

L'intervention de l'Etat au sein des Etablissements Publics d'Aménagement

**A travers les EPA de Saint-Etienne et de
Bordeaux-Euratlantique**



Vue aérienne de Saint-Etienne
Source : lmp.free.fr



Vue aérienne de Bordeaux
Source : visle-en-terrasse.blogspot.com

2011-2012

**Directeur de recherche
THOMAS Eric**

MONGE Aude

Ecole Polytechnique de l'Université de Tours
Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
37 200 TOURS

Tel : 02 47 36 14 52

polytech.univ-tours.fr



L'intervention de l'Etat au sein des Etablissements Publics d'Aménagement

A travers les EPA de Saint-Etienne et de Bordeaux-Euratlantique

2011-2012

**Directeur de recherche
THOMAS Eric**

MONGE Aude

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur de cette recherche a signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

REMERCIEMENTS

Avant de prendre connaissance de ce rapport, nous tenons à exprimer notre gratitude à l'ensemble des personnes qui nous ont aidés durant ce Projet de Fin d'Etudes.

Tout d'abord, nous tenons à remercier particulièrement Monsieur Eric Thomas, Enseignant Chercheur au Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, tuteur de ce travail de recherche, pour avoir répondu aux nombreuses questions et délivré ses conseils avisés.

Nous voulons remercier aussi les professionnels qui ont accepté de répondre à nos questions et qui ont accepté de nous communiquer des informations diverses qui ont été utiles à l'élaboration de ce travail :

- ✓ Monsieur Géraud BONHOMME, chargé d'établir le Contrat de Plan Etat Région à l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne (EPASE) ;
- ✓ Madame Brigitte BREDIN, ancienne responsable du service de l'urbanisme réglementaire pour la ville de Saint-Etienne ;
- ✓ Monsieur Sébastien CHAMBE, ancien chef de projet du secteur Manufacture Plaine Achille à l'EPASE ;
- ✓ Madame Isabelle COMBEUIL, assistance au pôle aménagement et opération de l'Etablissement Public d'Aménagement Bordeaux-Euratlantique (EPABE) ;
- ✓ Madame Carole CONTAMINE, directrice générale adjointe du pôle aménagement et opération de l'EPABE ;
- ✓ Monsieur Marc SAUVEZ, ancien responsable de la mission de préfiguration de l'EPASE.

Nous remercions, enfin, toutes les personnes qui nous ont aidés de près ou de loin dans ce travail.

SOMMAIRE

Avertissement	4
Formation par la recherche et projet de fin d'études	5
Remerciements	6
Sommaire	7
Introduction	9
Méthode de recherche adoptée	11

Partie 1

Des Etablissements Publics d'Aménagement créés pour aménager et équiper les villes

1. Apparition et définition des Etablissements Publics d'Aménagement	14
11. D'un aménagement régalien des villes nouvelles à un aménagement plus souple des villes contemporaines	15
12. L'action de l'Etablissement Public d'Aménagement sur le périmètre d'une Opération d'Intérêt National	16
2. L'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne mis en place afin de mettre en valeur les atouts de la ville	21
21. La ville de Saint-Etienne marquée par un lourd passé	22
22. Historique de la création de l'EPASE	23
23. L'intervention de l'EPASE sur des secteurs spécifiques.....	28
3. L'Etablissement Public d'Aménagement Bordeaux-Euratlantique pour faire de Bordeaux une véritable métropole européenne	36
31. Une ville dynamique et attractive	37
32. L'EPABE pour tirer profit de l'arrivée de la Ligne Grande Vitesse.....	37
33. Plusieurs périmètres d'actions avec des enjeux communs pour l'EPABE.....	41
4. L'EPASE et l'EPABE : deux structures différentes ?	47
41. Des divergences claires entre les deux Etablissements Publics d'Aménagement	49
42. ... mais des similarités observées	51

Partie 2

Comment s'organise la gouvernance de l'EPASE et de l'EPABE.....

1. Le local est-il autonome dans la prise de décision en ce qui concerne l'aménagement urbain ?	57
11. L'autonomie de l'aménagement des villes : conséquence de la décentralisation	57
12. Mais une volonté locale de faire intervenir l'Etat sur son territoire	59
2. Le pilotage des programmes et des projets au sein des Etablissements Publics d'Aménagement	65
21. L'équipe technique : le personnel de la fonction publique d'Etat	65
22. Le conseil d'administration des Etablissements Publics d'Aménagement	67
23. Un partenariat entre l'équipe politique et technique des Etablissements Publics d'Aménagement.....	70
24. Une concertation très développée pour impliquer les habitants.....	72
3. Les moyens engagés pour aménager Saint-Etienne et Bordeaux	74
31. Des financements provenant de différentes instances	74

32. Les procédures de mise en concurrence de l'aménagement des secteurs stratégiques.....	76
33. Développer l'économie en attirant l'investissement privé.....	80

Partie 3

Quelle place possède l'Etat dans son intervention au sein de l'EPASE et de l'EPABE ?.....88

1. Qui a le plus de poids dans la décision ?.....	89
11. Le poids des acteurs au sein du conseil d'administration.....	89
12. Un degré de contrôle de l'Etat contrasté.....	90
13. Des enjeux plus ou moins communs entre les deux échelles	91
14. Bilan	91
15. Les Etablissements Publics d'Aménagement ne produisent-ils pas le même type de ville ?.....	94
2. Les difficultés rencontrées dans l'élaboration du travail de recherche	95
21. La recherche d'informations.....	95
22. L'utilisation des sources	95
23. L'analyse des informations.....	96
24. Les acteurs rencontrés.....	96

Conclusion.....97

Bibliographie.....99

Webographie.....107

Table des tableaux.....108

Table des photos.....109

Table des cartes.....110

Table des schémas.....111

Table des matières.....112

Annexes.....116

1. Annexe 1 : Impact juridique et institutionnel de la création d'une OIN.....	117
2. Annexe 2 : Définition juridique de l'EPA.....	119
3. Annexe 3 : Les Etablissements Publics d'Aménagement.....	123
4. Annexe 4 : Grille d'entretiens.....	127

INTRODUCTION

L'aménagement urbain s'inscrit dans un contexte général constitué d'objectifs et de principes généraux. En ce sens, les collectivités territoriales doivent harmoniser leurs décisions relativement à l'utilisation de l'espace. L'Etat, ayant un gouvernement décentralisé depuis 1983, détermine un cadre juridique et institutionnel s'imposant à la société au nom de l'intérêt général. En effet, l'Etat effectue seulement un contrôle de légalité des documents d'urbanisme mais ne juge pas le contenu des projets, compétence propre aux collectivités.

Cependant, dans certains cas, l'Etat est amené à prendre des décisions concernant l'aménagement urbain à la place d'une collectivité. Pour ce faire, l'Etat a parfois recours à certains dispositifs et outils lui permettant d'agir et d'émettre des choix au niveau local : c'est le cas de l'Etablissement Public d'Aménagement (EPA).

Un Etablissement Public d'Aménagement est un établissement public créé par une collectivité et présidé par un élu ; il intervient sur des territoires qui ne peuvent pas seulement être gouvernés par l'échelle locale. Son objectif est de réaliser des opérations d'aménagement et d'équipement, de procéder à la réalisation d'études et travaux nécessaires à l'accomplissement de sa mission, et de coordonner des projets dans le cadre de conventions.

Afin de connaître l'évolution des modes d'intervention de l'Etat dans les projets urbains des villes, il est nécessaire de comprendre l'organisation et le fonctionnement de la politique menée par l'Etablissement Public d'Aménagement lors de sa mise en place. Concrètement, ce travail aura pour objectif d'analyser les rapports entre le pouvoir central et le pouvoir territorial au sein des Etablissements Publics d'Aménagement.

L'Etat décentralisé, ne cherche-t-il pas à se réintroduire à l'échelle locale par le biais des Etablissements Publics d'Aménagement afin de modifier la gouvernance des projets urbains de certaines villes ?

Nous montrerons ainsi qu'il est possible que l'Etat se saisisse de l'opportunité de son intrusion pour imposer de façon significative ses choix dans les décisions locales. Aussi, il se peut que l'Etat, présent pour aider les villes à se redynamiser, n'effectue qu'un contrôle financier et de légalité des projets, sans s'imposer en ce qui concerne les décisions urbaines prises et de ce fait laisser une grande part d'autonomie aux acteurs locaux. La prise de décision de l'élu est-elle minimisée par un Etat régalien ? Même si l'Etat se réintroduit à l'échelle locale, exerce-t-il un pouvoir fort ou est-il juste présent pour apporter une aide financière et une accélération des procédures ?

Afin de répondre à cette question, les Etablissements Publics d'Aménagement de Saint-Etienne (EPASE) et de Bordeaux-Euratlantique (EPABE) seront étudiés. Ces établissements apporteront des exemples précis qui permettront d'illustrer les propos et de justifier les arguments avancés. Ces deux villes qui ont créé des Etablissements Publics d'Aménagement possèdent un contexte socio économique assez spécifique.

D'une part, Saint-Etienne doit faire face au déclin de son centre-ville après avoir surmonté des crises industrielles successives. Le recul démographique de la huitième agglomération française traduit la perte d'attractivité de ce territoire. Cette évolution menace, aussi bien, la ville et l'agglomération stéphanoise que l'équilibre de l'aire métropolitaine lyonnaise et freine ainsi le rayonnement européen de Lyon. A plusieurs

titres, un grand projet d'urbanisme et de développement économique pour Saint-Etienne représente un enjeu majeur pour l'Etat.

D'autre part, Bordeaux a de nombreux atouts (métropole sportive, culturelle, universitaire, économique affirmée) mais cette ville peine à s'imposer et à marquer sa différence. La volonté locale souhaite profiter pleinement de l'arrivée de la Ligne à Grande Vitesse (LGV) sur les tronçons Paris-Bordeaux, Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne à l'horizon 2017. Cela pourra provoquer un effet de levier qui permettra de redynamiser l'agglomération bordelaise. Une grande opération d'aménagement conduite par un Etablissement Public d'Aménagement pourra aider un changement de la position de Bordeaux dans la compétition entre les métropoles européennes. Comme à Saint-Etienne, les acteurs de l'agglomération bordelaise ont ainsi décidé de faire intervenir l'Etat afin d'accélérer et d'accompagner une évolution urbaine majeure répondant aux problématiques propres aux deux villes.

Nous reviendrons, tout d'abord, de façon très précise sur la notion d'Etablissement Public d'Aménagement pour ensuite définir clairement l'historique de création et les enjeux de l'EPASE et de l'EPABE à travers leurs périmètres d'actions. De plus, nous analyserons la procédure selon laquelle l'Etat décentralisé s'introduit dans la gouvernance à l'échelle locale de l'aménagement de certains quartiers. Enfin, le rôle qu'occupe l'échelon local au sein de l'EPASE et de l'EPABE sera étudié. Nous nous baserons sur des constats détaillés et justifiés afin d'apporter la réponse la plus claire possible à la problématique.

