État. La Société d'Aménagement et de gestion de Porto Antico de Gênes avait été constituée, en 1995, par la Ville de Gênes, avec la Chambre de Commerce et d'Industrie et le Port de Gênes, sur une base de société anonyme, avec un conseil d'administration restreint à 5 membres, pour en favoriser l'efficacité. Projet emblématique, Porto Antico, s'appuyant sur la reconversion de la zone portuaire, s'inscrit dans une stratégie de reconversion économique et urbaine de la Ville de Gênes dans un site urbain très contraint par sa situation géographique. Le projet de Renzo Piano, élaboré pour l'exposition internationale de 1992, met en relation les différentes composantes de ses pôles ludiques (aquarium) et culturels (Musée de la mer..), en redonnant à ce site une vocation économique en lien avec les universités et le port, avec sa gare maritime accueillant les paquebots de croisières. Le réaménagement du port a accéléré la mise en valeur du centre ancien et de son axe principal accédant au port.

À cet effet, pour assurer une cohérence d'ensemble et redynamiser l'urbanisation qui s'essouffait après l'exposition internationale, *"la Ville a impulsé, en 1995, la création d'une société à capital mixte public privé (ville 51 %, chambre de commerce 39 %, port 10 %) : Porto Antico Spa reçoit treize hectares de domaine public en concession jusqu'à 2090 avec la mission de donner vie au front de mer. La société devient également gestionnaire des équipements présents sur le site : le succès des uns permet d'impulser une dynamique dans les parties en difficulté"*²⁵¹.

Les modalités de partenariat public privé mis en œuvre par Porto Antico Spa pour la réalisation de cette opération sont considérées au cas par cas, avec pragmatisme. *"Dans le secteur urbano-portuaire de la Darsena, le développement du nouveau pôle associant musée et universités relève entièrement de l'initiative et de l'investissement public. Inversement, la société en charge de la gestion du site et de la poursuite de la reconversion de l'axe portuaire historique s'en remet entièrement aux compétences du secteur privé lorsqu'il s'agit de produire un événement destiné à mobiliser l'attention de la communauté internationale. Dans un premier temps, ce sont les architectes qui seront consultés avec, en mai 2000, l'ouverture d'un concours international d'architecture et de programmation de destination d'usage"... Dans un deuxième temps, ce sont les promoteurs privés qui sont mis en concurrence, avec la sélection du promoteur français Altarea. La méthode de "financing project" adoptée ici*

249. Renard V. et Vilmin T., 2002, Ibid., p. 67.

250. Renard V. et Vilmin T., 2002, Ibid., p. 76.

251. Basile M., 2007, Porto Antico à Gênes : un projet en accélération, In *Grands projets urbains en Europe*, Les cahiers de l'IAURIF, p. 86.

permet de laisser libre cours à la créativité de l'investisseur, tandis que le choix de la production architecturale et urbaine relève du ressort exclusif de la sphère publique"²⁵².

Cette pratique de la Société d'aménagement, en Partenariat Public Privé Institutionnalisé, demeure cependant un cas isolé en Italie, la conduite des opérations étant plus généralement laissée aux soins des développeurs privés, en lien avec les propriétaires fonciers, tel qu'à Turin sur les terrains des anciennes usines Fiat et Michelin.

En Espagne, la mise en œuvre des plans d'urbanisme élaborés par les municipalités peut s'effectuer par quatre moyens :

- l'expropriation, avec des conditions très favorables aux propriétaires, s'applique rarement à l'urbanisation, son usage étant limité aux équipements publics et infrastructures, parfois aux zones industrielles,
- la coopération, système dans lequel l'initiative est publique, mais où les propriétaires privés sont contraints de participer à un aménagement décidé et organisé par la municipalité. Les propriétaires qui ne souhaitent pas participer à cette sorte d'AFU²⁵³ forcée sont indemnisés confortablement, ce qui explique la bonne acceptation de ce système permettant de débloquent des situations foncières difficiles,
- la compensation, forme particulière de partenariat public privé, où l'initiative revient aux propriétaires fonciers, dès lors qu'ils détiennent plus de 50 % de la superficie de la zone à développer. La majorité des propriétaires peut alors contraindre une minorité récalcitrante, au besoin par l'expropriation, en ayant obtenu la prérogative de puissance publique. Une association est créée pour la réalisation de l'aménagement, la "junta de compensacion", sorte d'AFU autorisée française, à laquelle participe la commune, même non propriétaire. La commune au terme de l'aménagement récupérera 10 % des terrains viabilisés. *"C'est aujourd'hui en Espagne la formule la plus répandue, on estime qu'entre 30 à 40 % de l'urbanisation se fait de cette façon. Concrètement, d'importants aménageurs constructeurs acquièrent les terrains et/ou passent des accords privés préalables avec des propriétaires sur le site et, une fois acquises les majorités nécessaires, peuvent alors constituer la junta"*²⁵⁴.
- la mise en concurrence de promoteurs, sous l'égide de la commune, utilisée dans certaines régions, selon les lois régionales, formule utilisée dans la région de Valence depuis 1994. La commune n'est pas propriétaire et délègue l'aménagement, voire les droits d'expropriation, à l'aménageur privé retenu. *"Ce mode d'urbanisation connaît un développement rapide. Dans la région de Valencia, pionnière en la matière, les trois quarts des opérations nouvelles se font actuellement sous ce régime et il en est de même dans la région de Castille, la Mancha. Se développe ainsi la profession d'aménageurs qui ne sont pas propriétaires des terrains mais agissent pour le compte des propriétaires de la zone"*²⁵⁵.

Il apparaît ainsi qu'en Espagne le rapport de l'aménagement à la propriété foncière revêt des spécificités qui tiennent tout autant au morcellement de la propriété foncière et immobilière qu'aux pratiques liées à l'expropriation. Celles-ci "favorisent" le propriétaire, ce qui en facilite la mise en œuvre, lorsqu'elle s'avère nécessaire. Les villes assurent le plus souvent la maîtrise de ces "aménagements" et l'organisation des partenariats avec les promoteurs et les propriétaires de terrains, directement par leurs services ou dans le cadre des associations, les juntas, auxquelles elles participent de droit.

À Lleida, en Catalogne, une agence foncière a été créée en 1994 pour gérer les opérations d'urbanisme dans lesquelles la ville est partie prenante. Cette société, la EMU

252. Rodrigues-Malta R., 2004, « Villes portuaires au sud de l'Europe », In *Renouvellements Urbains*, Les Annales de la recherche urbaine-PUCA, n° 97, p. 97

253. AFU : Association Foncière Urbaine.

254. Renard V. et Vilmin T., 2002, Ibid., p. 87.

255. Renard V. et Vilmin T., 2002, Ibid., p. 88.

(Empresa Municipal de Urbanización) est une société de droit privé dont l'actionnaire unique est la Ville. La EMU est bénéficiaire des droits d'expropriation dans le cadre des plans d'urbanisme établis pour le centre ville de Lleida. Elle intervient aussi bien dans le cadre du système de coopération que dans celui de la compensation. Sur l'opération de Balafia, dans le centre historique de Lleida, où la Ville était déjà propriétaire d'une partie des terrains, le régime de la coopération a été adopté, les propriétaires de la zone ayant apporté leurs terrains à la municipalité pour participer à la réalisation de l'opération. La réalisation des travaux, les liens avec les promoteurs et le suivi de l'opération, avec notamment une partie importante (près de la moitié) de logements sociaux (la plupart en accession à la propriété), ont été assurés par la société EMU.

Sur l'opération Cappont, opération de densification urbaine et de mise en continuité de différents quartiers, avec création d'un campus universitaire et de programmes de logements, commerces, cinémas (un important "multiplexe") :

- le régime de coopération fut adopté pour les secteurs concernant l'Université, la municipalité disposant d'une part importante des terrains,
- pour les autres secteurs, où la municipalité ne disposait pas de terrains, le régime de compensation servit pour assurer les partenariats avec les promoteurs aménageurs regroupés au sein de la "junta de compensacion", la société EMU exerçant alors sa mission dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte de la "junta".

À Barcelone, les sociétés d'aménagement créées par la Ville pour les projets spécifiques tels Forum-Besos, Infraestructures del Llevant SA, et pour le projet 22@, 22@ Barcelona SA, ont comme dans le cas de Lleida, un capital entièrement municipal. *"22@ Barcelone SA élabore, en collaboration avec des partenaires privés ou publics, les plans de transformation urbaine du quartier Poblenou. Six secteurs (47% du territoire en transformation) sont ainsi initiés par le public (parc central, gare intermodale, campus audiovisuel...) pour agir comme levier auprès du privé pour la transformation du quartier et le connecter aux quartiers alentours. Pour les opérations que la mairie ne réalise pas directement, une Association administrative de coopération (l'équivalent d'une AFU française) est mise en place pour la réalisation des projets"*²⁵⁶.

Barcelone, laboratoire urbain par excellence, utilise d'ailleurs la formule de l'Entreprise Publique Locale avec pragmatisme. L'ensemble de ses EPL sont réunies au sein d'une holding et la participation de la collectivité est fonction du projet et du domaine d'activité, minoritaire dans l'animation touristique et l'hôtellerie, en privilégiant des partenariats avec des professionnels de ces secteurs, majoritaire dans les secteurs de l'aménagement ou... des pompes funèbres. Ce pragmatisme basé sur l'efficacité au service d'un projet politique pourrait servir de référence au futur cadre européen (et français) des EPL (et des SEML).

À Bilbao, au Pays Basque, la société d'aménagement Bilbao Ria 2000 SA, se différencie par un partenariat, à part égale, entre l'État (et des établissements liés à l'État) et des acteurs locaux, puisque ses actionnaires sont :

- pour les administrations centrales, la Société nationale d'aménagement et d'équipement (25 %), l'autorité portuaire de Bilbao (10 %), RENFE - la société de chemin de fer espagnole (10 %) et la société de chemin de fer régional (5 %),
- pour les administrations basques, la ville de Bilbao (15 %), la ville de Barakaldo (5 %), le gouvernement basque (15 %) et la députation²⁵⁷ de Biscaye (15 %).

Son président est le maire de Bilbao et son vice-président le secrétaire d'État chargé des Infrastructures et du Transport au ministère des Travaux Publics espagnol. Cette opération emblématique s'inscrit dans le cadre de la requalification de friches liées au démantèlement de l'industrie sidérurgique et du chantier naval sur les rives de la Ria du Nervión, la libération de

256. AGDVM (Agence de Développement du Val de Marne), *Régénération Economique et Urbain en Europe*, Séminaire du 15 avril 2005, p. 8-9.

