

## **PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE**

Depuis la fin des années 1980, le recours au partenariat public-privé est apparu comme une solution efficace et garante d'une bonne gestion des affaires publiques. La notion de Partenariat Public-Privé ou « PPP » reste une notion floue juridiquement, mais elle permet de désigner sous une terminologie suffisamment évocatrice des formes de collaboration entre la sphère publique et la sphère privée. Le « PPP » est désormais un leitmotiv et regroupe sous ce vocable, un ensemble de bonnes pratiques à suivre. En aménagement urbain, plusieurs travaux de recherche montrent effectivement des pratiques de coproduction de la ville mises en évidence à travers la notion de projet urbain et de multiples exemples de faire la ville ensemble, sans pour autant s'interroger sur les évolutions en cours au-delà des quarante dernières années.

Ce travail de recherche porte alors sur l'analyse diachronique des rapports public-privé en aménagement urbain, autour de la question centrale suivante : En quoi le partenariat public-privé est-il révélateur de la métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine depuis la fin des années 1960 ? L'objectif de ce travail vise à examiner les processus de production de la ville en articulant les modalités pratiques et les jeux d'acteurs à l'œuvre au sein d'une opération d'aménagement emblématique et caractéristique des modes de faire des différentes époques étudiées avec les contextes politique, socio-économique et culturel de ces mêmes périodes.

Ce travail s'organise ainsi en trois parties :

- La première partie permet de poser le cadre théorique et méthodologique. La revue littéraire francophone et anglophone sur la notion de partenariat public privé élargie ensuite, pour le cas français aux réflexions sur l'action publique, justifie l'intérêt de la comparaison diachronique pour montrer les mécanismes à l'œuvre de la recomposition de l'action publique et plus particulièrement dans le domaine de l'aménagement urbain. La maîtrise d'ouvrage urbaine est alors considérée comme les missions allant de la conception à la réalisation d'une opération d'aménagement et portées par la collectivité publique (Frébault, 2005) et est abordée dans la suite de ce travail comme un système d'acteurs (Friedberg, 1992) qu'il convient de contextualiser. A l'issue de cette partie, les critères de comparativité sont érigés et fondent la grille analytique.
- La seconde partie est consacrée aux études de cas : deux opérations d'aménagement, l'une se déroulant à la fin des années 1960 et relevant de l'État Planificateur/Aménageur ; l'autre au tournant des années 1980, portée par la collectivité locale avec la mise en place d'un montage « PPP ». Le choix de Lyon relève d'une part d'une opportunité. Étant déjà sur Lyon, il nous était plus facile de travailler sur les archives et de bénéficier des réseaux professionnels construits à partir de l'université. D'autre part, Lyon est l'une des seules villes françaises à avoir pu

réaliser son centre directionnel, la Zone de Rénovation Urbaine (ZRU) de la Part-Dieu (1965-1977) est l'opération phare des années 1960-1970, et à travers une seconde opération (la Zone d'Aménagement Concerté (Z.A.C.) de la Cité Internationale de Lyon (1984-1998)) a expérimenté de nouvelles formes d'action basées sur le partenariat public-privé. L'investigation s'est principalement faite autour d'une recherche de documents d'archives (documents officiels et contractuels entre les différents protagonistes, compte-rendus de réunions, débats et délibérations des conseils communautaire et municipal, documents de synthèse et de communications, lettres et courriers échangés entre les différents acteurs) complétée par une série d'entretiens auprès des acteurs clés (publics et privés) et des témoins de l'aménagement urbain lyonnais. Chaque opération est d'abord présentée dans son contexte politique, économique et urbain avant d'être détaillée dans son histoire et son montage institutionnel permettant de retracer les jeux.

- La troisième partie est un chapitre de synthèse où les principaux résultats des études de cas sont repris et où l'analyse est prolongée par la comparaison des deux opérations avec une ouverture sur les débats actuels.