METHODE DE RECHERCHE

ADOPTEE

La démarche choisie pour mener à bien ce projet de fin d'études suit en quelque sorte la méthode inductive. En effet, de l'observation d'une situation est tirée un constat qui abouti, par une analyse, à dégager des concepts pour en déduire un principe. Nous notons dans ce cas que la règle trouvée sera propre à chaque Etablissement Public d'Aménagement étudié.

Tout d'abord, nous avons consacré une période de lecture afin de s'appropriier le sujet et d'acquérir une connaissance empirique du domaine étudié par l'accumulation d'observations. A l'issue de cette durée, le sujet a été plus précis du fait des cadrages concernant les acteurs et le choix des Etablissements Publics d'Aménagement à analyser. C'est ainsi que nous avons pu énoncer la problématique et les hypothèses.

Ensuite, nous avons mis en place un travail détaillé de récolte d'informations se traduisant par trois types de données :

- ✓ Des données législatives et officielles provenant notamment des rapports de préfiguration et d'expertise des deux Etablissements Publics d'Aménagement, les décrets de création d'Opération d'Intérêt National et d'Etablissement Public d'Aménagement à Saint-Etienne et à Bordeaux.
- ✓ Les informations accessibles librement à la population avec les sites internet de l'EPASE et de l'EPABE ainsi que les articles médiatiques. Volontairement, nous avons recherché des articles provenant de la presse locale mais aussi nationale pour avoir un contrepoint des informations qui sont données. En effet, les informations issues de l'échelle locale peuvent être embaumées de façon à donner une image attractive au territoire alors que les données de la presse nationale semblent être plus objectives.
- ✓ Des entretiens ont été effectués avec les acteurs ayant eu des contacts avec l'EPASE ou l'EPABE. Nous énonçons ici les personnes interrogées et leurs caractéristiques pour ne pas le répéter systématiquement par la suite. Nous avons rencontré Brigitte Bredin, ancienne responsable du service de l'urbanisme réglementaire pour la ville de Saint-Etienne, le 18 février 2012 et Marc Sauvez, ancien responsable de la mission de préfiguration de l'EPASE, le 2 mars 2012, tous deux au Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours. Nous avons eu des entretiens téléphoniques avec Carole Contamine, directrice générale adjointe du pôle aménagement et opération de l'EPABE, le 22 mars 2012, Sébastien Chambe, ancien chef de projet du secteur Manufacture Plaine Achille à l'EPASE, le 24 mars 2012 et enfin Géraud Bonhomme, chargé d'établir le Contrat de Plan Etat-Région à l'EPASE, le 10 avril 2012. La volonté est telle que nous avons effectuée des entretiens avec deux personnes travaillant actuellement au sein de l'EPASE et de l'EPABE pour avoir une

comparaison équilibrée.

Après avoir recueilli les informations nécessaires, un travail d'analyse et de traitement des données a été réalisé. Le but était de mettre en parallèle la réalité de l'opération avec la manière dont on la présente. Cela s'est notamment basé par des méthodes de comparaison et d'évaluation dont les bilans ont été formalisés par des tableaux.

D'une part, nous avons mené une enquête comparative par le remplissage d'une grille d'analyse commune dont les informations ont été récoltées sur le même type de terrain qui sont l'EPASE et l'EPABE.

D'autre part, l'évaluation a permis de démontrer si les moyens mis en œuvre ont produit les effets attendus et les objectifs fixés par les programmes des Etablissements Publics d'Aménagement de Saint-Etienne et de Bordeaux. L'évaluation doit comparer « ce qui est » avec « ce qui devrait être ». Dans notre cas, il s'agira d'évaluer la pertinence du fonctionnement de l'EPASE et de l'EPABE par rapport à ce que la loi stipule.

Tout au long du travail de recherche, une démarche dialectique est conduite puisqu'on envisage systématiquement l'idée d'une intervention prépondérante de l'Etat au sein des Etablissements Publics d'Aménagement mais aussi son contraire. De cette confrontation de points de vue, proches ou contradictoires, nous tirons des conclusions susceptibles de donner un aperçu général et complet du sujet par une synthèse claire et objective basée sur une étude argumentée.

PARTIE 1

DES ÉTABLISSEMENTS

PUBLICS D'AMENAGEMENT

CREES POUR AMENAGER ET

EQUIPER LES VILLES

« Un Etablissement Public (EP) est défini par une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière pour remplir une mission d'intérêt général, sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend (État, région, département ou commune) »¹. Il existe plusieurs types d'établissements publics remplissant diverses fonctions.

Depuis la promulgation de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, le statut des établissements publics fonciers d'État a été modifié. On distingue dorénavant deux types d'établissements publics :

- ✓ les Etablissements Publics Fonciers (EPF) qui réalisent les acquisitions foncières de nature à faciliter l'aménagement ultérieur des terrains ;
- ✓ les Etablissements Publics d'Aménagement (EPA) qui réalisent les opérations d'aménagement.

Avant de comparer les Etablissements Publics d'Aménagement de Bordeaux et de Saint-Etienne ainsi que la place qu'occupe l'Etat dans ces structures, il est important de définir un Etablissement Public d'Aménagement et de comprendre le contexte historique d'apparition de l'EPASE et de l'EPABE. Enfin, l'évolution de la création, les enjeux ainsi que les missions de ces deux structures seront analysées par périmètre d'action.

1. Apparition et définition des Etablissements Publics d'Aménagement

Un établissement public d'aménagement (EPA) est un établissement public à caractère industriel et commercial qui réalise des opérations d'aménagement pour le compte et sous l'autorité de l'Etat ou d'une collectivité territoriale.

Selon Bernard Hirsh², « Un établissement public d'aménagement réunit les avantages du service public et la souplesse de fonctionnement de l'entreprise privée. Cet organisme, sans but lucratif, sera chargé d'aménager la ville, mais il n'aura ni le pouvoir communal, ni la liberté d'un promoteur. Son rôle sera d'étudier les plans d'aménagement, d'acquérir les sols, de les équiper en construisant les routes, les égouts, en aménageant les parcs et les jardins et de revendre les terrains à des constructeurs qui, en respectant des directives précises, seront chargés d'édifier les logements, les usines, les magasins, les bureaux ».

¹ D'après le « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement », Pierre Merlin et Françoise Choay, p.363

² D'après « Oublier Cergy... L'invention d'une ville nouvelle : Cergy-Pontoise 1965-1975 », p. 280

11. D'un aménagement régalien des villes nouvelles à un aménagement plus souple des villes contemporaines

En 1945, la France devient de plus en plus urbaine du fait de l'exode rural. Jean-François Gravier¹ exprime et décrit ce mouvement de population dans le livre qu'il a écrit. C'est dans ce contexte que le général De Gaulle confie à Delouvrier la mission de rééquilibrer le territoire national en s'appuyant sur l'aménagement du territoire et particulièrement sur la création de villes nouvelles à proximité de Paris. C'est à Racine qu'a été confié le même travail mais dans la région Languedoc-Roussillon.

Les premiers Etablissements Publics d'Aménagement ont, ainsi, été créés en 1965 pour organiser les villes nouvelles et répondre aux enjeux du Schéma Directeur de Paris où est stipulé : « faire la ville en dehors de la ville ». Au sein de ces structures, l'Etat est omniprésent puisqu'il effectue une prise en charge à la fois stratégique et politique des territoires. Les communes n'ont pas pu s'opposer à cette forte intervention de l'Etat puisqu'elles n'avaient ni les compétences financières ni techniques pour conduire un tel projet.

La loi Boscher du 10 juillet 1970, à la base de la création des syndicats communautaires d'agglomération, posait le partage des finances et des compétences entre les communes originelles et les institutions de la ville nouvelle. Ainsi, on passe d'une gestion basée sur l'investissement à une gestion basée sur les questions du quotidien où, dorénavant, la ville avec ses habitants est prise en compte.

C'est la Datar, créée en 1963, qui gère les Etablissements Publics d'Aménagement. En effet, sa mission est de lutter contre les déséquilibres nationaux dans la répartition des populations et des activités économiques.

En créant des Etablissements Publics d'Aménagement, l'Etat souhaite conduire un projet extraordinaire sur un territoire banal, en bouleversant complètement la logique locale. Ainsi, il y a un décalage total entre ce qui existe sur le territoire et ce que les techniciens vont en faire. Selon Marc Sauvez qui a effectué la mission de préfiguration de l'EPASE, un Etablissement Public d'Aménagement est un « monstre juridique avec un montage conventionnel extraordinaire ».

Les Etablissements Publics d'Aménagement répondent à un principe inégalitaire reposant sur l'équité. En effet, c'est à l'échelon national que va être décidé de façon arbitraire si un territoire peut faire l'objet ou non d'exception et donc être traité de façon extraordinaire sans appliquer le droit commun.

Les Etablissements Publics d'Aménagement ont évolué depuis les années 2000 : on est passé d'un Etat régalien qui décidait tout à un Etat plus souple, partenaire de l'échelle locale.

Selon l'article L321-14 du code de l'urbanisme, « l'Etat peut créer des Etablissements Publics d'Aménagement ayant pour objet de favoriser l'aménagement et le développement durable des territoires présentant un caractère d'intérêt national ». Nous allons par la suite définir ce que signifie « présentant un caractère d'intérêt national » à travers la notion d'Opération d'Intérêt National afin de connaître le champ d'action des EPA.

¹ Dans « Paris et le désert français », 1947

12. L'action de l'Etablissement Public d'Aménagement sur le périmètre d'une Opération d'Intérêt National

a) Les règles spécifiques aux Opérations d'Intérêt National

Une opération d'intérêt national (OIN) est une opération d'urbanisme à laquelle s'applique un régime juridique particulier en raison de son intérêt majeur et de sa vocation stratégique. De ce fait, un périmètre délimite les zones sur lesquelles doivent être envisagées des opérations d'aménagement prioritaires. C'est l'État avec l'avis de la commune concernée qui délivre les autorisations d'occupation des sols et en particulier les permis de construire sur ces périmètres.

L'Etat peut créer ou supprimer une Opération d'Intérêt National par décret en Conseil d'État.

Les articles juridiques définissant une Opération d'Intérêt National sont situés en Annexe 1.

b) La décentralisation à l'origine de l'apparition de la notion

La notion d'Opération d'Intérêt National a été introduite suite aux lois de décentralisation du 7 janvier 1983 qui ont transféré la compétence de l'aménagement du territoire aux communes. En effet, créer ce type d'opération permet à l'État de jouer à nouveau un rôle concernant la prise de décisions en matière d'urbanisme mais uniquement à l'intérieur du périmètre d'Opération d'Intérêt National.

Les premières opérations de ce type furent créées par le décret du 30 décembre 1983 qui a ensuite été complété en 1986, 1995 et en 2000. Il y a, actuellement en France, 15 périmètres d'Opérations d'Intérêt National.

c) Opération d'Intérêt National et Etablissement Public d'Aménagement

Il est nécessaire de souligner qu'un Etablissement Public d'Aménagement agit sur le périmètre d'une Opération d'Intérêt National. En effet, il faut d'abord que l'opération d'aménagement soit classée Opération d'Intérêt National pour qu'un Etablissement Public d'Aménagement qui va gérer ce projet soit créé.