257. Pouvant correspondre à nos départements français.

celles-ci permettant de nouveaux usages tertiaires, commerciaux, résidentiels et culturels, les équipements culturels dont le musée Guggenheim servant de vecteur de communication pour une nouvelle image, voire une nouvelle identité de la ville de Bilbao. *"Le Guggenheim devient l'icône de Bilbao face au monde. Le Guggenheim qui ne représente qu'un investissement urbain et économique relatif, face à l'investissement très important de l'extension du Grand Port, véritable enjeu du développement de Bilbao, devient la pointe de lance, la pointe de l'iceberg des grandes opérations, moins visibles entreprises par la ville pour faire connaître Bilbao de par le monde entier et attirer ainsi les capitaux et investissements étrangers"*²⁵⁸.

Dans ce processus de requalification urbaine, allant bien au delà de l'aménagement d'un site, la maîtrise de la Ville au travers de sa société d'aménagement était une source de garantie quant aux investissements réalisés par le secteur privé. *"À Bilbao, la société Ria 2000, société de droit privé créée à l'initiative du ministère des Travaux publics, est à ce titre exemplaire. Sa fonction essentielle est celle de coordonner le processus de revitalisation à l'échelle de la métropole, de planifier et d'aménager les terrains qui sont ensuite revendus. Mais son rôle est également celui d'assurer la médiation entre les nombreux acteurs politiques et administratifs impliqués dans l'entreprise et de parvenir ainsi à dépasser les éventuels blocages juridiques et techniques... Il est clair que la coopération qu'institue Ria 2000 repose davantage sur des règles du jeu communément élaborées que sur de réelles obligations financières et juridiques. L'efficacité de la formule décisionnelle et opérationnelle est certaine si l'on considère l'envergure des transformations opérées en moins d'une dizaine d'année"*²⁵⁹. La Société Bilbao Ria 2000 s'avère ainsi une structure tout à la fois innovante et efficace de partenariat public privé sous la maîtrise conjointe des partenaires locaux et gouvernementaux. Elle a servi d'effet de levier pour attirer des investisseurs et crédibiliser le marché. *"Depuis 1993, les retombées de la politique conduite par Bilbao Ria 2000 ont été crescendo. Disposant à l'origine de peu de ressources financières, elle a dû faire face initialement à la frilosité des investisseurs privés. Elle obtient toutefois du Port et de la Société des chemins de fer la cession de certains terrains en contrepartie de la réalisation de nouvelles infrastructures... L'acquisition des terrains libérés va lui permettre de mener à une première opération dans le secteur d'Ametzola. Pour Ria Bilbao 2000, cette opération est celle des premières recettes qui, immédiatement, vont être réinvesties dans les opérations suivantes, en particulier dans le secteur de Abanoibarra. Par la suite, l'évolution du marché immobilier, notamment l'effet Guggenheim et les hausses du foncier surprenantes qu'il a généré, puis l'apport de financements institutionnels et de co-financements européens pour certains grands travaux, ont contribué à asseoir sa crédibilité et, par un effet de levier, ont débloqué la frilosité initiale du secteur privé"*²⁶⁰. Société de partenariat entre acteurs publics, Bilbao Ria 2000 a ainsi pu tout à la fois :

- créer les coopérations nécessaires entre acteurs gouvernementaux et locaux, avec un bon équilibre des pouvoirs, ce qui, dans le contexte basque et espagnol, est remarquable, mais le serait également dans le contexte français, autour d'un projet et d'une volonté partagés. Tel que cela a été clairement identifié dans l'analyse de la "légitimité" des SEM, le projet, la volonté politique, là aussi demeurent les préalables indispensables,
- générer et organiser les partenariats public- privé, après avoir crédibilisé le projet et obtenu la confiance des investisseurs. Ces partenariats public privé demeurent ainsi sous la maîtrise des élus locaux qui pilotent la Société Bilbao Ria 2000.

258. Salazar A.-M., 2003, Bilbao et la reconquête des friches portuaires, In *Les débats sur la ville* n° 5, Confluences, p. 265.

259. Malta R.-R., 2004, Une vitrine métropolitaine sur les quais : "Villes portuaires du Sud de l'Europe". In *Renouvellements Urbains*, Les Annales de la recherche urbaine, n° 97, PUCA, p. 95-96.

260. Association Internationale Villes et Ports. BILBAO : une transformation radicale, (fiche projet du 16 février 2005 - pages consultées le 2 janvier 2007). <http://www.aivp.org/projet863.html>.

Mais, tel que le signale Ariella Masboungi, nul n'est prophète en son pays. *"Il est étrange que le modèle de Bilbao n'ait été copié nulle part en Espagne... Porto Antico Spa n'a pas non plus fait école en Italie, alors que son inventivité en termes de maîtrise d'ouvrage reste incontestée dans une Italie qui peine à trouver ses marques en la matière"*²⁶¹.

Projet politique clairement identifié, sous contrôle des élus locaux, organisation de partenariats public privé maîtrisés, tels sont les ingrédients de Bilbao Ria 2000. Ce sont les mêmes que nous retrouvons dans des SEM ou des SPLA en France et, s'il fallait citer quelques exemples de requalifications de sites, à mener sur la durée, avec comme à Bilbao une place privilégiée de la culture dans la fabrication de la ville, ceux de l'Ile de Nantes avec la SAMOA ou de Lyon avec la SPLA²⁶² Lyon-Confluence seraient à la hauteur du pari gagné à Bilbao.

Sur l'Ile de Nantes le pari culturel réside tout autant dans la reconquête des rives de la Loire par les habitants et le quartier lui-même, que dans la création d'équipements et événements rattachés à l'histoire du site, comme la transformation d'anciennes halles du chantier naval en lieu culturel et de promenade, lieu de culture vivante et de mémoire, dans une démarche de projet se construisant au fil du temps. *"Ainsi, au lieu de démolir les usines ALSTOM, a-t-on proposé de les conserver, pour en faire un lieu d'expositions temporaires du Grand Répertoire de François Delarozière et son équipe. Cette ancienne usine, à peine fermée, devient un lieu d'exposition où les gens se pressent. Parallèlement, à partir de cet héritage, d'anciens bâtiments sont transformés en laboratoires de biotechnologies, ou bien d'anciennes halles, le trois Neufs, deviennent un grand espace couvert, un lieu de promenade. C'est à partir de l'émotion que nous avons ressentie lors de la première visite de ces ateliers, à partir du soin apporté à leur transformation, à leur fabrication, qu'on peut inventer, sur le site des chantiers, ce vaste espace public couvert, cette rue qui maintenant, à partir de ce bâtiment, devient une sorte de grand abri ouvert à la vie, prolongement de la transformation des chantiers, et à son tour investi par les gens de la Machine qui fabriquent avec François Delarozière l'Eléphant qui désormais s'y promène"*²⁶³.

A Lyon-Confluence, le Musée des Confluences, réalisé sous l'égide du Conseil Général du département du Rhône, joue ce rôle d'icône emblématique des nouveaux territoires en requalification et en quête d'identité, au confluent du Rhône et de la Saône, espaces jusqu'alors séparés de la ville proche par la barrière des voies ferrées et de la gare Perrache.

Dans ces deux cas, la SAMOA et la SPLA-Lyon Confluence ont organisé les Partenariats Public Privé avec des promoteurs tels que Nexity à Nantes ou Cardinal, Nexity, Icade à Lyon avec, comme le défend Laurent Théry²⁶⁴, *"une approche pragmatique fondée sur un projet urbain qui est un véritable projet public, politique, porteur d'une véritable transformation urbaine. Le projet de l'Ile de Nantes est ainsi en permanence relié avec l'ensemble des politiques portées par la ville (de Nantes) et l'agglomération. Méthodes et montages viennent ensuite et sont choisis en fonction de ces objectifs, en disposant des outils de la loi mais s'en s'interdire de sortir du moule traditionnel"*²⁶⁵.

Ainsi, au-delà des organisations juridiques, des systèmes institutionnels, c'est bien en abordant les différentes approches, les démarches urbaines, que des comparaisons entre les différents pays européens peuvent être entreprises. Cette comparaison a permis de déceler des facteurs fondamentaux qu'il convient de prendre en compte pour comprendre et ensuite, éventuellement, non pas juger, mais tirer profit pour adapter les pratiques et usages pouvant

261. Masboungi A., 2008, Dix leçons européennes sur le projet urbain, In *Les débats sur la ville- tome 7, Confluences*, p.143.

262. La SEM Lyon Confluence a été transformée en SPLA le 31 janvier 2008, pour la SAMOA, cette transformation eut lieu en 2009.

263. Chemetoff A., 2008, Il n'y a pas de grands projets urbains In *Les débats sur la ville, tome 7, Confluences*, p. 102.

264. Théry L., Directeur Général de la SAMOA, Président du club Ville-aménagement depuis 2007.

265. Vatov M.-C., 2008 (dossier de), Métier : développeur privé, *Traits Urbains*, n° 22, p. 16.

sembler judicieux. Adopter en copiant ce qui se fait ailleurs, sans cette précaution, conduirait à des déboires, tant les différences culturelles, sociales et sociétales, institutionnelles...persistent même au sein d'une Europe qui n'a jusqu'à présent assuré son union que dans des traités essentiellement économiques.

Cultures locales et niveau d'implication des collectivités locales

Le concept de Partenariat Public Privé lui-même, pour la fabrication de la ville, est avant tout un concept culturel avant d'être un mode juridique de contrats entre acteurs économiques. De l'analyse des différents modes de fabrication de la ville dans les pays européens abordés au cours de ce chapitre, les principaux facteurs ayant une influence prépondérante sur les pratiques urbaines relèvent plus des cultures ou des histoires locales que des lois et règlements. Parmi ceux-ci, sont prépondérants :

- la relation à la propriété foncière. Entre la pratique du droit d'usage en vigueur en Grande-Bretagne, la tradition du sol considéré comme bien collectif sous maîtrise municipale aux Pays-Bas et celle du droit absolu en vigueur dans les pays méditerranéens dont la France, les comportements face aux réglementations de l'urbanisme et aux pratiques d'aménagement, tout comme les modes de partenariat public privé eux-mêmes, sont nécessairement différents,
- l'implication des acteurs locaux dans l'initiative des interventions d'aménagement. Entre la pratique anglo-saxonne où le secteur privé prend l'initiative, sauf dans les sites hors marché, et les pays où le processus est initié par la puissance publique, tels qu'aux Pays-Bas ou en France, existent de nombreuses variantes, même dans les pays cités ci-dessus, de l'urbanisme négocié. En Espagne des solutions permettant même d'associer les propriétaires fonciers.
- les pratiques et cultures de planification urbaine. Entre planification très élaborée, comme en France ou en Allemagne, et grande liberté dans la négociation au niveau du projet tel qu'en Grande-Bretagne, les rapports entre les acteurs publics et privés seront de natures différentes et les pratiques professionnelles, les professions de l'urbanisme et des acteurs de l'aménagement et de l'immobilier, seront adaptés en conséquence. La profession de développeur est notamment caractéristique des pays ou des projets où l'initiative est prise par le secteur privé, tel qu'en Grande-Bretagne et en Italie,
- l'organisation des Collectivités Locales. Avec ses 37 000 communes, la France demeure atypique dans le paysage institutionnel européen, concentrant, en nombre, la moitié des communes de toute l'Europe. Dans les autres pays, les communes sont de tailles plus importantes, correspondant sensiblement à nos communautés urbaines ou nos communautés d'agglomérations. Cependant il convient également de tenir compte du caractère fédéral de certains pays tels que l'Allemagne, ainsi que des pouvoirs des régions en Espagne, en Italie et en Grande-Bretagne.