## **PRINCIPAUX RÉSULTATS**

L'examen de la généalogie de la notion de partenariat public-privé conduit à survoler les premières expériences anglo-saxonnes puis à détailler les débats sur l'action publique que cette notion suscite, en particulier en France. La notion de partenariat public-privé apparaît en France au milieu des années 1980 pour signifier de nouvelles possibilités de financement des équipements et des services publics (Terny & Prud'homme, 1986, Martinand, 1993, Chatelus & Perrot 2000), puis pour désigner de nouvelles pratiques en aménagement relevant de la co-production (Ascher 1991, Heinz, 1994, Marcou 2002), sans pour autant aboutir à des outils innovants et spécifiques, contrairement à ce qui se passe dans les pays anglo-saxons (Mény, 1988, Fainstein, 1990, Chapman 1993, Nelson, 2001, Booth, 2002). En effet, dans ces pays l'émergence du *public-private partnership* correspond à l'adoption de nouveaux montages financiers et organisationnels, et par conséquent à une nouvelle manière d'envisager la conduite de projets d'aménagement avec l'avènement des logiques néo-libérales en rupture avec les pratiques keynésiennes et interventionnistes de la sphère publique.

En France, la recherche de définition du partenariat public-privé conduit à une étude des débats sur l'action publique et de leurs évolutions depuis la fin des années 1970. La question du PPP et le contexte dans lequel cette notion émerge renvoient plus largement à une mutation des cadres de référence de cette action publique. L'Etat centralisateur, planificateur

ou encore souverain des années 1960-1970 fait l'objet de nombreuses critiques notamment face à son incapacité à gérer la crise économique qui sévit à la fin des années 1970 (Grémion, 1976, Crozier & Trosa, 1992). Parallèlement, les villes montent en puissance et des revendications s'élèvent en faveur d'une décentralisation et de la recherche d'une émancipation des collectivités locales. Enfin, la pensée keynésienne et les politiques privilégiant une action publique forte laissent place à une pensée économique plus libérale qui légitime et crédibilise l'intervention croissante des acteurs privés dans la gestion des affaires publiques (Jobert, 1994). Ce changement de perspective trouve également une résonance avec l'émergence de la culture de projet comme nouvelle forme de management public (Dubois, 1997, Boltanski & Chiapello, 1999, Pinson, 2002) et avec pour conséquence, le développement de nouveaux cadres de référence de l'action publique définis par l'émergence des termes suivants; gouvernance, contractualisation, participation citoyenne ou encore partenariat public-privé (Gaudin, 1999 et 2002, Lascoumes & Le Galès 2004).

Plus particulièrement, dans le domaine de l'aménagement urbain, le départ des populations moyennes des nouveaux quartiers résidentiels (ZUP), les échecs relatifs de la politique de métropoles d'équilibre de la DATAR et la défiguration des centre-villes anciens par des rénovations-bulldozers fragilisent les modes opératoires et le système couplé des services déconcentrés de l'Etat et des sociétés d'équipement du réseau SCET. D'autres modes sont alors à inventer autour de la démarche de projet urbain (Campagnac, 1991, Bourdin 1996, Arab 2004), visant à rassembler les différentes compétences et ressources autour d'un objectif unique : transformer la ville pour produire de la valeur et un cadre de vie plus agréable en harmonie avec les attentes des habitants (Masbouni & Roux 1995, Martinand & Landrieu, 1996). La notion de PPP s'inscrit pleinement dans ce processus et peut ainsi être caractérisée selon trois critères :

- La notion de partage, du financement, du risque financier, des compétences et des savoir-faire entre acteurs publics et acteurs non publics ;
- Une redistribution territoriale des compétences juridiques au sein de la sphère publique essentiellement et par conséquent la structuration progressive d'une nouvelle offre en expertise de la part des secteurs privé et mixte (pour ce dernier secteur, celui constitué par les sociétés d'économie mixte) ;
- Un basculement culturel aussi bien dans la manière de conduire l'opération d'aménagement (de l'opération d'urbanisme « plan-masse » au projet urbain) que pour l'ensemble de l'action publique, exprimé à travers le succès de la notion de gouvernance pour décrire et analyser la complexification et la diversification de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

Ces trois dimensions structurent la manière dont l'analyse des deux terrains est conduite.