Certes, il existe des Opérations d'Intérêt National sans Etablissement Public d'Aménagement (les aéroports franciliens), il existe aussi des Etablissements Publics d'Aménagement agissant hors d'opérations d'intérêt national (EPA de la Plaine de France et EPA de la Défense), mais cela reste des exceptions.

13. Un Etablissement Public d'Aménagement vu par la loi

a) Un Etablissement Public d'Aménagement sous le contrôle de l'Etat

Placé sous la tutelle du Ministère de l'Aménagement du Territoire, un Etablissement Public d'Aménagement est chargé de mettre en œuvre les opérations de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain, le développement économique et durable des espaces au sein d'un périmètre Opération d'Intérêt National.

L'Etat peut créer ou supprimer un Etablissement Public d'Aménagement par décret en Conseil d'État.

L'Etablissement Public d'Aménagement doit tenir, à la fois, compte des objectifs définis par l'Etat mais aussi des documents d'urbanisme qui représentent la traduction de la volonté locale.

Dans le cas où le projet énoncé par l'Etat ne correspond pas à la volonté des représentants locaux, c'est l'Etat qui tranche au niveau des décisions. L'Etat possède donc un rôle décisionnel supérieur à l'échelle territoriale.

Aussi, le conseil d'administration est composé à la fois de membres appartenant à l'Etat et aux institutions locales. La répartition des sièges est significative au regard de la place qu'occupent les acteurs locaux au sein de l'EPA puisque la règle à respecter est qu'il doit au moins y avoir un nombre égal de personnes appartenant au local que de personnes appartenant à l'Etat ; ainsi les représentants locaux peuvent donc être plus nombreux et avoir plus de poids décisionnel au sein du conseil d'administration.

Malgré la participation des membres de l'Etat au conseil d'administration, l'Etat exerce aussi un contrôle de légalité concernant les décisions prises par l'EPA : il a donc deux échelles de contrôle.

Le directeur général appartient à l'Etat et est nommé par arrêté du ministre en charge de l'aménagement du territoire, après avis du président de l'EPA. Ensuite, le conseil d'administration élit un président et un ou plusieurs vice-présidents.

Les articles juridiques définissant un Etablissement Public d'Aménagement sont situés en Annexe 2.

Il est important de noter qu'un Etablissement Public d'Aménagement est une structure particulière qui doit être différenciée d'un service déconcentré de l'Etat. En ce sens, un Etablissement Public d'Aménagement ne doit en aucun cas être assimilé à l'Etat mais plutôt comme une interface entre l'échelle nationale et l'échelle locale où va se développer un partenariat. Contrairement aux premiers Etablissements Publics d'Aménagement mis en place pour gouverner les villes nouvelles, l'Etat n'est pas plus régalien ni tout puissant dans ce type de structure. Selon Géraud Bonhomme, « l'EPA s'occupe d'aménager le périmètre OIN avec le partenariat de l'échelle locale qui est la garante des équilibres sociologiques et politiques ».

b) Quelques exemples d'Établissements Publics d'Aménagement existants

Il existe plusieurs types d'Établissements Publics d'Aménagement pour la réalisation d'opérations localisées :

- ✓ à l'échelle de quartiers : les EPA de La Défense, de La Villette...
- ✓ à l'échelle de bassins de vie : les EPA de Marne-la-Vallée, de la Plaine de France...
- ✓ à l'échelle des agglomérations : EPA de Saint-Etienne, EPA Bordeaux-Euratlantique, Euroméditerranée
- ✓ à l'échelle régionale : EPA de la Métropole Lorraine, du Nord-Pas-de-Calais, de la Provence Côte d'Azur...

On comptait 14 établissements publics d'aménagement en 2011. Nous citons en annexe 3 quelques Établissements Publics d'Aménagement afin de connaître leurs objectifs et leur territoire d'actions.

c) Bilan

Le tableau suivant reprend les principales spécificités d'un Etablissement Public d'Aménagement par rapport à la loi :

Créé par	Objectifs	Compétences
<p>L'Etat par décret en Conseil d'Etat après avis des conseils régionaux, des conseils généraux, des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que des conseils municipaux des communes de 20 000 habitants situées dans leur périmètre de compétence.</p>	<p>Favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement durable et économique de territoires présentant un caractère d'intérêt national.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Réaliser ou faire réaliser des opérations d'aménagement et des acquisitions foncières - Proposer une stratégie de développement économique et assurer sa mise en œuvre - Assurer la promotion du territoire auprès des opérateurs économiques - Expropriations, préemptions et droit de priorité foncière
Travaille pour	Obligations	Géré par
<ul style="list-style-type: none"> - l'Etat, - les collectivités territoriales 	<p>L'établissement élabore un projet stratégique et opérationnel qui définit ses objectifs, sa stratégie ainsi que les moyens qui seront mis en œuvre pour les atteindre en tenant compte des :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des orientations stratégiques définies par l'autorité administrative compétente de l'Etat - Des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat. 	<p>Un conseil d'administration composé au moins d'un nombre égal de membres appartenant au local que de représentants de l'Etat.</p> <p>Le directeur général est nommé par le ministre de l'aménagement du territoire tandis que le président est un élu local, élu par le conseil d'administration.</p>

Tableau 1 : Spécificités d'un Etablissement Public d'Aménagement

Source : Site Internet www.legifrance.fr

Le tableau suivant décrit les règles de gouvernance des Etablissements Publics d'Aménagement agissant sur le périmètre d'une Opération d'Intérêt National.

	OIN/EPA
Territoire de compétences	Celui de l'OIN
Droit des sols	
Documents d'urbanisme	Collectivités locales
Autorisations du droit des sols	Etat
Création de ZAC	Etat
Gouvernance	
Président	Elu local
Directeur général	Nommé par le ministre après avis du président
Composition du conseil d'administration	Acteurs locaux et nationaux (le nombre d'acteurs locaux est supérieur ou égal au nombre d'acteurs nationaux)

Tableau 2 : Règles de gouvernance d'un Etablissement Public d'Aménagement

Source : Site Internet www.legifrance.fr

Cette synthèse montre que par rapport à une opération traditionnelle, l'opération d'intérêt national fait de l'urbanisme une compétence liée entre l'État et les collectivités locales puisque le droit des sols est géré entre ces deux entités. Le rôle des acteurs locaux est donc modifié puisque l'Etat est le garant de l'Etablissement Public d'Aménagement.

2. L'Établissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne mis en place afin de mettre en valeur les atouts de la ville



Carte 1 : Localisation de la ville de Saint-Etienne en France

Source : Site Internet www.cartefrance.fr

	Saint-Etienne
Commune	171 211 habitants 14 ^{ème} commune
Communauté d'agglomération	383 211 habitants 7 ^{ème} communauté d'agglomération
Aire urbaine	506 655 habitants 17 ^{ème} aire urbaine

Tableau 3 : Caractéristiques démographiques propres à Saint-Etienne

Source : Données INSEE de 2009

Saint-Etienne, préfecture du département de la Loire, se situe dans la région Rhône-Alpes à environ soixante kilomètres de Lyon. Succédant au maire UMP Michel THIOLLIÈRE, la ville a basculé à gauche avec le maire actuel Maurice VINCENT (2008-2014). La ville est actuellement engagée dans un vaste programme de rénovation urbaine visant à conduire la transition entre un statut de ville industrielle héritée du XIX^{ème} siècle à un statut de ville créative du XXI^{ème} siècle.

La ville a un temps d'avance sur les autres car le problème du manque de moyens financiers se pose et elle doit être économe tout en respectant les thématiques du développement durable. En effet, elle est parmi les collectivités les plus endettées de France. La priorité du maire est de désendetter la ville tout en poursuivant des efforts de reconversion et de requalification de la ville pour poursuivre les travaux engagés antérieurement et soutenus par l'Etat.

21. La ville de Saint-Etienne marquée par un lourd passé

Après le recensement de 1990, on observe que la France est divisée en trois :

- ✓ Les territoires qui gagnent des habitants : ils sont autonomes et connaissent une croissance physique, démographique et économique. Il s'agit par exemple de Toulouse, Nantes et Montpellier qui sont des villes qui n'ont pas besoin d'être aidées.
- ✓ Les territoires qui se maintiennent mais avec une légère perte de population. Dans ces cas, le traitement urbain devra s'opérer dans les quartiers concernés.
- ✓ Les territoires situés dans la « diagonale aride » allant des Vosges jusqu'au sud du Portugal qui connaissent une décroissance qui touche aussi bien le centre des villes que la périphérie.

Selon Marc Sauvez, Saint-Etienne appartient à la troisième catégorie de ces territoires. En effet, la ville possède un lourd passé du fait des restructurations de Manufrance en 1985 et de Giat Industries en 2003. On s'aperçoit en 2000 que la ville a fait des efforts considérables pour pallier cette perte de population mais cela n'a pas vraiment fonctionné.

a) Des problèmes liés à :

L'économie, l'emploi et les commerces peu dynamiques

Aussi, une perte de vitesse des commerces, des difficultés de circulation dans un tissu très dense et des friches industrielles encore importantes peuvent être observées.

Une perte drastique de population

Saint-Etienne a subi une perte de population considérable : plus de 20 000 habitants entre 1990 et 2000. Les chiffres du dernier recensement sont plus rassurants, montrant un ralentissement de la perte de population.

L'habitat plus médiocre au centre-ville que dans l'aire urbaine

Les habitants qui ont quitté la ville sont pour moitié restés dans l'agglomération et plus précisément en première et deuxième couronne. La population s'est installée à 20 kilomètres de Saint-Etienne sur la plaine du Forez, qui a gagné 15 000 habitants entre 1999 et 2006 selon l'Insee. Le centre-ville de Saint-Etienne s'est, de ce fait, vidé et connaît aujourd'hui une dégradation. Des actions urbaines doivent donc s'y concentrer.

Une ville endettée

Enfin, la ville présente une situation financière extrêmement préoccupante, qui ne lui permet pas d'engager les opérations de développement et de renouvellement

urbain nécessaires.

Cependant, les premières interventions urbaines sur l'espace public et sur le bâti ont démontré les qualités d'un tissu mutable où la population fait preuve de dynamisme et de solidarité.

b) Mais la ville possède des atouts à mettre en valeur

Une université jeune et incomplète

Cinq facultés, quatre instituts et six grandes écoles sont concentrés à Saint-Etienne ce qui représente environ dix-huit mille étudiants. La ville doit inciter cette population jeune et dynamique à s'installer et ainsi à développer l'économie locale.

Une vie culturelle méconnue

Saint-Etienne est la première ville française à avoir été désignée Ville Unesco de Design avec une reconnaissance internationale et elle intègre, en 2010, le réseau des villes créatives de design puisqu'elle a développé le design comme vecteur de spécialité.