Le tableau schématique ci-après met en relief les principaux facteurs culturels spécifiques à différents pays d'Europe.

Il n'existe donc pas de modèle européen de partenariat public privé et de pratiques d'aménagement communes. Tel que signalé par Hichem Trache dans sa comparaison entre la France et la Grande-Bretagne, *"le Public Private Partnership" n'est pas l'équivalent du Partenariat Public Privé français, malgré l'usage de la traduction littérale. Dans ces deux pays, on tend à assimiler le partenariat public privé à toute forme de coopération entre le public et le privé, alors la notion de partenariat public privé véhicule l'idée d'une relation privilégiée s'inscrivant dans un terme plus ou moins long. C'est pourquoi, au Royaume-Uni, la forme partenariale, considérée comme la plus intégrée, est la société d'économie mixte, qu'il reste à développer à l'image des SEM françaises, et les contrats de longue durée comme*

les PFI. En France, le Partenariat Public Privé reste une notion encore floue, entre privatisation, délégation de services publics et sociétés mixtes"²⁶⁶. La fonction de développeur, elle-même, revêt des caractéristiques différentes selon qu'il n'y a pas, ou peu, d'implication de la collectivité locale comme en Grande-Bretagne et Italie, ou qu'au contraire celle-ci assure la maîtrise de son projet, comme cela se passe aux Pays-Bas, en Allemagne, et correspond à la culture locale française.

	Angleterre	Nord Europe	Italie/ Espagne	France
foncier	droit d'usage	municipalisation aux Pays Bas (pour partie)	70 à 80 % de propriétaires	droit absolu
planification	par l'État, application locale	aménagement négocié, urbanisme maîtrisé par CL	selon les régions	planification et droit des sols par CL
projets dans le marché	privé avec développeurs initiateurs de projets	promoteurs-investisseurs en partenariat avec CL	privé avec développeurs ou avec les propriétaires fonciers	lotisseurs, promoteurs, CL avec SEM ou PPP
projets hors marché (ou aux franges)	PPP avec levier de la CL ou de l'État	CL en levier des promoteurs (avec SA-EPL ou en direct)	CL avec SA- EPL en levier puis promoteurs	SEM, SPLA... Offices HLM EPA (levier avec CL ou État)

Des sociétés, type Entreprise Publique Locale, pouvant être comparées à des SEM ou des SPLA, existent pratiquement dans tous les pays, mais d'une façon moins généralisée qu'en France. En effet, par rapport aux 281 SEM d'aménagement intervenant sur l'ensemble du territoire français, soit une moyenne de 3 SEM par département, les autres pays européens ont relativement eu peu recours à la formule de l'Entreprise Publique Locale dans le domaine de l'aménagement, alors que les autres secteurs des services publics urbains ont largement fait appel à cette formule. Ces différences trouvent leur explication tout à la fois dans les approches culturelles différentes de l'aménagement dans la politique des villes et des États et dans l'essence même des SEML en France, qui selon François Bloch Lainé devaient suppléer en 1955 aux rigidités du système bureaucratique français. Les SEML et les sociétés de la CDC s'apparentaient alors à des administrations de mission au service d'un projet national. Les SEML ont poursuivi, après la décentralisation, cette fonction d'administration de mission au service des élus locaux, conjuguant partenariat public public et partenariat public privé malgré des cadres juridiques contraignants, héritage d'une bureaucratie typiquement française.

En Europe, les sociétés impliquant les Collectivités Locales sont généralement constituées de façons plus pragmatiques et moins contraignantes qu'en France. C'est ainsi que les conditions de composition du capital sont liées non à des règles draconiennes fixées par l'État, comme en France, mais bien plus à la réalité du projet à mettre en œuvre, allant de partenariats public public entre pouvoirs locaux et gouvernementaux, à 50/50 ou 55/45 tel qu'à Barcelone ou Copenhague, à des partenariats publics privés à trois partenaires comme à Gênes, ou encore à un partenariat public privé où le privé est majoritaire (60/ 40) comme à Amsterdam pour le projet de Zuidas.

Donner la priorité au projet pour définir le montage de la société d'aménagement et l'organisation des partenariats les mieux adaptés est une leçon qui peut être tirée de ces expériences européennes. Dans un contexte moins favorable que celui de la France des années

266. Trache H., Green H., Menez F., 2007. Le Partenariat public-privé dans le renouvellement urbain, In *Aménagement et urbanisme en France et en Grande-Bretagne*, L'Harmattan, p. 91.

1955 ou 1982 qui facilita le développement des sociétés d'économie mixte, les sociétés d'aménagement européennes tirent leur légitimité, non de textes législatifs, mais de leur capacité d'organiser les coopérations entre acteurs publics et privés et de piloter des projets urbains sur la durée, à quelques conditions préalables près :

- un projet politique clairement identifié,
- une volonté politique exprimée et portée par des élus locaux,
- des relations personnelles de confiance réciproque entre élus locaux et responsables de la société d'aménagement,

Les Partenariats Public Privé observés dans les pays où les élus locaux maîtrisent leurs projets (Allemagne, Suède, Pays Bas), correspondent à des formes existantes en France avec l'implication de promoteurs-ensemblers.

Cette pratique de promoteur-ensemblier est notamment développée, en France, en lien avec des SEML ou des SPLA telles que:

- la SAMOA-Nantes, sur l'île de Nantes avec Nexity pour le secteur du Tripode, où tel que le souligne Laurent Théry, il est intéressant d'avoir pour interlocuteur, sur une opération complexe, *"un opérateur immobilier de grande taille, interlocuteur unique qui débat avec nous des différentes facettes du projet, et sans lequel nous aurions eu plus de difficultés à le faire aboutir. Mais la collaboration avec le privé n'est pas une alternative au projet politique."*²⁶⁷

Jean Luc Poidevin, directeur général de Nexity apprécie d'ailleurs cette relation de confiance avec les élus et la SAMOA : *"l'élaboration de ce programme a donné lieu à de nombreuses réflexions et discussions entre l'architecte (Christian de Portzanparc), l'aménageur et notre société, cela aussi bien sur le plan technique que sur celui de l'équilibre financier"*²⁶⁸.

C'est dans cet esprit de primauté du projet politique porté par la collectivité que sont engagées les négociations avec les promoteurs, le plan-guide élaboré par Alexandre Chemetoff fixant clairement le contexte dans lequel vient s'intégrer l'intervention des promoteurs privés, en favorisant un dialogue sur les produits proposés par les promoteurs avant de s'engager sur le choix de l'architecte-concepteur.

- la SEM Val de Seine Aménagement à Boulogne-Billancourt où fut développée la pratique des "macro-lots" en créant un partenariat avec le propriétaire initial, la société Renault, et des promoteurs. *"Le groupement de promoteurs (Nexity, Hines, Sorif et Capri-Icade), choisis après appel d'offres achètera les terrains progressivement libéré, d'ici à 2008, après dépollution par leur ancien propriétaire. Ils verseront à l'aménageur (la SEM) une participation pour la réalisation des équipements. L'originalité du montage réside dans son échelle, explique Jean Louis Subileau²⁶⁹, le directeur de la SEM. Il évite à la ville la plus grande part du portage financier. C'est une première pour un projet de 90 5000 m²"*²⁷⁰.

Pour un projet avec un dispositif contractuel aussi important, la SEM joue un rôle stratégique de pilotage et d'ensemblier; elle est le garant de la continuité²⁷¹ et, tel que précisé par Jean-Louis Subileau : *"Il faut coordonner des partenaires forts avec des cultures professionnelles et des logiques d'acteurs très différentes et les faire se rencontrer sur un projet cohérent. Ainsi la SEM est un lieu de dialogue, de discussion*

267. Vatov M.-C., 2008 (dossier de) Métier : développeur privé. *Traits Urbains*, n° 22, p. 16.

268. Audoin J., 2008, *Traits Urbains*, n° 25, p. 25.

269. Jean-Louis Subileau fut également directeur général d'Euralille; il a quitté la direction de la SEM Val de Seine Aménagement suite aux changements intervenus à l'issue des élections municipales de Boulogne Billancourt en 2008.

270. Sabbahi C., 2005, Le secteur privé se lance dans l'aménagement urbain, *Le Moniteur*, p. 74.

271. La SEM est le garant de la continuité, tout en permettant des modifications de programme, lorsque celui-ci n'est pas engagé, tel que c'est le cas pour l'aménagement de l'île Seguin, suite aux élections municipales de 2008.

et de négociation entre les élus, le propriétaire, les développeurs (promoteurs), les habitants, où se construit au quotidien la réalité du projet. Elle est l'interlocuteur identifié des uns et des autres, qui apporte son expertise technique et son savoir-faire dans le management de projet"²⁷².