L'opération de la Part-Dieu a pour objectif de doter Lyon d'un centre directionnel, c'est-à-dire de bureaux haut standing pouvant accueillir des sièges sociaux d'entreprises, des équipements culturels à rayonnement régional, des hôtels haut de gamme, un centre commercial et enfin le centre doit être desservi par des transports en commun performants (métro et trains régionaux au minimum). Cette opération est d'abord imposée par Paris, Ministère de l'Équipement et la DATAR, dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre et sera progressivement appropriée par les élus locaux, notamment le maire et président de la Communauté urbaine de Lyon, Louis Pradel. Si les premières esquisses de la conception de la Part-Dieu sont principalement produites par la sphère publique (en particulier l'Atelier d'Urbanisme Municipal puis communautaire dirigé par Charles Delfante) et la Société d'Équipement de la Région lyonnaise (S.E.R.L., filiale du groupe de la Société Centrale de l'Équipement du Territoire, S.C.E.T.), la mise en œuvre de cette opération montre des promoteurs privés très impliqués dans le processus de conception et des plans qui évoluent au fur et à mesure de la réalisation de l'opération. Cette évolution échappe complètement aux acteurs locaux : malgré l'affichage politique fort de Louis Pradel et son désir de maîtriser cette opération, les décisions majeures sont prises à Paris, entre le Ministère de l'Équipement et la Caisse des Dépôts, à l'image du concours organisé pour la réalisation du centre commercial et de la Tour du Crédit Lyonnais : certains investisseurs privés locaux sont écartés du tour de table financier au profit d'investisseurs nationaux, le promoteur privé est imposé par les décideurs nationaux, via un concours biaisé que la SERL fut contrainte d'organiser. Au final, cette opération se solde par une densification des constructions et de vives critiques locales envers les pouvoirs publics locaux au milieu des années 1970 en particulier envers la SERL considérée comme incapable de faire front, face aux exigences des acteurs privés et envers Charles Delfante pour sa « connivence » avec les promoteurs privés. Notre investigation montre ainsi un système d'acteurs bien plus complexe où l'expertise est une ressource aussi essentielle que la capacité financière.

Au tournant des années 1980, les acteurs locaux de la maîtrise d'ouvrage urbaine se réorganisent, avec la création d'une agence d'urbanisme en 1978, une restructuration des services techniques de la Communauté Urbaine de Lyon donnant naissance à un grand département du développement urbain et l'émergence d'un secteur privé de la promotion et l'aménagement immobilier. Le déménagement des activités de foire et d'exposition du quai Achille Lignon à proximité du centre-ville vers la banlieue est lyonnaise libère une emprise foncière à fort potentiel. Les élus lyonnais veulent éviter les dérives de la Part-Dieu en renforçant leur implication et leur maîtrise du processus de production de la ville. Une mission *ad hoc* « Quai Achille Lignon » est créée sous l'égide de la Communauté Urbaine, rassemblant l'agence d'urbanisme, la Chambre de Commerce et d'Industrie et la Communauté Urbaine. Les premières études préconisent la création d'une Cité Internationale,