La vie culturelle se situe au premier plan avec le musée d'Art moderne qui recense quatre-vingt mille visiteurs annuels mais aussi avec le centre dramatique national La Comédie qui produit des spectacles remarquables.

La proximité avec Lyon : atout ou inconvénient ?

L'agglomération stéphanoise se situe au deuxième rang des pôles de la métropole lyonnaise, tant par son poids démographique qu'économique, et constitue un enjeu essentiel de portée régionale et européenne.

Selon François Barré¹, ancien directeur de l'Architecture et du Patrimoine au Ministère de la Culture de 1996 à 2000, « Saint-Etienne, ville en grande mutation, continue de traîner une image négative contraire à la réalité. Si la ville porte ce passé, elle doit savoir avancer sans l'occulter mais sans constamment le ressasser comme une gloire à jamais perdue ». François Barré termine en affirmant que « Saint-Etienne dispose d'atouts exceptionnels et possède des traits de caractère et une continuité de valeurs qui seront perçues demain comme les symboles d'une dynamique et d'une anticipation à la condition d'une volonté affirmée de faire mouvement ».

22. Historique de la création de l'EPASE

a) Une volonté locale de pallier la perte de dynamisme de la ville :
« Saint-Etienne 2015 »

Une mutation lourde dans un délai restreint

En 2003, l'équipe de Michel Thiollière porte le projet stratégique « Saint-Etienne 2015 » définissant les enjeux de la ville pour les années à venir car la municipalité cherche à poursuivre la mutation urbaine. Cela s'explique par le fait que la plupart des villes européennes qui se trouvaient dans une situation similaire ont déjà

¹ D'après l'article « Tentative de relevé des traits d'une ville en mouvement et de récit des métamorphoses d'un territoire »

effectué leur reconversion : la concurrence est donc très vive. A travers « Saint-Etienne 2015 », la ville deviendrait avec Lyon une aire urbaine ayant une influence européenne.

Le projet exprime une volonté d'intervention lourde destinée à redévelopper la ville autour de pôles forts identifiés et lisibles qui s'appuient notamment sur les relations avec Lyon : le secteur de Châteaureux (20 hectares autour de la gare) proche de la gare, le site de GIAT Carnot (friche de 11 hectares en centre-ville), le secteur Plaine Achille avec une dimension culturelle affirmée et le secteur Couriot.

Un projet précis dans lequel l'Etat souhaite s'impliquer

« Saint-Etienne 2015 » se formalise par des fiches actions où est indiqué, pour chaque action, un financement approximatif pour mettre en place les solutions techniques répondant aux actions et ainsi un financement total est estimé. Comme la municipalité et l'agglomération ne peuvent pas porter financièrement ce projet, Michel Thiollière décide de faire appel à l'Etat.

Pour ce faire, les élus de Saint-Etienne font paraître une « lettre ouverte à Monsieur le Ministre », « Nous avons su adapter notre économie face aux fermetures liées à la mine et à la sidérurgie... Aujourd'hui, ce qu'attendent les habitants de l'agglomération stéphanoise, c'est un soutien du gouvernement à notre stratégie de développement économique »¹. De son côté, l'Etat ne souhaite pas apporter seulement une aide financière à la ville mais veut établir un diagnostic du territoire.

On observe, ici, deux visions opposées de la dynamique territoriale : le local souhaite, uniquement, avoir de l'argent provenant de l'Etat tandis que ce dernier désire aider la ville en s'introduisant à l'échelle locale.

Les acteurs institutionnels se mobilisent autour de projets forts mais avec des moyens financiers et humains insuffisants. Cependant, l'Etat ne doit pas être omniprésent à l'image des villes nouvelles car Saint-Etienne est, avant tout, marquée par une gouvernance locale.

Aussi, cette mission confiée à l'Etat répond aux décisions émises par le CIADT (Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement des Territoires) du 18 décembre 2003 dans lequel le gouvernement a décidé de renforcer le poids des métropoles françaises, en leur donnant les moyens de leurs ambitions et en améliorant leur attractivité. C'est, dans ce contexte, que trois représentants de l'Etat ont été missionnés pour mener une mission d'expertise sur le territoire et sur le projet « Saint-Etienne 2015 ».

b) Une Mission nationale d'expertise (2004) en accord avec « Saint-Etienne 2015 »²

Les objectifs de la Mission d'expertise

Selon le directeur du cabinet du ministère de l'Equipeement des Transports du Logement du Tourisme et de la Mer, Patrick Gandil³ « Cette mission d'expertise nationale devra :

¹ Lettre ouverte dans le Figaro du 27 février 2003

² Mission nationale d'expertise d'un grand projet d'urbanisme et de développement économique à Saint-Etienne – André Pollet, Patrick Terroir et François Wellhoff – 21 juillet 2004

³ Lettre du Secrétaire Général des Grandes Opérations d'Urbanisme du Ministère de l'Equipeement à François Wellhoff le nommant à la tête de la mission d'expertise – 30 août 2005

- ✓ Préciser le diagnostic et les enjeux stratégiques pour l'Etat,
- ✓ Proposer le programme et les financements à mobiliser pour un grand projet d'urbanisme et de développement économique à Saint-Etienne,
- ✓ Envisager les modalités du partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales
- ✓ Proposer l'outil opérationnel le mieux adapté à un tel projet, qui pourrait notamment prendre la forme d'un Etablissement Public d'Aménagement ».

Les acteurs missionnés

Le 3 mars 2004, l'Etat a demandé au Conseil Général des Ponts et Chaussées de mener une mission d'expertise sur le lancement d'un grand projet d'urbanisme et de développement économique à Saint-Etienne. Les personnes appartenant à l'Etat, nommées par le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et chargées de l'expertise sont Patrick Terroir (conseiller à la Caisse des Dépôts et Consignations), André Pollet (ingénieur général des ponts et chaussées), Pierre Quercy (ingénieur général des Ponts et Chaussées) et François Wellhoff (chargé de mission au conseil général des Ponts et Chaussées).

Le contenu de la mission d'expertise

La première partie de la mission d'expertise est un état des lieux économique et démographique de Saint-Etienne.

Puis, l'Etat souligne que l'agglomération stéphanoise doit s'intégrer à l'aire urbaine lyonnaise afin que la future métropole Lyon/Saint-Etienne ait une reconnaissance au niveau européen. Pour ce faire, cela exige une très lourde rénovation du centre-ville et un développement économique.

Enfin, la mission a étudié toutes les possibilités locales de conduite d'un tel projet ainsi que les terrains qui pourront être utilisés.

Le bilan de l'expertise

La mission d'expertise a été rendue en juillet 2004 et se conclut par une « préconisation » de la mise en place d'une mission de préfiguration d'un Etablissement Public d'Aménagement, qui apparaît comme un outil approprié, en mesure de conduire un projet économique et urbain d'une grande ampleur dans un temps relativement court. Le projet « Saint-Etienne 2015 » voulu par Saint-Etienne est pertinent et adapté aux problématiques de la ville. Seulement, il dépasse les possibilités de financements locaux.

Lors du CIADT suivant, le préfet de la Loire en liaison avec le préfet de région a validé la mise en place d'une mission de préfiguration de l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne.

c) Une Mission de préfiguration de l'Etablissement Public d'Aménagement dominée par les acteurs nationaux

La mission de préfiguration a consisté en un travail d'études techniques en faisant notamment des simulations financières des opérations prévues. Les acteurs appartenant à l'Etat ont beaucoup travaillé avec le service développement urbain de la ville de Saint-Etienne qui connaît l'ensemble des enjeux de la ville.

Le 30 août 2005, l'Etat confie pendant environ un an à François Wellhoff, Marc

Sauvez et Sébastien Chambe la mission de préfiguration de la création de l'EPASE. Cette dernière sera financée à parité par l'Etat, la ville et la communauté d'agglomération de Saint-Etienne.

Les objectifs

La mission de préfiguration a développé son travail selon quatre axes :

- ✓ Préparer le futur Etablissement Public d'Aménagement
- ✓ Etablir un projet urbain cohérent
- ✓ Assurer une coordination au quotidien des acteurs
- ✓ Assurer la direction de l'opération Châteaureux.

Une compétence d'aménagement pour l'Etablissement Public d'Aménagement...

L'Etablissement Public d'Aménagement doit remplir des missions qui lui sont spécifiques dans les domaines techniques, juridiques, fonciers, opérationnels et financiers nécessaires à la conduite stratégique et opérationnelle d'un projet.

... sur un périmètre large

Il est proposé que l'Etablissement Public d'Aménagement exerce un rôle d'aménageur dans un périmètre délimité par une Opération d'Intérêt National afin de garantir la cohérence des projets proposés et de conforter le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales.

La gouvernance

Le pilotage du futur établissement public sera exercé par son conseil d'administration. La mission de préfiguration estime que la présidence ne peut être confiée qu'au maire de Saint-Etienne ou au Président de la Communauté d'Agglomération Saint-Etienne Métropole. Les membres seraient constitués par des représentants de l'Etat, de la région Rhône-Alpes, du département de la Loire, de l'agglomération stéphanoise et de la ville de Saint-Etienne ainsi que du Grand Lyon et des acteurs économiques, comme la Chambre de Commerce et d'Industrie et Réseau ferré de France (RFF) et d'organismes représentatifs de la métropole Lyon/Saint-Etienne comme, par exemple, la région urbaine de Lyon (RUL).

Les financements

L'Etat doit apporter 120 millions d'euros et la ville, l'agglomération, le département et la région, doivent donner la même somme. L'EPASE a donc fonctionné avec un capital de départ de 240 millions d'euros.

Le bilan de la mission de préfiguration

François Welhoff, Marc Sauvez et Sébastien Chambe souhaitent développer un dialogue avec les acteurs municipaux et avoir une vision à grande échelle basée sur les dynamiques de la région Rhône-Alpes. La ville et la mission de préfiguration étaient d'accord sur deux sujets : celui de développer un pôle économique dans le quartier Châteaureux et de développer une Cité du Design. Cependant, certains avis divergeaient, notamment sur la question des espaces publics qui, selon les représentants de l'Etat, doivent être pensés plutôt par les acteurs locaux. La mission de préfiguration a souhaité mettre l'accent sur le fait que même s'ils travaillaient pour les nouveaux habitants de Saint-Etienne, ils n'oubliaient pas les habitants déjà présents.

Le bilan du travail effectué est marqué par la volonté de l'Etat de valoriser la ville et à court terme privilégier les opérations les plus rentables.

Au printemps 2006, une réunion interministérielle a confirmé l'accord de l'Etat et validé le projet de décret de création d'un Etablissement Public d'Aménagement et d'une Opération d'Intérêt National.

d) Deux décrets formalisant le partenariat entre Saint-Etienne et l'Etat

Le projet urbain de Saint-Etienne a été qualifié d'Opération d'Intérêt National avec un périmètre de 430 hectares le 24 janvier 2007 par le décret n°2007-89. L'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne est aussi né le 24 janvier 2007 (décret n°2007-88) d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités locales pour une durée de quinze ans (fin le 31 décembre 2021). Ces créations tiennent compte des avis émis par le conseil régional de la région Rhône-Alpes, le conseil général de la Loire et le conseil de Saint-Etienne Métropole.