- la SEMAPA (SEM d'Aménagement de Paris) pour le projet Paris Rive Gauche où les différentes échelles de temps ont particulièrement été prises en compte, dans un projet qui durera de 15 à 20 ans, avec une production de quartiers successifs aux ambiances et aux vocations différentes. Avec le propriétaire d'une partie du foncier, la SNCF, le partenariat s'engage au sein même de la SEM dont la SNCF est actionnaire à hauteur de 20 % et pour les acquisitions, qui se réalisent en fonction de l'avancement de l'opération tel que l'indiquait Thérèse Cornil²⁷³, "*On achète les terrains à un prix qui est fonction du prix auquel on le vend, c'est justice puisque ce sont des biens de même nature... Donc il n'y a pas de raison qu'il y ait des distorsions entre les modes d'évaluation*"²⁷⁴.
- la S3D et la Communauté Urbaine de Dunkerque pour le projet Grand Large, en associant les promoteurs aménageurs en amont de la réalisation des projets tel que le décrit Jean-Louis Muller²⁷⁵ : "*Nous avons choisi d'instaurer une méthode de partenariat fondée sur la transparence financière et la co-production...D'où un appel à concurrence auprès de trois groupes de promotion immobilière...*"²⁷⁶.
- la SODEBAT 93²⁷⁷, avec Nexity pour la requalification des Docks de Saint-Ouen, la première partie du projet de ville se concrétisant sur des terrains appartenant à Nexity, terrains dont une partie sera affectée à un futur parc urbain. "*Afin d'enrichir la réflexion, la filiale "villes et projets" (de Nexity) réalise des études sur le commerce audonien et la pollution des Docks... Hors norme, le projet de reconquête des Docks l'est à la fois par sa taille, par les ambitions qui le portent et par les défis qu'il doit relever. Il l'est également par son mode opératoire qui en fait le laboratoire d'une nouvelle forme de "mixité", celle d'un partenariat entre aménageurs publics et privés*"²⁷⁸.
- la SPLA Lyon-Confluence, déjà citée à cet effet pour ses interventions à Lyon et qui, au-delà de ses propres interventions d'aménagement assure la cohérence des opérations immobilières menées en partenariat avec des opérateurs privés dont ICADE-CDC par Voies Navigables de France, établissement gestionnaire du Port Rambaud sur le domaine public fluvial.
- et, en règle générale sous des formes diverses par la plupart des SEM dans les agglomérations, ces nouvelles formes de partenariat permettant de mieux appréhender le marché.

Les SEM demeurent ainsi en capacité d'organiser ces nouvelles pratiques de partenariat public privé, tout en garantissant la maîtrise du projet politique par la collectivité. Les Collectivités elles-mêmes se sont engagées, dans de tels types de partenariat, en direct avec des promoteurs-ensemblers comme à Dunkerque pour son Centre, avec le groupe néerlandais Multi-Corporation, à Bordeaux avec Bouygues aux Berges du Lac, ou à Gennevilliers pour son Cœur de Seine, ou à Versailles sur le site de Versailles-Chantiers avec Nexity... Nexity,

272. Frébault J., 2005 (sous la direction de) *La Maîtrise d'Ouvrage Urbaine*, Le Moniteur (Ville aménagement), p. 101.

273. Directrice de la SEMAPA en 2000.

274. Cornil T., 2000, Les relations entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre: l'opération Paris Rive Gauche, In *Les débats sur la ville, tome 3*, Confluences, p. 41.

275. Jean-Louis Muller : délégué général aux grands projets de la Communauté Urbaine de Dunkerque.

276. DIAGONAL, Dunkerque : le Grand Large s'arrime au centre. *Diagonal* n°176, 2007, p. 46.

277. SODEBAT 93 : SEM d'équipement et d'aménagement du territoire du département Seine Saint-Denis.

278. Allaman M., 2007, Saint Ouen : Docks en stock-Une coopération public privé innovante, *Diagonal*, n° 174, p. 25.

dont l'actionnaire principal est actuellement le groupe des Caisses d'Epargne²⁷⁹, avait été un des premiers, en France, à s'engager dans cette démarche en créant " Villes et Projets". Son président Jean-Luc Poidevin, ancien directeur général de l'EPA du Mantois Seine Aval (EPAMSA), concevait son rôle "d'ensemblé-urbain" en complémentarité avec les autres acteurs : *"dans un contexte de complexification, personne ne détient la vérité, il faut additionner les savoir-faire pour, ensemble, mieux définir le projet... Nous intervenons presque toujours en association avec les SEM ou les établissements publics: c'est le signal que nous ne souhaitons pas être un acteur exclusif"*²⁸⁰. Cet usage de l'association de Nexity avec une SEM est considéré, par ce promoteur, comme *"pertinent et stratégique"*²⁸¹. Ainsi, à Tours une réponse conjointe prévoit pour la SET (Sem d'Equipement de Touraine) la mission d'aménageur, la moitié des droits à construire étant pris en charge par Nexity, les missions d'étude préalables ayant été partagées.

Ainsi, il s'agit bien dans ces types de partenariat d'une co-production de la ville, faire la ville ensemble avec l'objectif, pour les collectivités, de conserver la maîtrise de leurs projets, en partageant les risques.

"Réaliser la ville publique avec l'argent privé", selon une définition du PPP proposée par Roberto D'AGOSTINO, maire adjoint à la planification stratégique de Venise, suppose que *"le public réalise des programmes qui valorisent le territoire et cette valorisation doit être payée par celui qui fait l'intervention. Ainsi on n'a besoin du public que dans la première partie de l'opération. Et les résultats sont partagés entre le public et le privé. La difficulté est de trouver l'équilibre"*²⁸².

La Ville n'est pas à vendre dans la culture de la plupart des élus locaux français, ce qui écarte, a priori, des formules où les promoteurs-développeurs, prennent l'initiative du projet urbain telles que pratiqué aux États-Unis, en Grande-Bretagne ou en Italie. Lorsque des groupes étrangers interviennent en France, ils doivent intégrer (et l'intègrent) cet élément. Ces nouvelles formes de coopération public privé, terme plus adapté à la situation française et permettant d'éviter la confusion avec le "Public Private Partnership" anglo-saxon, constituent une véritable évolution, comme le précise Bertrand Parcollet²⁸³, d'Icade. *"Nous vivons une réelle évolution depuis quelques années. Le mode de production de l'aménagement était assez simple: à l'aménagement public le long terme, la grande échelle, les infrastructures lourdes; à l'aménagement privé le risque de marché et le financement de la construction. Public et privé se succédaient. Aujourd'hui, les collectivités peuvent difficilement assumer en permanence le risque du long terme et veulent partager le coût du foncier. D'où l'émergence des acteurs privés plus en amont. On passe d'un urbanisme très réglementé à quelque chose de plus contractuel"*²⁸⁴.

Tout comme Nexity, Bouygues, Eiffage et les principaux majors de la promotion et du BTP, le groupe CDC s'est également engagé dans ces nouvelles formes de partenariat, tant avec les aménageurs publics et les collectivités locales qu'avec les propriétaires fonciers sous des formes adaptées aux différents types de projet.

Dans le cas de Paris Rive-Gauche, à l'issue d'une consultation lancée par la Ville de Paris et la SEMAPA, aménageur du site, ICADE a été retenu pour la reconversion des docks-magasins généraux, afin de créer le Centre de valorisation de la création dédié à la mode et au

279. Au 31.12.2007 le capital de Nexity se répartissait comme suit : groupe Caisse d'Epargne 39,8 %, CDC 5,7 %, management et salariés 10,8 %, actionnariat flottant 43,7 %, Source : site www.nexity.fr.

280. Tran M., 2007, Nexity Villes et Projets : apprendre à faire ensemble, *Traits urbains*, n° 13, p. 53-54.

281. Maurer A., 2006, *Les SEM et le marché de l'aménagement: études et perspectives après la réforme des concessions d'aménagement*, Master 2 UT1 sciences sociales, Toulouse, p. 49.

282. AGDVM (Agence de Développement du Val de Marne), *Régénération Économique et Urbain en Europe*, Séminaire du 15 avril 2005, p. 8.

283. Bertrand Parcollet a été également responsable à la SCET et en SEM.

284. Vatov M.-C., 2008 (dossier de), Métier : développeur privé, *Traits Urbains*, n° 22, p. 17.

design. Le partenariat avec le Port Autonome de Paris, propriétaire des lieux et gestionnaire du domaine fluvial, s'est effectué dans le cadre d'un bail de 50 ans.

Pour la requalification de 130 000 m² d'entrepôts, boulevard Mac Donald, une SAS (Société Anonyme Simplifiée), la SAS Paris Nord- Est a été créée entre ICADE, la CDC et la SEMAVIP- SEM d'aménagement de la Ville de Paris ; cette formule permet de garantir une cohérence dans la création du nouveau quartier envisagé et la requalification des entrepôts. La Ville de Paris présente au sein de la SAS par le biais de sa SEM, maîtrise ainsi l'ensemble du projet.

Dans l'action économique, les SEML se sont également impliquées dans la mise en œuvre de démarches innovantes pour servir de levier et de facilitateur dans l'engagement de partenariats avec le secteur privé, par exemple :

- en redonnant vie, à Mulhouse (SERM 68), au patrimoine industriel de l'ancien site de la fonderie qui accueille, aujourd'hui, la faculté des sciences économiques, sociales et juridiques,

- en créant des filiales spécifiques, sous forme de SAS (Société Anonyme Simplifiée), en partenariats tant avec la CDC qu'avec des groupes industriels tel que Monaco Marine pour valoriser le site des anciens chantiers navals de la Ciotat, sous l'égide de la SEMIDED (SEM de la Ciotat) et investir dans l'édification d'un élévateur à bateaux capable de mettre à sec des yachts de 80 m,

- en développant des partenariats avec les acteurs privés de l'immobilier d'entreprise, comme le réalise Normandie Aménagement sur l'ancien site métallurgique de la SMN à Caen, dans le cadre du campus Effiscience, afin de favoriser l'implantation de Philips Semiconductors²⁸⁵,

- en créant des SEM patrimoniales comme en Gironde pour la route des lasers (avec la SEM Gironde Développement pour l'assistance à la réalisation des travaux), ou en Isère pour le complexe Minatec (avec la SEM Territoires 38), le CEA étant, dans ces deux cas, partenaire de la SEM patrimoniale,

- en s'impliquant dans des SEM patrimoniales, comme dans le Tarn avec la SEM 81, ou en Charente-Maritime avec la SEMDAS...

- et en poursuivant les actions de requalification des zones d'activités existantes avec des offres de services du type des crèches, restaurants d'entreprise...

Ces nouvelles formes de coopération public-privé qui se développent sont ainsi, bien plus que le produit de textes réglementaires ou de lois, tout à la fois le fruit :

- d'un échange d'expériences et de pratiques entre les différents pays, notamment à l'échelle européenne, échanges d'expériences dépassant le cadre de l'urbanisme et se généralisant avec la pratique des jumelages entre villes,

- de la participation qui va devenir croissante de groupes privés étrangers sur le territoire français,

- de la disponibilité de grandes quantités de capitaux (fonds de pension, fonds d'investissement immobiliers...) recherchant des placements sûrs et durables,

- des besoins des collectivités d'un partage de risques financiers, notamment pour le portage d'un foncier de plus en plus cher, en une période de baisse des capacités de financements publics, en particulier de l'État,

- d'une meilleure connaissance et confiance réciproque entre acteurs publics et acteurs privés. Notons que les échanges entretenus en France au sein du Club Ville-Aménagement y contribuent,

- d'une amélioration sensible, surtout pour la plupart des grandes agglomérations, de la qualité de la maîtrise d'ouvrage urbaine, que Jean Frébault définit comme "*l'ensemble des missions, portées par la collectivité publique, de pilotage stratégique et de management d'un*

285. Dénommé actuellement NXP.

*projet urbain, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre. Elle est positionnée en amont de l'activité opérationnelle et constitue le cadre des interventions des différents acteurs du projet*²⁸⁶.