avec un grand centre de congrès, des bureaux, des complexes hôteliers et quelques commerces. Après un concours d'architecture en 1985, le lauréat Renzo Piano a pour mission d'établir la composition urbaine et architecturale de l'opération. La mission se transforme en Société d'Économie Mixte d'aménagement (SEMACIL) pour prendre en charge le développement de cette opération pour laquelle une Zone d'Aménagement Concerté (Z.A.C.) est décidée en 1987. En 1989, la nouvelle équipe municipale décide de revoir les conditions de réalisation de l'opération et concède la première phase de l'opération à une société d'aménagement, la SPAICIL, filiale d'un grand groupe opérateur de l'urbain (Compagnie Générale des Eaux - CGE). Au début des années 1990, quelques grands groupes sont ainsi capables d'assumer le développement d'une opération de sa conception à la gestion des équipements publics construits, en passant par la réalisation d'un morceau de ville. S'engagent alors des négociations difficiles et longues entre les collectivités publiques (La communauté urbaine compétente en aménagement et la Ville de Lyon propriétaire foncier) d'une part et la SPAICIL d'autre part. D'autres acteurs, issus de la sphère publique ou de la sphère privée interviennent également auprès des collectivités locales pour les assister. La SEMACIL sera néanmoins maintenue avec une révision de l'actionnariat et une prise de part importante de la part de la Ville de Lyon et de la Communauté Urbaine. Le rôle de la S.E.M. est d'être à l'interface entre les collectivités locales et la SPAICIL. La réalisation de la première phase de l'opération donne ainsi lieu à un montage complexe et une imbrication étroite des relations entre acteurs publics et acteurs privés, avec un pilotage important de la part des collectivités locales, notamment grâce au montage original de la SEMACIL. En 1998, la SPAICIL se retire de l'opération, jugeant la rentabilité financière insuffisante pour poursuivre le développement de la seconde phase. Ce retrait, bien que négocié quelques années plus tôt dans le cadre confidentiel des négociations, engendre de vives polémiques au sein de la population lyonnaise, d'autant plus qu'il est contemporain au scandale du périphérique nord, autoroute urbaine concédée à Bouygues. La SEMACIL reprend ensuite la fonction originelle d'aménageur pour mener à terme la réalisation de l'opération.

La comparaison entre les deux périodes déterminées (1960-1970 et 1980-1990) montre alors une évolution de cette maîtrise d'ouvrage urbaine autour de deux axes : public-privé et central-local. D'un côté le secteur privé développe de nouveaux savoirs, notamment avec des élargissements de leur domaine d'activité des services publics ou de la construction au domaine de l'aménagement. De l'autre côté, le secteur public se réorganise avec une redistribution des compétences et des expertises entre l'Etat, les services déconcentrés, les services décentralisés et les collectivités territoriales. La terminologie « PPP » en aménagement signifie alors une transformation complète des pratiques et de la pensée de « faire la ville », bien au-delà du seul renforcement de la coopération public-privé. Au terme de ce travail, il s'avère ainsi que le partenariat public-privé en aménagement désigne la prise

en main par les collectivités locales de l'aménagement de leur territoire, avec une structuration de nouvelles collaborations avec le secteur privé, notamment l'ensemble des acteurs privés locaux. Le développement des partenariats public-privé implique également une expertise plus importante dans le domaine des finances locales mais également du pilotage de projet de la part des collectivités publiques, responsables juridiquement de l'opération. Enfin, ce nouveau système d'acteurs se traduit aussi par la recherche d'une plus grande transparence des rapports public-privé face à l'exigence croissante des habitants – électeurs sur la manière dont la ville est gérée.

Ce travail rencontre néanmoins une limite importante. La focale est mise sur une grande agglomération, ayant acquis une certaine expérience dans le domaine de l'aménagement, jouissant d'une stabilité institutionnelle depuis la fin des années 1960 avec la création dès cette époque d'une communauté urbaine dotée progressivement de moyens techniques importants. Par conséquent, elle a construit progressivement une expertise dans la manière de piloter les opérations d'aménagement s'émancipant et rompant avec le recours aux services de l'État. Au moment où l'État entame une nouvelle réforme visant à décentraliser davantage ses compétences, l'avènement de cette nouvelle configuration d'acteurs interroge sur l'accompagnement qui peut être proposé aux collectivités locales les plus fragiles. Le contexte encore plus récent d'évolution et d'harmonisation de la réglementation européenne sur les marchés publics, les concessions et les partenariats public-privé institutionnalisés renouvelle et rend urgent le soutien et l'appui à apporter aux collectivités locales.