Le 28 janvier 2007, le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer a nommé Nicolas Ferrand directeur général de l'EPASE.

L'Etablissement Public d'Aménagement apparaît comme une structure répondant à la fois aux objectifs de développement urbain de Saint-Etienne ainsi qu'à ceux de l'Etat. La création d'une Société d'Economie Mixte d'Aménagement spécifique, comme à Lille avec Euralille, présenterait trop de risques pour la ville, poserait sûrement des difficultés avec certaines collectivités et ne parviendrait pas à mobiliser de véritables partenaires privés. Aussi, un Etablissement Public Local d'Aménagement aurait pu être approprié compte tenu du périmètre du projet mais la loi énonce que cette formule n'est valable que pour les zones urbaines sensibles : ce n'est pas le cas du centre-ville de Saint-Etienne.

e) Dates clés de la création de l'EPASE

2003	2004	2005	2006	2007	2008
Projet « Saint-Etienne 2015 »	Juillet 2004 : Rendu de la mission d'expertise	Août 2005 : Lancement de la mission de préfiguration		24 Janvier 2007 : Décrets de création de l'EPASE et de l'OIN	

Tableau 4 : Historique de la création de l'EPASE

Cette chronologie des événements montre clairement que dès l'instant où Saint-Etienne a exprimé sa volonté de faire appel à l'Etat, ce dernier met en œuvre les procédures pour aboutir à une forme de partenariat entre l'échelle locale et l'échelle nationale.

23. L'intervention de l'EPASE sur des secteurs spécifiques

a) Une structure aux enjeux à la fois locaux et nationaux

EPASE
Saint-Etienne

Sur un territoire de 970 hectares, l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne est un outil exceptionnel chargé d'accélérer le renouvellement urbain du centre-ville afin de transformer l'image de la ville et ainsi attirer de nouvelles populations qui contribueront au développement économique.

Les trois objectifs principaux de l'EPASE sont :

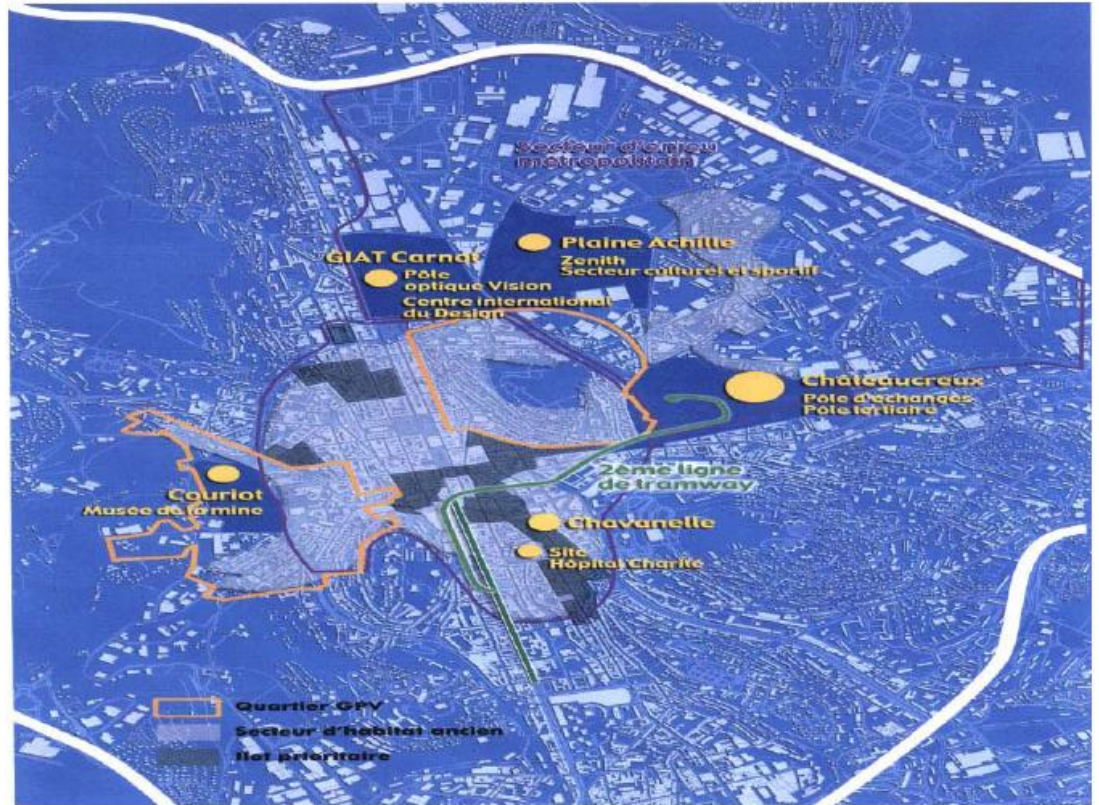
- ✓ Renforcer la position de Saint-Etienne dans l'Eurométropole Lyon/Saint-Etienne/Grenoble en créant un quartier d'affaires et un campus favorisant les collaborations entre filières d'excellence
- ✓ Pérenniser le dynamisme économique du bassin d'emplois en privilégiant les fonctions tertiaires nécessaires au développement des activités industrielles et en renforçant l'attractivité commerciale
- ✓ Restaurer l'attractivité résidentielle du centre-ville en améliorant la qualité des espaces publics et en proposant une offre de logement adaptée.

Contrairement à EuroMéditerranée dont le fonctionnement se rapproche des Etablissements Publics d'Aménagement des Villes Nouvelles, l'EPASE possède une organisation basée aussi bien sur des enjeux locaux que nationaux : cela démontre la nouvelle façon qu'a l'Etat de travailler au niveau territorial.

L'EPASE en chiffres :

- ✓ 970 hectares de projets
- ✓ 210 000 m² de surface de bureaux
- ✓ 343 000 m² de logements (environ 3 690 logements)
- ✓ 133 000 m² d'espace commercial
- ✓ 46 500 m² d'espaces publics.

b) Cinq secteurs de projets dont un majeur à requalifier

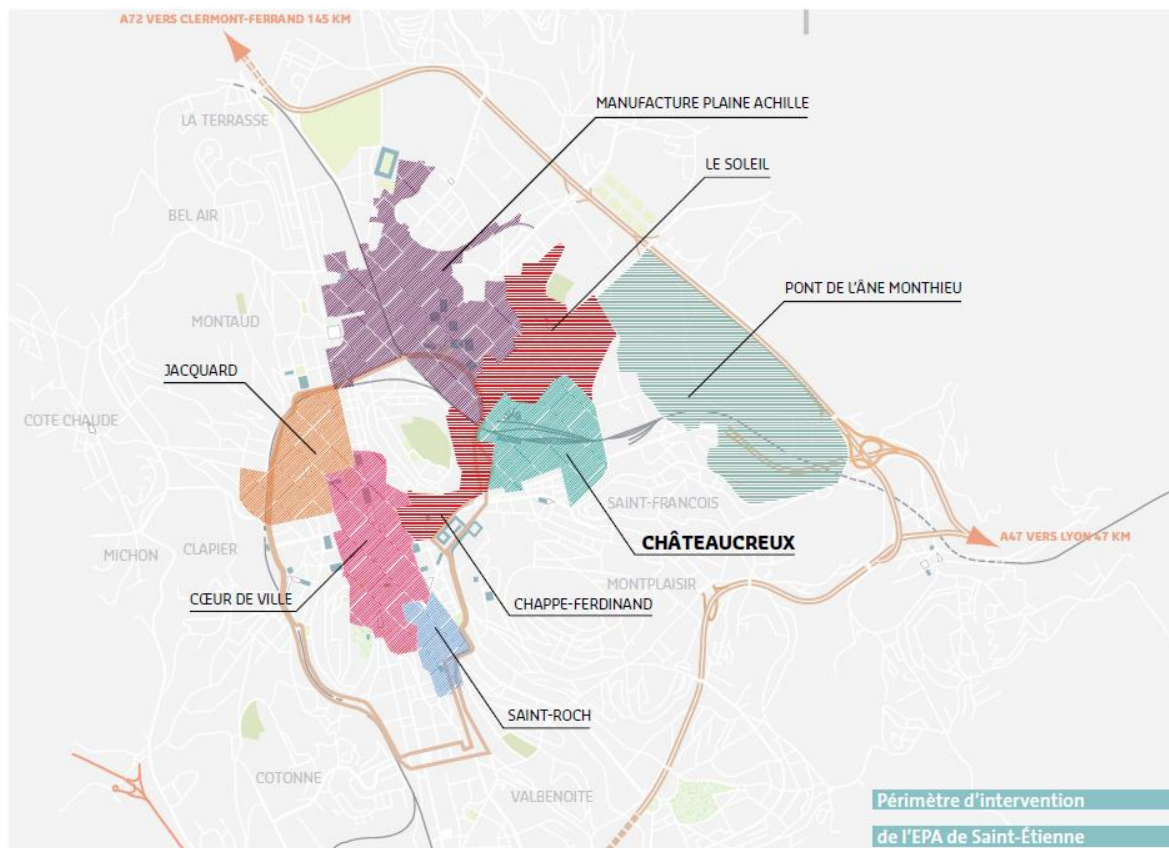


Carte 2 : Les secteurs de projet de l'EPASE

Source : Site Internet www.loire.equipement.gouv.fr

L'EPASE pilote cinq projets sur les quartiers :

- ✓ Châteaueux,
- ✓ Manufacture Plaine-Achille,
- ✓ Pont de l'Ane Monthieu,
- ✓ Ursules
- ✓ Jacquard.



Carte 3 : Périmètre d'intervention de l'EPASE

Source : Plaquette Châteaueux de communication de l'EPASE

Châteaueux : le pôle majeur appartenant à l'Eurométropole Lyon/Saint-Étienne/Grenoble

Châteaueux en chiffres : 250 000 m² SHON sur la partie Sud et 150 000 m² SHON sur la partie Nord

- ✓ 60 hectares de projets
- ✓ 200 000 m² de surface de bureaux (2/3 bureaux)
- ✓ 100 000 m² de logements (1/3 logements c'est-à-dire environ 1 000 logements)
- ✓ 40 000 m² d'espaces publics
- ✓ 600 places de stationnement
- ✓ Un hôtel 3 étoiles de 12 chambres
- ✓ Un restaurant inter-entreprises.

Dans ce quartier situé à l'est du centre-ville et à dix minutes de l'hypercentre, l'objectif est de développer un pôle multimodal majeur à l'échelle de la ville et de l'agglomération où seront concentrés de nombreux modes de déplacements (gare TGV, TER, tramway, bus et vélos). Ce territoire d'envergure métropolitaine d'environ 60

hectares, décomposé en deux phases d'aménagement, sera aussi constitué de logements et de services structurés autour d'espaces publics afin de garantir une mixité des fonctions.