Les lois de 2005 sur les concessions d'aménagement, puis la loi Engagement National pour le Logement de 2006 ont certes accéléré le changement en supprimant la césure entre aménageur privé et aménageur public et en permettant la création de SPLA. Mais ce changement était en marche bien avant la promulgation des textes de loi dans le déplacement des enjeux traditionnels de l'aménagement avec, tel que cela a été exposé au début de ce chapitre, de nouveaux défis urbains et un changement de nature des projets, des projets de plus en plus à vocation métropolitaine, de nouvelles échelles de territoires. Le tout dans un contexte de crise financière et économique qui risque cependant d'engendrer chez chacun des acteurs un recentrage sur son cœur de métier.

Il convient également, en s'appuyant, notamment, sur les expériences à retirer des crises de ces années 2008-2009, de tenir compte de la situation du projet, dans le marché, hors marché ou aux franges de celui-ci, avec, dans les différents pays européens comme en France, des dispositifs différents pour assurer un effet de levier sur le marché.

Les expériences européennes enrichissent ainsi le champ des modalités d'intervention, mais doivent se resituer dans le contexte culturel français, avec des approches spécifiques sur le rapport au foncier, la place et l'ancrage local des aménageurs publics (notamment des SEML) et, surtout, le souhait quasi généralisé des élus locaux de maîtriser leurs projets stratégiques. À partir de ces croisements entre pratiques et cultures différentes au niveau européen, une typologie des différentes formes de Partenariat Public Privé peut être esquissée en s'appuyant sur les travaux du club ville-aménagement²⁸⁷ et de la SCET/Réseau Intersem²⁸⁸. J'en ai effectué une décomposition selon les niveaux d'implication de la collectivité locale.

Dans ce second cas de figure et dans ses différentes configurations, la SEML (ou la SPLA) se situe aux côtés de la collectivité comme facilitateur pour organiser des partenariats public privé adaptés à la situation et comme opérateur référent des élus locaux dans la maîtrise du projet sur la durée. Elle peut ainsi intervenir comme prestataire de service et conseil aux montages opérationnels, concessionnaire, maître d'ouvrage délégué, sous forme d'une société ad hoc ; ceci dans le cadre des modes contractuels existants, en fonction du projet politique des élus locaux. C'est en définitive le projet qui légitime l'intervention et le mode d'intervention et non l'inverse.

Les exemples européens de pratiques de l'aménagement, de création de sociétés d'aménagement au sein du mouvement des Entreprises Publiques Locales (EPL), de mises en œuvre de Partenariats Public Privé montrent qu'existent partout ailleurs davantage de souplesse et de pragmatisme qu'en France. Cette souplesse et ce pragmatisme se retrouvent dans la plupart des pays européens dans la nature et les conditions d'interventions des 16000 Entreprises Publiques Locales (EPL) européennes.

286. Frébault J., (dir.), 2005 *La Maîtrise d'Ouvrage Urbaine*, Le Moniteur (Ville aménagement), p. 16.

287. Ousset B. et Poidevin J.-L., 2007 (atelier animé par) *La coopération public privé en aménagement*, Club ville aménagement : 5e entretien de l'aménagement de Marseille, p. 17-18.

288. SCET- Intersem- *Les dossiers du réseau*, Nouveaux enjeux urbains, mai 2008, p. 41.

faible implication de la CL.	dans le cadre réglementaire des doc. d'urbanisme sans implication CL	pas de vision ni de projet de la CL: substitution du privé à la CL	la collectivité a le projet, mais pas le foncier et ne souhaite pas réaliser elle-même mais négocier	la collectivité a le projet et le foncier mais ne souhaite pas réaliser elle-même
vision, programmation	privé	privé	public	public
montage, conception architecturale	privé	privé	public et privé	privé
réalisation	privé	privé	privé	privé
prise de risques	privé	privé	privé	privé, partagé avec CL
types d'acteurs de la structure de projet	lotisseurs promoteurs particuliers	promoteurs-aménageurs (développeur)	promoteurs-aménageurs (ensemblier)	promoteurs- aménageurs (ensemblier)
exemples étrangers		nouveaux quartiers anglo-saxons. Italie-Turin	"coopération" en Espagne. Berlin Alexanderplatz.	Ijburg à Amsterdam Berlin Posdamerplatz. Fribourg- Vauban
exemples français	87 % des lotissements de maisons individuelles, majorité de la promotion privée	projet Arena de Bordeaux -Floirac	en PAE en PUP (cf. loi 25 mars 2009). Versailles. Genevilliers	Bordeaux- Berges du Lac.
situation au regard du marché	dans le marché	dans le marché	dans le marché	dans le marché
forte implication de la CL.	la collectivité a la vision et le projet mais partenariat de réalisation avec propriétaires fonciers	la collectivité a le projet, le foncier et la volonté de conduire l'aménagement en coopération avec privés	la collectivité a le projet, la volonté de la maîtrise foncière et de la conduite de l'aménagement	sur des sites aux franges du marché ou hors marché, volonté de faire venir des investisseurs sur projet porté par la CL
vision, programmation	public	public	public	public
montage, conception architecturale	public et propriétaires privés	public et privé	public	public
réalisation	public	public et privé	public	public
prise de risques	CL et propriétaires	CL	CL	CL
types d'acteurs de la structure de projet	CL, SEM ou SPLA (avec propriétaires)	CL, SEM, EPA SPLA avec promoteurs	CL, SEM, EPA, SPLA, régie, HLM, promoteurs privés	CL, SEM, SPLA EPA, Office et SA HLM
exemples étrangers	"compensation" en Espagne.	Bilbao Ria 2000.	Porto Antica à Gênes. Orestad à Copenhague	le "gap funding" anglais (Manchester).
exemples français	Boulogne sur terrains Renault. Paris Rive-Gauche	Dunkerque. Projets et stations touristiques...	la plupart des interventions de SEM, SPLA Montpellier, Rennes, Nantes, Lyon... Office HLM sur la CUB-Bordeaux	interventions de SEM en centre- ville et en quartiers de "grands ensembles"
situation au regard du marché	dans le marché	dans le marché ou aux franges	dans le marché ou aux franges	hors marché ou aux franges du marché

Les EPL en Europe

À défaut de l'existence d'une définition juridique commune à tous les pays, quatre facteurs peuvent être pris en compte pour définir une Entreprise Publique Locale :

- la forme sociétaire de l'entreprise ; une E P L est une entreprise créée sous la forme d'une société privée,

- l'exercice d'une mission d'intérêt général,

- le contrôle réel d'une ou de plusieurs collectivités sur l'activité de l'entreprise. Quelle que soit la part des collectivités au capital de la société, il convient que celles-ci disposent d'une capacité de contrôle, même au travers d'une minorité de blocage,

- le champ local, tant de l'activité que du contrôle de la société, excluant les entreprises sous contrôle des États, telles les SEM nationales en France (et bien sûr les Etablissements Publics d'Aménagement qui n'ont pas de forme sociétaire). Ce champ local n'exclut pas les possibilités d'interventions extérieures de ces sociétés, en lien avec leur domaine d'activité et le contrôle des élus de la société. En ce qui concerne celles qui relèvent des échelons fédérés propres à certains pays (Länders allemands et autrichiens, Régions et Communautés belges), elles pourraient, à juste titre, être considérées comme locales²⁸⁹.

Sur ces bases, une étude menée par DEXIA identifiait, en 2004, quinze mille Entreprises Publiques Locales en Europe, dont 11 600 dans l'Europe des 15 et 3 400 dans les 10 pays entrants en 2004²⁹⁰. Le nombre estimé actuellement dans l'Europe des 27 est de 16 000 EPL²⁹¹. Ce nombre est très variable d'un pays à un autre, de 60 en Slovaquie à 2400 en Pologne. Il est supérieur ou proche de 1000 dans sept pays de l'Union parmi lesquels la France côtoie l'Allemagne, la Finlande, la Grèce, l'Italie, la Pologne et la Suède. Des EPL ont été identifiées dans chacun des pays de l'Union Européenne à l'exception de Chypre, du Luxembourg et de Malte. Du recensement effectué par DEXIA, il ressort que les Entreprises Publiques Locales européennes exercent une trentaine de métiers différents dans huit secteurs d'activité principaux :

- développement économique, un des métiers traditionnels des EPL exercé dans la quasi-totalité des pays pour l'accueil d'entreprises (zones d'activité, pépinières d'entreprises...), l'organisation de manifestations telles les foires exposition (Italie, Portugal, Espagne), la construction et la gestion d'infrastructures de transports tels les aéroports (Italie, Royaume-Uni) ou les ports (Allemagne, Finlande, Italie, France (pour les ports de plaisance)),

- développement touristique avec une grande variété d'activités : la construction et la gestion d'équipements culturels, touristiques et de loisirs, l'entretien et la promotion de sites touristiques²⁹² ou de quartiers historiques (stations de sport d'hiver, pôles touristiques et de loisirs, théâtres, palais des congrès...) en France, Allemagne, Belgique, Espagne, Portugal, Suède, Pologne...

- développement urbain et infrastructures publiques dans le cadre d'aménagements urbains en Allemagne, Espagne, Grèce, Portugal et en France avec les SEM d'aménagement. Surtout dans le logement où dans les pays émergents de l'Europe de l'Est, de nombreuses communes sont devenues propriétaires et gestionnaires des logements qui appartenaient à l'État (sauf en Hongrie où la majorité du parc a été vendu à des propriétaires privés),

- réseaux de production et de distribution d'énergie, d'eau et de chauffage, le secteur de l'énergie constituant un des principaux domaines d'intervention des EPL, surtout dans les pays du Nord de l'Union européenne ainsi que dans les nouveaux États membres de l'Europe de l'Est. Il en est de même pour les secteurs de l'eau et sur le marché du chauffage, alors qu'en

289. Elles ont été exclues de l'analyse effectuée par DEXIA.

290. Verdier A., 2004, Les entreprises publiques locales dans les 25 pays de l'Union européenne, DEXIA, tableau de synthèse.

291. Source site www.lesepl.fr (site ayant remplacé celui de la fédération des SEM www.federationdessem.org).

292. Cf. la SEMIPER en Dordogne.

France, au Royaume-Uni et en Irlande, les EPL sont peu présentes du fait de la concurrence des entreprises privées ou des entreprises nationales,

- environnement et traitement des déchets, activités traditionnelles d'EPL dans la plupart des pays, avec en France la concurrence des groupes privés qui sont prépondérants sur ce marché, de même qu'en Irlande où la gestion des déchets est assurée par des groupes privés,

- transports publics et gestion du stationnement avec comme en France une répartition entre EPL, groupes privés et régies. Les modes de transport pris en charge par les autorités locales varient d'un pays à l'autre. Ainsi, en Allemagne et en Suède, il peut s'agir aussi bien des transports urbains que des transports non- urbains,

- télécommunications avec des interventions d'EPL en Allemagne, Autriche et Belgique, en France²⁹³ (télédistribution), en Finlande, Grèce, Lettonie, Slovaquie et en Suède (télévision, radio),

- autres services à la population, où les EPL peuvent prendre en charge divers services souvent en concurrence avec des entreprises privées pour des activités funéraires (crématoriums en Belgique, pompes funèbres en Autriche, Espagne²⁹⁴, France²⁹⁵, Italie, Lituanie, Slovaquie, Slovénie), des activités bancaires (Allemagne, Belgique, Suède), médico-sociales avec des équipements médicaux sociaux au Royaume-Uni et en Irlande, des pharmacies en Italie, Lettonie et Lituanie, des laboratoires et centres hospitaliers en Autriche, Belgique, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie ou de l'aide sociale en Estonie, Grèce et Lettonie.

Tous les domaines d'intervention des Collectivités Locales sont ainsi concernés par le mouvement des EPL, avec une forte présence de celui-ci dans les services, notamment dans les domaines de l'énergie, de l'eau, de l'environnement et des transports publics, domaines qui en France ont été largement investis par le secteur privé ou demeurant, pour l'énergie, sous le contrôle d'entreprises nationales.

Cependant, les évolutions récentes constatées en France, par la création de SEM pour la gestion de réseaux d'eau ou d'assainissement ou d'interventions dans les domaines de l'énergie éolienne, sont à rapprocher de ces situations constatées au niveau européen. Dans le domaine du tourisme, de la culture et des loisirs, les SEM françaises se situent à un niveau d'implication tout aussi important que dans les autres pays européens.

Tout comme en France, le développement des Entreprises Publiques Locales est le reflet des dynamiques de décentralisation des États vers les collectivités locales plus ou moins anciennes et abouties selon les différents pays européens. *"Dans les États décentralisés depuis longtemps (Allemagne, Autriche, Danemark, Suède, Finlande), le recours à ces entreprises est souvent ancien et important. Dans la plupart des autres pays de l'Union européenne (Espagne, Estonie, France, Italie, Lettonie, Pologne, République tchèque, Slovaquie), l'avancée du processus de décentralisation, avec le renforcement des compétences des collectivités locales, crée, depuis quelques années, un contexte favorable à leur essor. La régionalisation à l'œuvre, ou en projet, dans de nombreux pays de l'Union Européenne pourrait entraîner une augmentation du nombre des entreprises publiques locales dans les années à venir..."*

Dans les pays où la décentralisation est moins avancée, les collectivités locales ont un recours moindre aux entreprises publiques locales (Portugal, Irlande, Royaume-Uni). Mais, au Portugal, la loi de décentralisation de 1999 prévoyant des transferts de compétences aux collectivités locales, pourrait entraîner une augmentation du nombre des entreprises

293. Tel qu'à Rennes.

294. Tel qu'à Barcelone où les services funéraires, les services de crémation et les cimetières sont assurés par une EPL dont le capital est détenu à 59 % par la ville de Barcelone et 49 % par le groupe INTUR.

295. Tel qu'à Paris mais aussi à Carhaix, Tours, Saintes, Béziers, Perpignan, Grenoble-La Tronche, Brest et Villetaneuse, Nancy pour la gestion d'un service de crématorium.

publiques locales. Enfin, la Grèce fait exception avec un nombre élevé d'entreprises publiques locales"²⁹⁶.

Ainsi dans les pays du Nord de l'Europe, décentralisés de longue date, des entreprises publiques existent depuis la fin du XIX^e siècle. En Allemagne, sous l'expression *Gemischte wirtschaft* (économie mélangée)²⁹⁷ une loi du 6 juin 1895 autorise les communes à participer au capital de certaines sociétés (les *Stadtwerke*). En Belgique, les "intercommunales" voient le jour en 1897. En Finlande, de telles entreprises sont créées dès la fin du XIX^e siècle, dans le domaine de l'énergie, et en Suède les premières sociétés communales, les "kommunala bolag", sont créées dans les années 1870.

Au sein des pays nouveaux entrants dans l'Union Européenne, pays de l'Europe de l'Est où l'échelon local a été récemment rétabli, *"en général, les entreprises publiques locales sont apparues en deux temps. Tout d'abord, l'État a réalisé un transfert de propriété de ses entreprises dont l'activité s'exerçait localement au profit des collectivités locales. Un statut de régie ou d'entreprise municipale de droit public, souvent transitoire, a concomitamment été instauré. Puis, au milieu de la décennie 1990, les entreprises municipales ont été en partie transformées en entreprises de forme sociétariaire de droit privé"*²⁹⁸. Les Entreprises Publiques Locales participent à la dynamique de prise en charge par les Collectivités Locales de nouvelles compétences. Elles assument celles-ci, dans un esprit entrepreneurial, au sein de sociétés maîtrisées par les élus locaux, en alternative à une privatisation de ces services. Le mouvement des Entreprises Publiques Locales s'inscrit, selon les pays, dans la culture et l'histoire locale.

Ces cultures et histoires locales influent également sur les formes de partenariats mis en œuvre au sein de ces EPL. La recherche de tels partenariats revêt deux formes :

- un partenariat entre collectivités, ce qui est autorisé dans la majorité des pays européens et même obligatoire en Slovaquie et en Belgique. Là, le partenariat entre collectivités locales, sous forme de société de droit privé, est intrinsèque aux entreprises appelées intercommunales. Cette forme se retrouve dans les SPLA françaises issues de la loi ENL de 2006. Un exemple d'EPL créée par partenariat entre collectivités est donné par l'Association Liégeoise d'Electricité (AEL) pour la distribution d'électricité et la télédistribution. Cette EPL a été créée sous forme de société coopérative intercommunale dont le capital est partagé entre les 55 communes de l'aire d'activité, la province de Liège, l'Association Intercommunale d'Étude et d'Exploitation d'Électricité et de Gaz et l'Association Liégeoise du Gaz.

- un partenariat public privé, mixité possible dans la plupart des pays mais qui ne se traduit pas dans les faits, les collectivités demeurant le plus souvent l'actionnaire (ou les actionnaires) unique(s). Un mouvement vers l'ouverture du capital à des entreprises privées a cependant été engagé pour permettre aux collectivités locales de diminuer leurs engagements financiers et d'augmenter leur potentiel d'investissement, ainsi que pour acquérir des compétences techniques auprès de partenaires privés et bénéficier de transferts de savoir-faire. *"C'est principalement dans les secteurs techniques que les investisseurs privés sont sollicités par les collectivités locales (énergie en Suède, en Belgique, en Allemagne). Le secteur privé transmet son savoir-faire à l'entreprise, mettant ses moyens techniques et même son personnel à sa disposition. L'ouverture à un actionnariat privé permet aussi aux entreprises publiques locales d'exercer de nouveaux métiers sortant du champ traditionnel de compétences des collectivités locales et d'offrir une meilleure qualité de service à l'utilisateur.*

Au sein des pays "nouveaux entrants", la recherche de partenariats privés s'inscrit tout particulièrement dans cette démarche d'amélioration de la qualité des services et de recherche d'expertise pour la modernisation de la gestion des entreprises publiques

296. Verdier A., 2004, *Les entreprises publiques locales dans les 25 pays de l'Union européenne*, DEXIA, p. 109-110.

297. Albouy C., 1991, *Sociétés d'économie mixte locales*, Masson, p. 7.

298. Verdier A., 2004, *Ibid.*, p. 113.

locales"²⁹⁹. Ainsi, en Pologne, l'Entreprise Publique Locale OZC SA a été créée entre la commune d'Ostrow Wielkopolski³⁰⁰ (50,9 % du capital) et Sydkraft AB (filiale suédoise du groupe allemand EON AG) (48,6 % du capital) pour la production et la distribution de chauffage et d'électricité. Estimé à 10 % environ en 1999, la proportion des EPL ayant ouvert leur capital dans les pays de l'Europe des 15 était de 20 % en 2003, ce qui montre tout à la fois la part importante des entreprises à 100 % publiques et le mouvement vers une ouverture au secteur privé. En Allemagne, en quelques années 30 % des EPL ont ouvert leur capital à des actionnaires privés, même si elles demeurent majoritairement propriété de la commune :

- "45 % à propriété unique d'une commune,
- 16 % en co-gestion entre acteurs publics,
- 39 % en public/privé, avec une participation privée majoritaire ou minoritaire"³⁰¹.

L'ouverture du capital à des actionnaires privés est en progression régulière en Autriche, en Grèce, au Portugal, en Slovénie et en Suède. Dans certains pays, cette ouverture du capital avait d'ailleurs été envisagée comme une étape vers une privatisation complète de certaines de ces sociétés (Allemagne, Autriche et surtout Italie). Ces privatisations n'ont cependant pas été conduites à leur terme, les collectivités locales souhaitant, en définitive, en conserver le contrôle, sans pour cela être majoritaires.

Conclusion

Cette recherche sur le positionnement des SEML au regard des politiques urbaines et territoriales, croisant une analyse des agglomérations de Bordeaux, Rennes et Montpellier, mais privilégiant aussi une approche européenne a permis de préciser la place spécifique occupée par ces sociétés dans le champ des Partenariats Public Privé.

Régies tant par le droit des sociétés que par celui des collectivités locales, ces entreprises tirent leur essence, aujourd'hui comme hier, de leur capacité à assurer la mise en œuvre des projets stratégiques des collectivités locales avec :

- la réactivité et l'efficacité d'une entreprise privée et en cela elles sont des entreprises à part entière,
- la maîtrise des élus locaux qui dirigent ou contrôlent leurs missions, au service de l'intérêt général, et en cela, elles sont des Entreprises Publiques Locales.