Ce site possède un enjeu stratégique de taille puisqu'il permettra de relier Saint-Etienne à Lyon.

La première phase de l'opération d'aménagement se situe au Sud de la gare SNCF avec la construction de bureaux, de logements et d'espaces publics. La deuxième phase, au Nord des voies ferrées, commencera lorsque la première phase sera terminée et prendra toute son ampleur avec la création d'une gare SNCF biface. L'ensemble des activités développées permettra de dynamiser le quartier à toute heure de la journée, en connectant le monde des affaires au quartier résidentiel.

L'élaboration du plan masse est confiée à l'atelier Ruelle.



Photo 1 : Gare de Châteaureux

Source : Plaquette Châteaureux de communication de l'EPASE



Photo 2 : Pôle multimodal de Châteaureux

Source : Plaquette Châteaureux de communication de l'EPASE

Manufacture Plaine Achille : Campus métropolitain et créatif

Manufacture Plaine Achille en chiffres :

- ✓ 107 hectares de projets
- ✓ 200 000 m² SHON
- ✓ 12 hectares de parc urbain
- ✓ 1 résidence universitaire
- ✓ 800 logements.

Manufacture Plaine Achille s'étend, au nord du centre-ville, de la Cité du Design à la Plaine Achille. Ce site a pour ambition de devenir un quartier à la fois culturel, universitaire et économique où se concentreront les domaines de la technologie, de l'art et des loisirs développés notamment par l'innovation.

Cette zone, coupée en deux par la voie ferrée, comporte déjà un certain nombre d'équipements implantés sans logique urbaine, qu'il est nécessaire de réorganiser ; il s'agit de la Cité du Design et du Pôle Optique Vision Rhône-Alpes à l'ouest de la voie ferrée, et à l'est, on retrouve le Zénith, Le Fil (salle de concert), le pôle universitaire, le parc des expositions, une patinoire, une piscine et un bowling. Bien que le secteur Manufacture Plaine Achille soit déstructuré, il possède néanmoins un potentiel de mutabilité important du fait de ses bâtiments désaffectés et des friches industrielles.

L'agence d'Alexandre Chemetoff accompagnera l'EPASE pendant neuf ans dans la constitution du projet en travaillant sur des études urbaines mais aussi sur la maîtrise d'œuvre opérationnelle.



Photo 3 : La Cité du Design

Source : Plaquette Manufacture Plaine Achille de communication de l'EPASE



Photo 4 : La Cité du Design

Source : Plaquette Manufacture Plaine Achille de communication de l'EPASE

Pont de l'Ane Monthieu : Une entrée de ville à valoriser

Pont de l'Ane Monthieu en chiffres :

- ✓ *130 hectares de projets*
- ✓ *Un pôle commercial innovant de 110 000 m²*
- ✓ *30 000 m² SHON de logements pour environ 500 logements*
- ✓ *10 000 m² SHON de locaux artisanaux.*

Pont de l'Ane Monthieu représente la principale entrée de Saint-Etienne depuis Lyon. Actuellement, cette zone est très dégradée et donne une image négative de l'agglomération. En effet, les enseignes commerciales se sont implantées sans suivre une réflexion d'aménagement, les voitures et les panneaux publicitaires sont omniprésents et la zone est peu praticable pour le piéton. Ce quartier est hétérogène car il est composé d'entrepôts, de commerces, d'activités artisanales et industrielles.

La localisation de ce secteur est stratégique car elle offre des opportunités de développement pour le commerce, l'habitat et l'activité économique.

L'aménagement de Pont de l'Ane Monthieu doit donner une qualité architecturale et urbaine au site afin qu'il reflète une image positive d'entrée d'agglomération. Pour cela, une réflexion doit être menée en ce qui concerne la modernisation des commerces, la hiérarchisation du réseau viaire en développant les circulations douces et enfin l'optimisation et la rationalisation du foncier.

David Mangin et Bernard Reichen ont été sélectionnés pour élaborer sur ce site un concept commercial de nouvelle génération.



Photo 5 : Entrée de Saint-Etienne dans le secteur Pont de l'Ane Monthieu

Source : Plaquette Pont de l'Ane Monthieu de communication de l'EPASE

Ursules : Un renouvellement du cœur de ville

Ursules en chiffres1 :

- ✓ *Un espace public*
- ✓ *7 000 m² de surface commerciale.*

Le réaménagement du centre-ville sera marqué par un espace public majeur ainsi que par de nouvelles surfaces commerciales (environ 7 000 m²) complémentaires à celles qui seront présentes à l'entrée de ville avec

les projets développés autour du quartier Pont de l'Ane Monthieu.

Ce projet accueillera des enseignes commerciales attractives pour la population tout en développant une surface de stationnements en sous-sol, destinés aux futurs clients. Enfin, un traitement paysager devra être effectué pour que la place des Ursules soit valorisée et attirante.

Depuis 2011, Maurice Vincent a suspendu le concours de sélection d'un urbaniste pour aménager ce site car il y a des problèmes de propriété foncière et une petite partie du secteur devra être expropriée.



Photo 6 : Centre-ville de Saint-Etienne

Source : Plaquette Ursules de communication de l'EPASE

Jacquard : Un quartier résidentiel en devenir

Jacquard en chiffres :

- ✓ 30 hectares de projet
- ✓ un pôle commercial de 16 000 m²
- ✓ 13 000 m² SHON de logements neufs soit environ 190 logements
- ✓ 6 500 m² d'espaces verts.

Situé à l'ouest et très proche du centre-ville, le périmètre du quartier Jacquard s'étend sur 30 hectares.

En 2009, une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) a été créée afin de mettre en valeur l'atout principal du quartier qui est son accessibilité à l'hypercentre en restaurant son attractivité résidentielle. Les principales opérations de la ZAC sont les suivantes :

- ✓ La création d'un jardin public
- ✓ La requalification de la place Jacquard pour en faire un lieu convivial au cœur des usages du quartier
- ✓ La construction d'environ 190 logements neufs afin d'attirer de nouvelles populations.

L'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine composée de Jean-Michel Savignat et l'atelier Ville en ville doit travailler en collaboration avec l'EPASE sur ce quartier pendant neuf ans.



Photo 7 : Quartier Jacquard

Source : Plaquette Jacquard de communication de l'EPASE

3. L'Établissement Public d'Aménagement Bordeaux-Euratlantique pour faire de Bordeaux une véritable métropole européenne



Carte 4 : Localisation de Bordeaux en France

Source : Site Internet www.cartefrance.fr

	Bordeaux
Commune	236 725 habitants 9 ^{ème} commune
Communauté urbaine ou d'agglomération	832 605 habitants 4 ^{ème} communauté urbaine
Aire urbaine	1 105 257 habitants 6 ^{ème} aire urbaine

Tableau 5 : Caractéristiques démographiques propres à Bordeaux

Source : Données INSEE de 2009

Bordeaux, appartenant à la région Aquitaine, est la préfecture du département de la Gironde. Alain Juppé succède depuis 1995 à Jacques Chaban-Delmas à la mairie de Bordeaux.

La ville de Bordeaux est souvent qualifiée de « perle d'Aquitaine », mais elle traîne encore aujourd'hui le surnom de « belle endormie » en référence à son centre-ville historique et à ses monuments qui, pendant longtemps, n'ont pas été suffisamment mis en valeur. Pourtant, Bordeaux s'est « réveillée »¹ depuis maintenant plusieurs années et, en juin 2007, une partie de la ville a été classée au patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO. Cela s'inscrit dans une logique urbaine associant un dynamisme collectif et une image valorisée de la ville.

¹ D'après « Bordeaux, ville paradoxale », Jean DUMAS

31. Une ville dynamique et attractive

a) Les projets finalisés

La politique urbaine bordelaise a longtemps été critiquée. En effet, jusqu'en 1995, Jacques Chaban-Delmas a mis en œuvre de nombreux projets mais a eu de nombreuses difficultés à les concrétiser. En 1995, Bordeaux ne possède pas encore de réseau de transport collectif en site propre et il y a une omniprésence de la voiture individuelle entraînant la congestion du centre-ville. Aussi, la Garonne représente une coupure entre la rive gauche et la rive droite.

Alain Juppé, maire élu en 1995, a pris des initiatives changeant fondamentalement la ville en créant notamment les trois lignes de tramway dont le réseau a été conçu de manière à relier les sites majeurs de l'agglomération et à assurer une continuité entre les rives droite et gauche. Par cette action ainsi que la revalorisation et l'embellissement des quais, la Garonne a pu être mise en valeur et représente maintenant un axe de développement de l'agglomération. En effet, la restructuration des quais a permis de fabriquer un espace public contemporain donnant une nouvelle identité à la ville.

Cependant, les projets successifs montrent de plus en plus une affirmation de la culture urbaine. Depuis 1995, la réorganisation des organismes décisionnels traduit un changement dans la façon de gouverner les questions urbaines ainsi que leur traitement.

b) Les projets en cours

A partir de 2002, un état des lieux a mis en évidence deux problèmes publics : la crise du logement et l'étalement urbain. La Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) a alors constaté son incapacité à répondre de manière suffisante à un fort besoin de construction de logements. La question de la densification, envisagée comme une réponse à l'étalement urbain a débouché sur l'émergence de nouveaux objectifs dont l'augmentation de la densité des espaces périurbains pour renforcer les centralités existantes.

32. L'EPABE pour tirer profit de l'arrivée de la Ligne Grande Vitesse

En 2010, la mairie de Bordeaux tire un bilan du grand projet urbain de 1996 et relance un projet analogue nommé : « 2030, vers le Grand Bordeaux, une métropole durable ».

a) La Ligne à Grande Vitesse : une opportunité non négligeable pour Bordeaux

Le projet de Ligne à Grande Vitesse (LGV) Sud Europe Atlantique doit permettre au TGV de circuler jusqu'à 350 km/h sur les tronçons Bordeaux-Tours, Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Madrid. Ainsi, Bordeaux ne serait plus qu'à deux heures de Paris et trois heures et demi de Madrid. La LGV aura un impact indéniable sur les activités économiques bordelaises : les entreprises pourront voir leur compétitivité s'améliorer et leur marché s'élargir puisque la desserte TGV très développée sera un argument majeur dans un dossier d'implantation d'une entreprise. Enfin, le tourisme à Bordeaux sera favorisé puisque de nombreux voyageurs pourront effectuer des séjours de courte durée. En 2020, on estime à 20 millions le nombre de passagers transitant annuellement par la gare Saint-Jean.

Conscients de cette opportunité non négligeable, les élus de la ville et de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) ont décidé de s'emparer de ce levier pour créer un centre d'affaires dans le quartier de la gare de manière à favoriser un développement économique en lien avec la multiplication des voyageurs en gare de Bordeaux Saint-Jean. Cependant, la LGV sera en place à l'horizon 2017 pour le tronçon Paris-Bordeaux et 2020 pour le tronçon Bordeaux-Toulouse-Espagne ; de ce fait, une partie du centre d'affaires prévu par les élus devra être construit afin de donner une image de métropole ouverte sur l'international afin d'attirer la population et les entreprises.