Associant des actionnaires publics et privés, elles s'inscrivent, de facto, dans le champ des Partenariats Public Privé et, en ce domaine, leur capacité à organiser ou à s'intégrer dans des "coopérations de partenariat public privé" est tout aussi importante que le caractère institutionnel de celui-ci. Elles se situent ainsi tout autant dans le champ des Entreprises Publiques Locales européennes (EPL) que dans celui des PPP (Partenariats Public Privé), assurant le lien entre ces deux formes d'implication des collectivités locales qui ne s'opposent pas mais se complètent.

Acteur légitime de l'État pour urbaniser la France et servir en cela de facilitateur pour la mise en œuvre de sa politique d'aménagement du territoire, sous l'égide de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), les SEML se sont progressivement trouvées impliquées dans les jeux et enjeux de pouvoirs, les régulations croisées entre l'État et les collectivités, dans une fonction de médiateur local pratiquant "la vertu du tapis vert". Mais, alors même que leur légitimité et celle du groupe de la CDC était contestée par une bureaucratie³⁰² des ministères

299. Verdier A., 2004, Ibid., p. 121.

300. Sous couvert d'une holding qu'elle contrôle à 99 %.

301. Kuhlmann S., 2007, L'Allemagne, In *Les services publics en Europe*, Publisud, p. 15.

302. Crozier M., 1971, *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, p. 7: "La bureaucratie, au sens où le grand public l'entend, c'est-à-dire le climat de routine, de rigidité, de contrainte et d'irresponsabilité qui caractérise les organisations dont on se plaint, n'est pas du tout la préfiguration de l'avenir... Elle constitue le legs paralysant d'un passé où prévalait une conception étroite et bornée des moyens de coopération entre les hommes."

qui n'a jamais accepté la remise en cause de son pouvoir tutélaire, les SEML devenaient le levier opérationnel des élus locaux, champ d'expérimentation et d'apprentissage de l'urbanisme municipal, moyen pour ces responsables d'afficher leur pouvoir face aux administrations nationales ou locales d'un État demeuré hégémonique. De leur fonction initiale de médiateur entre l'État, la CDC et les Collectivités Locales, les SEML ainsi progressivement appropriées par les élus locaux ont alors rejoint les rangs des acteurs de la décentralisation, ce qui favorisa une concordance idéologique et temporelle entre les réformes de celle-ci (en 1982) et celles de l'économie mixte (en 1983)

Avec les nouveaux pouvoirs des Collectivités Locales, les SEML ont pu diversifier leurs domaines d'interventions et participer au "changement silencieux" des services publics urbains, aux côtés des majors du BTP, ainsi qu'aux mutations du tissu économique local. Les SEML sont ainsi devenues, depuis les années 1980, l'outil de l'interventionnisme économique des élus, avec une nouvelle approche du monde de l'entreprise, en développant une gamme de services passant, dans l'action économique, de la logique d'aménageur à celle de l'accueil d'entreprises.

Cette pratique au quotidien du monde de l'entreprise, de ses logiques et contraintes, a tout naturellement conduit les SEML à organiser, en leur sein ou à leur périphérie, des coopérations public privé dans les domaines du tourisme, des services publics urbains, du développement économique, de l'aménagement urbain... Cette expérience leur confère une légitimité pour s'inscrire dans la grande famille des PPP, au-delà des slogans officiels, notamment ceux du ministère des finances qui voudraient présenter le Contrat de Partenariat, version française du PFI anglo-saxon, comme un remède miracle pour favoriser l'investissement.

De Bordeaux à Rennes et à Montpellier, selon les cultures locales au regard de la planification urbaine, de la politique foncière et du volontarisme opérationnel, les SEML sont ainsi amenées à se développer en fonction de leur logique propre d'entreprise dans le champ banalisé des acteurs du développement local (agglomération bordelaise), ou en produisant dans des modèles de relations équilibrées, à côté de la maîtrise d'ouvrage urbaine à Rennes ou en son sein, dans une relation intégrée, à Montpellier. Les coopérations Public Privé se mettent alors en œuvre de façon fort différente selon les organisations de la maîtrise d'ouvrage urbaine, les SEML contribuant généralement à l'organisation de ces coopérations.

Les SEML se situent, de fait, dans le champ de la territorialisation de l'action publique, aux interfaces entre politiques publiques et dynamiques locales, lieux de négociations et de conflits où *"se développent, dans le contexte de l'organisation institutionnelle des pouvoirs, des réseaux d'intérêt et des rapports de force, ainsi que le jeu d'acteurs multiples... C'est à cette articulation que se négocient, en prenant appui sur différents réseaux de décision, la construction, l'aménagement et la gestion du territoire"*³⁰³. Dans ce système territorial complexe, les SEML sont tout à la fois acteur, témoin et reflet de ces dynamiques locales, des négociations et conflits qui s'y développent et agissent comme facteurs de changement.

L'évolution du positionnement et du rôle des SEML dans le champ élargi des acteurs de la ville et du développement territorial est ainsi un bon indicateur des politiques publiques, de leurs limites, de leurs inadaptations et des incohérences de nos institutions locales. Au-delà des cultures et histoires locales, les chevauchements de compétences, les doublonnages, triplonnages entre collectivités locales et nationales sont mis en relief dans l'examen du fonctionnement et du paysage des SEML sur un même territoire. Les SEML reflètent ainsi, particulièrement, le non aboutissement du mouvement des intercommunalités en France, dans le contexte pourtant concurrentiel des métropoles européennes.

La question se décline également de façon fort différente, en Europe, selon les cultures et les histoires de chaque pays, les pratiques de la planification, les rapports à la propriété

303. Dans l'axe 1 du projet de recherche quadriennal du laboratoire ADES de Bordeaux, p. 24.

foncière, droit d'usage, municipalisation ou droit absolu, l'organisation des acteurs locaux, publics et privés ; mais généralement partout ailleurs avec davantage de pragmatisme et de souplesse qu'en notre pays cartésien.

De même que le modèle français peut se décliner de façon fort différente à Bordeaux, Rennes ou Montpellier, il n'existe pas, tant dans les services publics urbains que dans les Partenariats Public Privé de modèle européen. L'évolution néo-libérale conduit, partout en Europe, à des régulations en faveur de la libre concurrence et à l'élargissement de celle-ci, mais celle-ci n'est nullement défavorable aux SEML et Entreprises Publiques Locales. La généralisation de celles-ci, dès 1993 pour les SEML de service, a pu le démontrer. L'Europe ne sonne ainsi nullement le glas des SEML³⁰⁴ et Maastricht n'est pas contre les SEML³⁰⁵ comme voudraient le faire croire les partisans du tout privé au nom du paradigme néo-libéral, ou les promoteurs de la régie publique et de la défense des services publics. L'Europe compte d'ailleurs pas moins de 16 000 Entreprises Publiques Locales.

L'Europe est ainsi devenue un lieu d'échange du mouvement des Entreprises Publiques Locales et tel que l'indiquait Jean-Pierre Schosteck, président de la fédération des SEML, le 15 avril 2008, en rebaptisant celle-ci Fédération des EPL : *"Echanger avec nos homologues européens nous a permis de découvrir des montages qui fonctionnaient bien ailleurs. Nous avons voulu importer ces solutions en France afin que nous, élus locaux, puissions bénéficier d'une large panoplie de partenariats entre acteurs publics et privés. C'est ainsi que sont nées les sociétés publiques d'aménagement..."*³⁰⁶. Et Mireille Flam complétait ces propos, en sa qualité de représentante française du CEEPP (Centre Européen des Entreprises à Participation Publique) : *"Il nous reste beaucoup à apprendre de nos amis européens et vice-versa. Avec nos confrères allemands, suédois et italiens, nous avons beaucoup fait pour que cette Europe des Entreprises Publiques Locales prenne corps. Nous travaillons à ce que les services publics locaux occupent une place centrale dans le modèle social et économique européen"*. Cette évolution est en cours avec le projet de loi³⁰⁷ sur la pérennisation des SPLA et la création de Sociétés Publiques Locales (SPL) pour la gestion des services publics, ce qui permettrait d'offrir aux collectivités une alternative crédible entre la délégation au secteur privé et la régie.

Dans le domaine de l'aménagement, les échanges d'expériences avec les autres pays européens conduisent à une uniformisation des formes urbaines et des pratiques des Partenariats Public Privé. Cela ne mène pourtant nullement à la généralisation du modèle anglo-saxon du "développeur-builder", celui-ci demeurant, en France, sous contrôle des collectivités locales avec, bien souvent, des SEML ou des SPLA comme relais opérationnel sur la durée.

Dans ces échanges de pratiques au niveau européen, le modèle de la SEML est également susceptible de développement dans d'autres pays européens, d'autant que les règles de composition du capital de ces sociétés sont généralement moins contraignantes qu'en France. Par ailleurs, en France, des assouplissements pourraient permettre, notamment dans les SEML de gestion et de service, une plus grande implication de partenaires privés.

Le creuset européen pourra également permettre de remettre en cause le paradigme français de la propriété foncière qui constitue l'un des freins principaux à l'élaboration de la "ville durable" et demeure vecteur de spéculation foncière et de ségrégation sociale. Il devrait également autoriser une réflexion sur les services publics urbains qui ne soit pas réduite au débat franco-français de la défense du statut de la fonction publique mais s'exprime essentiellement sur le rôle de ceux-ci en terme d'aménagement du territoire et de solidarités

304. Landot E., 2005, SEML : pour qui sonne le glas ?, *La Lettre du Cadre Territorial*, p. 49-51.

305. Comby J., 2002, Maastricht contre les SEM, *Etudes foncières*, p. 1.

306. Fédération des EPL : communiqué de presse du 15 avril 2008, L'Europe des EPL est en marche.

307. Projet de loi adopté par le Sénat le 4 juin 2009.

sociales et territoriales. Dans ces deux cas, les Entreprises Publiques Locales peuvent constituer l'alternative crédible, sous la maîtrise des élus locaux.

Un cadre européen des Partenariats Public Privé et des Entreprises Publiques Locales s'esquisse ainsi progressivement. Il se déclinera de façon différente dans chaque Pays, selon les cultures et histoires locales, et surtout selon la volonté des collectivités locales de maîtriser leur développement en fonction de leurs capacités financières. Le volontarisme des élus locaux est en effet essentiel, tel que cela a pu être démontré à partir des exemples tant français qu'européens, mais il se trouve limité, notamment en France, par les capacités financières des collectivités locales. Les réformes en cours des collectivités territoriales, selon qu'elles favoriseront la démocratie locale (1982), ou conduiront à une recentralisation des pouvoirs, auront une incidence sur le rôle et le positionnement des SEML et EPL. Celles-ci demeureront ainsi, dans les années à venir, tout comme elles le furent par le passé, les témoins privilégiés et les reflets de ces politiques locales.

Bibliographie

La bibliographie ici présentée n'a aucune prétention à l'exhaustivité, eu égard aux titres innombrables de documents, revues, sites internet qui ont servi à l'élaboration de cette recherche, celle-ci ayant été également alimentée par de nombreuses rencontres (plus de 100) avec des personnes ressources du monde des SEML, des acteurs des PPP et des Collectivités Locales.

Albouy C., 1991, *Sociétés d'économie mixte locales*, Masson, 111 p.

Akerlund P.-O., Cars G., Lanesjö B. et Westin P.- H., 1994, La coopération public privé dans l'aménagement urbain en Suède, In *Partenariats Public- Privé dans l'aménagement urbain*, L'Harmattan, p. 135-164.

Arlund C., 2007, Orestad, moteur de la nouvelle région de l'Oresund ? In *Grands projets urbains en Europe*. Les cahiers de l'IAURIF, p. 77-84.

Basile M., 2007, Porto Antico à Gênes : un projet en accélération, In *Grands projets urbains en Europe*, Les cahiers de l'IAURIF, p. 85-89.

Baumstark L., Hugué C., Marcadier C. et Maubert C., 2005, Partenariats Public Privé et actions locales, Cahier détaché de la *Gazette des Communes et des Départements*.

Bécot C., 1996, *Les acteurs urbains et la politique publique d'action foncière: la création d'espace économique dans l'agglomération bordelaise*. Thèse de doctorat, Sciences Politiques de Bordeaux, sous la direction de Jean Dumas, 369 p.

Benz A. et Frenzel A., 1999, La Dynamique institutionnelle de la région urbaine de Bordeaux : du système Chaban à Alain Juppé, In *Villes et métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, p. 73-102.

Berland-Berthon A., 2004, *La démolition des ensembles de logements sociaux : l'urbanisme entre scènes et coulisses*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux 3, 546 p.

Biau V. et Weil S., 2006, *Comprendre les pratiques européennes : évolution de la politique des PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne*, MICQP, 148 p.

Bloch-Laine F., 1976, *Profession fonctionnaire*, Le Seuil, 254 p.

Booth P. et Galey P., 2007, Droit immobilier, marché foncier et urbanisme, In *Aménagement et urbanisme en France et en Grande-Bretagne : Etude comparative*, L'Harmattan, p. 69-91.

Booth P., Nelson S. et Paris D., 2007, Acteurs et outils, In *Aménagement et urbanisme en France et en Grande Bretagne*, L'Harmattan, p. 119-139.

- Boudet J., 2006, Les limites de l'approche juridique dans la définition de la SEM, In *Regards croisés sur l'économie mixte*, L'Harmattan, p. 81-94.
- Bougrain F., Carassus J. et Colombard M., 2005, *Partenariat Public Privé et bâtiment en Europe : quels enseignements pour la France retours d'expériences du Royaume-Uni, d'Italie, du Danemark et de France*, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 271 p.
- Breuillard M. et Fraser C., 2007, Comparer et non pas juger, In *Aménagement et Urbanisme en France et en Grande-Bretagne*, L'Harmattan, p. 23-39.
- Breuillard M., 2006, Le partenariat public privé au Royaume-Uni : une autre conception de l'économie mixte ? In *Regards croisés sur l'économie mixte*, L'Harmattan, p. 197-214.
- Burgel G., 2006, *La revanche des villes*, Hachette, 233 p.
- Caillosse J., Le Gales P. et Loncle-Moriceau P., 1997, Les SEML : outils de quelle action publique, In *Le gouvernement des villes*, Descartes, p. 23-96.
- Charrié J.-P. et Dumas J., 1998, Le système économique bordelais, In *Bordeaux, Métropole régionale, Ville internationale*, La Documentation Française, p. 143-168.
- Charton X. et Hinderer, 2006, *Les Contrats de Partenariat Public Privé en France et en Europe*, Les cahiers de Mazars, 37 p.
- Comby J., 2002, Maastricht contre les SEM, *Etudes foncières*, p. 1.
- Cornil T., 2000, Les relations entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre : l'opération Paris Rive Gauche, In *Les débats sur la ville, tome 3*, Confluences, p. 20-41.
- Crozier M. et Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Le Seuil, 500 p.
- Dumas J., 2000, *Bordeaux, ville paradoxale : Temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole*. Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine (MSHA), 291 p.
- Durand G., 2002, *Les sociétés d'économie mixte locales*, Berger Levrault, 359 p.
- Fainstein N. et S., 1994, Le partenariat public privé dans le développement économique aux Etats-Unis, In *Partenariats Public Privé dans l'aménagement urbain*, L'Harmattan, p ; 33-69.
- Ferras R. et Volle J.-P., 2002, *Montpellier Méditerranée*, Economica, 212 p.
- Flamand J.-P., 1989, *Loger le peuple*, La Découverte, 369 p.
- FNSEM, 1988, *40 ans de Société d'économie mixte en France*, Economica, 317 p.
- Fédération des SEM, 2006, *Les SEM en 2015, document préparatoire au congrès des SEM d'octobre 2006*, Fedsem, 16 p.
- Frébault J., 2005, *La Maîtrise d'Ouvrage Urbaine*, Le Moniteur, 148 p.
- Friedberg E., 1988, *L'analyse sociologique des organisations*, GREP, 125 p.
- Friedberg E., 1993, *Le pouvoir et la règle*, Le Seuil, 405 p.
- Garnier J.- P., 1988, Le laboratoire montpelliérain entre technè et polis, In *Montpellier Europe*, Reclus, p. 143-199.
- Godard, F., 1997, *Le gouvernement des villes*, Descartes, 285 p.
- Goze M., 2000, L'émergence d'une nouvelle organisation territoriale locale française, *Territoires 2020*, n° 2, La Documentation Française, p. 47-59.

- Goze M., 2004, La gouvernance des agglomérations, In *Villes, régions et universités*, MSHA d'Aquitaine, p. 191-220.
- Guenoun M et Tiberghien B., 2005, Quelle localisation pour les PPP ?, In *PPP et gouvernance future*, L'Harmattan, p. 43-59.
- Guy C. et Givord L., 2004, *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, L'Aube, 219 p.
- Halleux J.-M., 2004, Le recyclage urbain en PPP : le "Gap Funding" anglais et la "revitalisation urbaine" wallonne, *Bulletin de la Société Géographique*, p. 53-64.
- Heinz W., 1994, *Partenariats Public Privé dans l'aménagement urbain*, L'Harmattan, 295 p.
- Hubrecht H.-G., 1997, *Droit public économique*, Dalloz (cours), 366 p.
- IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France), 2007, *Grands projets urbains en Europe*, Paris, Les Cahiers de l'IAURIF, 208 p.
- Jouve B., 2003, *La Gouvernance urbaine en question*, Elsevier, 124 p.
- Kroes H. et Rosemann J., 1994, Le partenariat dans la planification néerlandaise, In *Partenariats Public Privé dans l'aménagement urbain*, L'Harmattan, p. 165-195.
- Landot E., 2005, SEML : pour qui sonne le glas ? *La Lettre du Cadre Territorial*, p. 49-51.
- Le Gales P., 1995, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de Sciences Po*.
- Le Gales P., 1993, *Politique urbaine et développement local : une comparaison franco britannique*, L'Harmattan, 319 p.
- Lignieres P., 2005, *Partenariats public privé*, Litec, 440 p.
- Lupi T., 2007, Ijburg, les hauts et les bas d'un nouveau quartier (sub) urbain d'Amsterdam, In *Grands projets urbains en Europe*, Les Cahiers de l'IAURIF, p. 126-134.
- Marty F., Trosa S. et Voisin A., 2006, *Les partenariats public privé*, La Découverte, 122 p.
- Marieu J., 1997, *Bordeaux ou la ville sans projet ? Chronique d'un territoire annoncé*, Thèse de doctorat d'État en Géographie (aménagement), Université de Bordeaux 3, tome 1 (249 p.), tome2 (252 p.).
- Masboungi A., 2008, Dix leçons européennes sur le projet urbain, In *Les débats sur la ville*, tome 7, Confluences, p. 125-156.
- Negrier E., 2005, Gouverner quelle métropole ?, In *Technicités, hors série*.
- Noël S., 1974, *Rôle d'une SEM d'équipement dans le développement régional : la SEMAEB*, Thèse Université de Rennes, 529 p.
- Ousset B. et Poidevin J.-L., 2007 (atelier animé par), *La coopération public privé en aménagement*, Club ville aménagement : 5^e entretien de l'aménagement de Marseille, 24 p.
- Piron V. et Saint-Etienne C., 2006, *Les Partenariats public privé, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi*, IGD, La Documentation Française, 223 p.
- Renard V. et Vilmin T., 2002, *Analyse comparative des structures d'aménagement en Europe*, Logiville, 95 p.
- Richer L., 2005, A la recherche de standards internationaux en matière de PPP, In *PPP et gouvernance future*, L'Harmattan, p. 61-69.
- Salazar A.-M., 2003, Bilbao et la reconquête des friches portuaires, In *Les débats sur la ville*, n° 5, Confluences, p. 259-289.

- Savary G., 1995, *Chaban, Maire de Bordeaux : anatomie d'une féodalité républicaine*, Auberon, 237 p.
- Trache H., 2007 (avec Green H. et Menez F), Le Partenariat public privé dans le renouvellement urbain, In *Aménagement et urbanisme en France et en Grande-Bretagne*, L'Harmattan, p. 272-291.
- Vandevoorde P., 2006, Le partage public privé dans le financement des infrastructures et équipements urbains, *Revue d'Economie Financière*, n° 86, p. 173-186.
- Vatov M.-C., 2008 (dossier de), Métier, développeur privé, *Traits urbains*, p. 14-25.
- Verdier A., 2004, *Les entreprises publiques locales dans les 25 pays de l'Union Européenne*, DEXIA, 173 p.
- Verhage R., 2007, Pays Bas : un nouvel outil de politique foncière, *Etudes foncières*, p. 22-25.
- Volle J.-P., 2005, Territoires de métropolisation, *Urbanisme*, Montpellier, hors série, n° 26, p. 49-50.
- Von Lojewski H., 2007, La stratégie d'aménagement de Berlin : planification et projets, In *Grands projets urbains en Europe*, Les Cahiers de l'IAURIF, p. 47-59.