En 2007, un comité de pilotage composé de représentants des collectivités locales s'est créé afin d'étudier l'aménagement du quartier de la gare et de tirer un profit maximal de la future LGV avec une échéance assez courte (moins de 10 ans). Or la ville de Bordeaux, ayant la compétence aménagement, n'est pas assez grande pour porter un projet de cette ampleur.

D'un commun accord entre les représentants de Bordeaux, de Bègles, de Floirac et de la CUB, le comité de pilotage a décidé de contacter l'Etat pour expertiser la mise en place d'une Opération d'Intérêt National sur le territoire de l'agglomération bordelaise. Cette volonté s'inscrit dans un contexte spécifique marqué par des exigences environnementales fortes, du fait du grenelle de l'environnement, mais aussi par une multiplication de périmètres d'OIN au niveau national.

Selon Alain Juppé¹, « le facteur déclenchant est l'arrivée de la LGV qui va nous relier, en premier temps, à Paris en deux heures en 2017. Il faut que nous tirions tout le parti possible de la réalisation des trois lignes ».

b) La Mission d'expertise pour rehausser le niveau métropolitain de Bordeaux²

Le 13 février 2008, Alain Juppé, maire de Bordeaux et Vincent Feltesse, président de la Communauté Urbaine de Bordeaux ont demandé à l'Etat, via une saisine du ministre d'Etat en charge de l'écologie, du développement durable et de

¹ D'après l'article du Sud Ouest du 20 octobre 2011

² Mission d'expertise sur le projet urbain et l'aménagement du secteur de la gare Saint-Jean à Bordeaux – Francis Rol Tanguy – septembre 2008

l'aménagement, de mener une mission d'expertise sur le projet urbain et l'aménagement du secteur de la gare Saint-Jean.

Le 3 mars 2008, Jean-Louis Borloo a donné une réponse favorable à la volonté des acteurs de Bordeaux en confiant la mission d'expertise à Francis Rol-Tanguy (ingénieur général des Ponts et Chaussées). La mission qui s'est déroulée d'avril à septembre 2008, avait pour but de déterminer la meilleure façon de tirer profit du développement urbain avec l'arrivée de la LGV en 2017 ainsi que les conséquences prévisionnelles en termes de déplacements aussi bien à l'échelle locale qu'à l'échelle régionale.

Bilan de la mission d'expertise

La mission a préconisé la constitution d'une Opération d'Intérêt National très vaste (presque 1 000 hectares) ainsi que la mise en place d'un Etablissement Public d'Aménagement visant à conduire cette opération spécifique.

Cependant, Francis Rol-Tanguy insiste sur le fait que « seuls les acteurs de l'agglomération bordelaise peuvent décider d'un changement d'une telle ampleur, mais ils sont en droit d'attendre d'être épaulés s'ils prennent ce pari ambitieux de développer le quartier de la gare Saint-Jean ». Si l'équipe locale souhaite poursuivre dans ce sens, l'Etat sera présent pour aider à mettre en œuvre ce projet.

Séminaire de concertation

Les conclusions de la mission d'expertise ont été présentées les 25, 26, 27 septembre 2008 lors d'un séminaire sur Bordeaux-Euratlantique qui a réuni 70 acteurs du territoire. Cela a permis d'ouvrir un dialogue avec des acteurs extérieurs faisant partager leur expérience. Après de nombreuses discussions, les acteurs ont confirmé leur volonté commune de faire de Bordeaux une métropole européenne et donc de mettre en place un partenariat avec l'Etat. C'est ainsi que la mission de préfiguration a pu se mettre en place.

c) La Mission de préfiguration dominée par l'échelle locale

La mission de préfiguration de l'Opération d'Intérêt National Bordeaux-Euratlantique et de la création d'un Etablissement Public d'Aménagement a été mise en place le 1er février 2009 avec la nomination de Philippe Courtois pour diriger le travail, ancien secrétaire général d'Euroméditerranée. Après avoir conduit la mission de préfiguration, ce dernier aura la charge de diriger le futur Etablissement Public d'Aménagement. L'équipe de préfiguration est constituée de Carole Contamine (de la DDE) en charge de la stratégie urbaine et de la Ville de Bègles, Elise Lusseau, architecte urbaniste conseil de la CUB, chargée du projet de la rive droite, Virginie Rooryck-Llorens, urbaniste à la Délégation Générale d'Aménagement de Bordeaux, responsable du secteur gare. A Astrid Bideault-Le Bret (Ville de Bordeaux) le volet économique, Christine David-Bollard (CUB) la communication, la concertation et le développement culturel. Enfin, Jean-Michel Boutin (ingénieur de la DRE) portera les dossiers infrastructures, mobilité et transport.

Contrairement à la mission de préfiguration stéphanoise uniquement portée par des représentants de l'Etat, on notera ici, l'hétérogénéité des parcours professionnels des acteurs de la mission appartenant au local ou au national.

D'une part, le travail effectué a permis de mettre en place et de négocier les statuts du futur EPA Bordeaux-Euratlantique ainsi que le périmètre de l'Opération d'Intérêt National « rue par rue avec les élus et les services » selon Philippe Courtois. D'autre part, la mission a mené en partenariat avec différents acteurs, un travail pré-opérationnel concernant la gare Saint-Jean.

d) Les décrets OIN et EPA concrétisant le partenariat

Le décret n°2009-1359 du 5 novembre 2009 a doté les communes de Bordeaux, Bègles et Floirac d'une Opération d'Intérêt National dont la superficie est de 738 hectares. Les quatre périmètres ont été sélectionnés par leur localisation stratégique et leur susceptible évolution en termes d'aménagement et d'équipement.

Le décret n°2010-306 du 22 mars 2010 porte la création de l'Etablissement Public d'Aménagement de Bordeaux-Euratlantique par Conseil d'Etat en prenant en compte les avis émis par le conseil régional d'Aquitaine, par la Communauté Urbaine de Bordeaux et par le conseil général de la Gironde. Ce décret marque la volonté de l'Etat de jouer un rôle dans les décisions urbaines au côté des collectivités territoriales.

Le 31 mars 2010, le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer a nommé Philippe Courtois directeur général de l'EPABE.

e) Dates clés de la création de l'EPABE

2007	2008	2009	2010
Organisation de comités de pilotage pour aménager le quartier de la gare	Septembre 2008 : Rendu de la mission d'expertise	Février 2009 : Lancement de la mission de préfiguration 5 novembre : Décret de création de l'OIN	22 Mars 2010 : Décret de création de l'EPABE

Tableau 6 : Historique de la création de l'EPABE

33. Plusieurs périmètres d'actions avec des enjeux communs pour l'EPABE

- a) Une structure mise en place pour créer un centre d'affaires international

L'Etablissement Public d'Aménagement Bordeaux-Euratlantique a un périmètre d'action constitué d'une surface de 738 hectares répartie sur les communes de Bordeaux (386 hectares), de Bègles (217 hectares) et de Floirac (135 hectares). L'objectif principal est de créer, d'ici à 2030, un centre d'affaires au rayonnement international ainsi que de nouveaux quartiers attractifs et répondant à une problématique de mixité fonctionnelle. Ces enjeux correspondent à la volonté qu'à Bordeaux de devenir une métropole européenne impulsée par la mise en service en 2017 puis en 2020 de trois lignes à grande vitesse passant par Bordeaux.

Les objectifs de l'Etablissement Public d'Aménagement Bordeaux-Euratlantique sont :

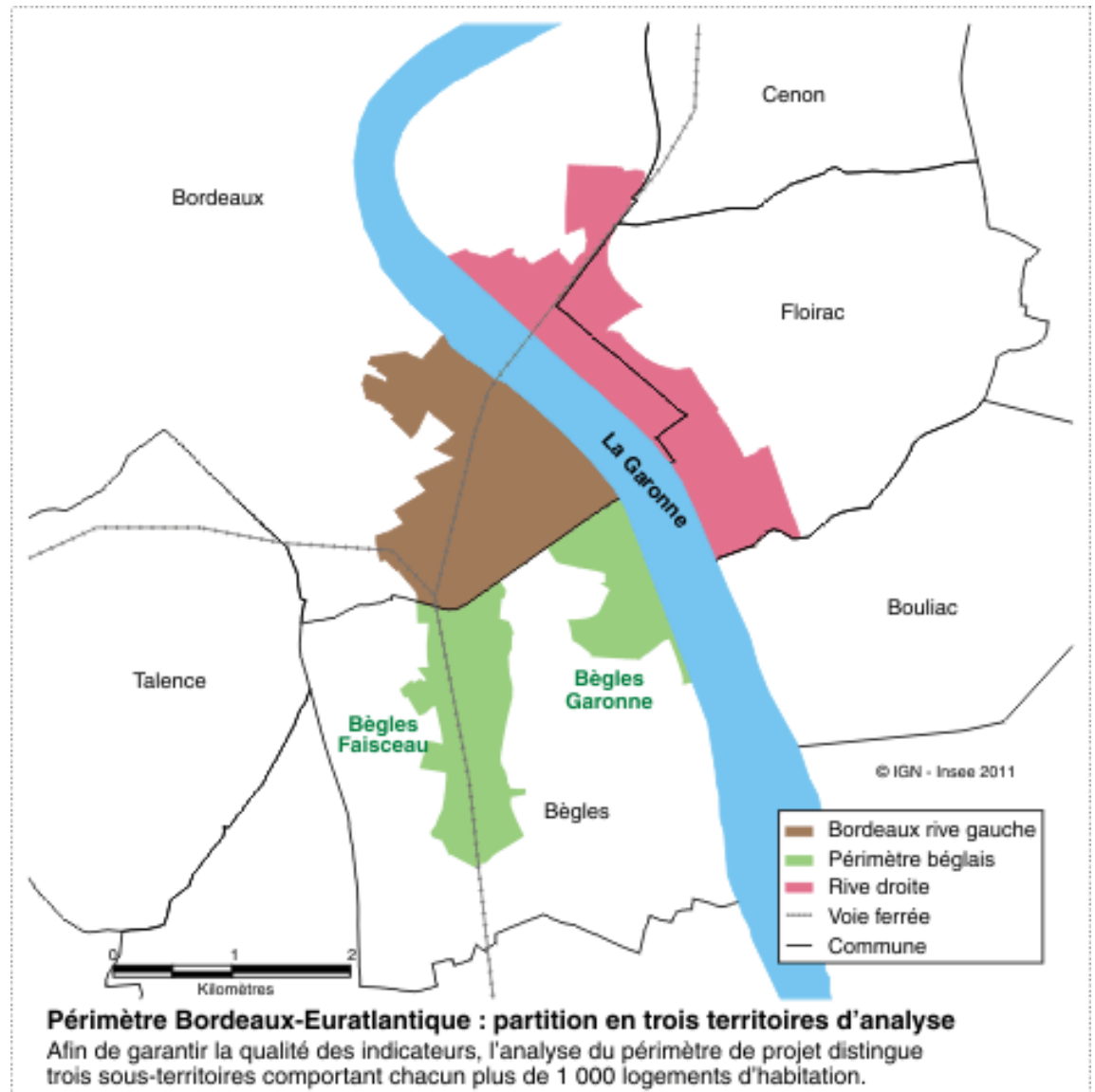
- ✓ Créer une synergie entre les projets existants et le devenir des territoires situés à la proximité des deux rives de la Garonne
- ✓ Développer un centre d'affaires pour renforcer l'attractivité de la métropole bordelaise et atteindre le 20ème rang des villes européennes (classée actuellement 39ème selon les chiffres 2011 de l'Insee)
- ✓ Repeupler le cœur de l'agglomération en créant des équipements
- ✓ S'ouvrir vers le fleuve par la création d'espaces verts
- ✓ Contribuer au développement des activités créatives et culturelles
- ✓ Valoriser l'entrée sud-ouest de l'agglomération.

L'EPABE en chiffres :

- ✓ 738 hectares de projets
- ✓ 2 500 000 m² de construction
- ✓ 1 200 000 m² de logements (environ 15 000 logements dont 25% de locatifs sociaux)
- ✓ 400 000 m² de bureaux
- ✓ 80 000 m² de résidences pour étudiants et personnes âgées
- ✓ 150 000 m² de locaux d'activités
- ✓ 170 000 m² d'équipements publics
- ✓ 40 000 m² de commerces
- ✓ 50 000 m² d'hôtellerie
- ✓ 50 hectares d'espaces verts.

b) Quatre territoires de projet

L'Établissement Public d'Aménagement Bordeaux-Euratlantique s'occupe de quatre projets sur les quartiers Saint-Jean/Belcier, Garonne Eiffel, Bègles Garonne et Bègles Faisceau.



Carte 5 : Localisation des secteurs de projet de Bordeaux-Euratlantique

Source : Site Internet www.insee.fr

Projet Saint-Jean/Belcier : Un pôle d'affaires international



Photo 8 : Localisation de Saint-Jean/Belcier dans la ville de Bordeaux

Source : Site Internet www.bordeaux-euratlantique.fr

Saint-Jean/Belcier en chiffres :

- ✓ 160 hectares
- ✓ 300 000 m² de bureaux
- ✓ 300 000 m² de logements
- ✓ 30 000 m² de locaux d'activités
- ✓ 40 000 m² de commerces
- ✓ 40 000 m² d'hôtels
- ✓ 90 000 m² équipements publics
- ✓ 12 hectares d'espaces publics.

Le quartier Saint-Jean/Belcier dont la superficie est de 160 hectares a pour centralité la gare Saint-Jean et s'étend le long de la Garonne jusqu'au quartier Sainte-Croix. Actuellement, ce territoire est complexe puisqu'il est morcelé par des quartiers existants à préserver, des secteurs à restructurer ainsi que des friches à revaloriser. Cette zone constitue le cœur du projet et sera traitée en priorité pour constituer à terme une véritable vitrine de l'agglomération pour les voyageurs en transit par Bordeaux en créant une nouvelle entrée de ville, attractive.

Il s'agit sur ce site d'anticiper le développement de la gare Saint-Jean et donc l'arrivée de 20 millions de voyageurs par an, d'ici 2017, en construisant un centre d'affaires au rayonnement européen. Le quartier de la gare devra être un pôle multimodal concentrant une desserte optimisée par les transports en commun. Aussi, un quartier mixte sera créé accueillant des logements, des équipements et des espaces publics. Les quartiers historiques existants devront être valorisés notamment en créant un boulevard urbain donnant accès aux berges de la Garonne.

L'équipe Reichen et Robert a été sélectionnée pour accompagner ce projet pendant neuf ans.



Photo 9 : Futur quartier Saint-Jean/Belcier

Source : Site Internet www.bordeaux-euratlantique.fr

Projet Garonne Eiffel : La reconquête de la rive gauche



Photo 10 : Localisation de Garonne Eiffel dans la ville de Bordeaux

Source : Site Internet www.bordeaux-euratlantique.fr

Garonne Eiffel en chiffres :

- ✓ 126 hectares
- ✓ 500 000 m² de logements
- ✓ 150 000 m² de bureaux
- ✓ 20 000 m² de commerces
- ✓ 20 000 m² d'hôtels
- ✓ 50 000 m² de locaux d'activités
- ✓ 50 000 m² d'équipements publics
- ✓ 20 hectares d'espaces publics et paysagers.

Le territoire Garonne Eiffel de 126 hectares (dont 87 hectares appartiennent à Bordeaux et 39 hectares à Floirac), situé sur la rive droite de la Garonne, fait face au territoire du projet Saint-Jean/Belcier.

Le passé industriel a marqué ce territoire constitué de zones d'activités morcelées, de friches industrielles importantes et de quartiers d'habitat isolés. L'ambition de Garonne Eiffel est de refléter une image attractive en travaillant sur les choix architecturaux et paysagers pour jouer sur sa visibilité depuis la rive gauche, de façon à reconquérir le fleuve et ses rives.

Ce quartier s'inscrit dans un prolongement du quartier d'affaires Saint-Jean/Belcier avec la création d'un transport en commun approprié. Cependant, Garonne Eiffel accueillera un développement mixte et diversifié tout en conservant les activités économiques existantes.

L'équipe TVK (Trevelo et Viger Kohler Architectures Urbanistes) a été désignée lauréate du concours d'urbanisme en décembre 2011.



Photo 11 : Vue sur Bordeaux depuis le futur quartier Garonne Eiffel

Source : Site Internet www.bordeaux-euratlantique.fr

Projet Bègles Garonne : Entrée sud de l'agglomération bordelaise



Photo 12 : Localisation de Bègles Garonne dans la ville de Bordeaux

Source : Site Internet www.bordeaux-euratlantique.fr

Bègles Garonne en chiffres : (en cours d'étude)

- ✓ 140 hectares
- ✓ 500 000 m² de constructions nouvelles dont 400 000 m² de logements

Ce quartier représente une interface entre l'habitat traditionnel, le centre-ville de Bègles et la Garonne. Il s'agit de créer, sur ce territoire, un quartier de ville moderne pour accueillir des nouvelles populations et renouveler les fonctions économiques. Ce territoire est stratégique puisqu'il représente la principale entrée sud de l'agglomération bordelaise. L'image devra être attractive pour qu'à l'avenir, cette zone joue un rôle de vitrine de l'agglomération en travaillant notamment sur le maillage routier et la desserte en transports en commun.

Projet Bègles Faisceau

L'EPABE a missionné Alexandre Chemetoff (urbaniste) pour qu'il mette en cohérence avec l'Opération d'Intérêt National, les différents projets énoncés par la ville de Bègles aux abords de la gare qui sont : l'extension de la ligne C du tramway, le renouvellement du quartier du Dorat, la modernisation du stade Moga et la reconversion du Centre de Tri Jean-Jacques Bosc en Cité numérique.

Après avoir détaillé les missions spécifiques et les objectifs propres aux Etablissements Public d'Aménagement de Saint-Etienne et de Bordeaux-Euratlantique, nous allons essayer de dégager leurs points communs et leurs divergences. En effet, il est important de justifier le choix de ces deux Etablissements Publics d'Aménagement qui permettront de répondre à la problématique de recherche.

4. L'EPASE et l'EPABE : deux structures différentes ?

Il nous semble judicieux de regrouper les caractéristiques principales des deux Etablissements Publics d'Aménagement dans le tableau suivant. En effet, mettre en parallèle les volontés et les décisions relatives à l'EPASE et l'EPABE permet de comparer plus aisément les deux projets et leur mise en œuvre.

L'analyse comparative mais objective des deux Etablissements Publics d'Aménagement par ce tableau, a pour but de rendre compte et d'expliquer les différences et les points communs entre les enjeux, les acteurs, les processus et les effets de leur mise en place par des items précis. Au-delà de l'exercice descriptif, cette comparaison a une valeur de tentative d'explication.

Tableau comparatif de l'EPASE et de l'EPABE

OIN	EPA	Périmètre du projet	Objectifs	Atouts	Enjeux	Opérations prévues	Coûts
Bordeaux Euratlantique	<p>EPA Bordeaux Euratlantique</p> <p>Président : Vincent Feltesse (Président de la CUB)</p> <p>Vice président : Alain Juppé (Maire de Bordeaux et Ministre des affaires étrangères et européennes)</p> <p>Directeur général: Philippe Courtois</p> <p>20 employés</p>	<p>738 ha sur 3 communes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 386 ha à Bordeaux - 217 ha à Bègles - 135 ha à Floirac <p>Saint-Jean/Belcier : 160 hectares par l'équipe Reichen et Robert et Associés</p> <p>Garonne Eiffel : 126 hectares par l'équipe TVK</p> <p>Bègles Garonne : 140 hectares</p> <p>Lancement du concours en 2011/2012</p> <p>Bègles Faisceau : aménagé par Alexandre Chemetoff</p>	<p>S'affirmer comme l'une des grandes métropoles européennes en créant une nouvelle centralité économique d'ici 2017 par un centre d'affaires international et de nouveaux quartiers pour accueillir : 30 000 habitants et 20 000 emplois en plus.</p>	<p>LGV: Grand projet qui transformera Bordeaux en carrefour du sud ouest européen avec en 2020, 20 millions de voyageurs à la gare Saint-Jean.</p> <p>Bordeaux est classée au 39^{ème} rang des villes européennes et à pour objectif d'être 20^{ème} dans 15-20 ans (atouts historiques, culturels et environnementaux).</p> <p>Importantes disponibilités foncières mobilisables à moyen et long terme au sein du périmètre de l'OIN</p>	<p>Aménager un vaste territoire entre les deux rives de la Garonne</p> <p>Développer un centre d'affaires pour renforcer l'attractivité de la métropole bordelaise</p> <p>Repeupler le cœur de l'agglomération et créer des équipements</p> <p>Créer un modèle de développement durable cohérent avec notre climat et nos modes de vie</p> <p>Créer des espaces verts et s'ouvrir vers le fleuve</p> <p>Contribuer au foisonnement culturel et au développement des activités créatives</p>	<p>Construction de 2,5 millions de m² de surface :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 200 000 m² de logements (soit environ 15 000 logements) - 400 000 m² de bureaux - 80 000 m² de résidences pour étudiants et personnes âgées - 150 000 m² de locaux d'activités - 170 000 m² d'équipements publics - 40 000 m² de commerces - 50 000 m² d'hôtellerie - 50 hectares d'espaces verts 	<p>624 millions d'euros et environ 100 millions d'euros de déficit assumé à 35% par l'Etat, 20% par Bordeaux, 7% par Bègles et 3% par Floirac</p>

Saint- Etienne	<p>EPA de Saint-Etienne</p> <p>Président : Maurice Vincent (maire de Saint-Etienne)</p> <p>Directeur : Nicolas FERRAND</p> <p>18 employés</p>	<p>970 hectares sur la ville de Saint-Etienne :</p> <p>Châteaureux : 60 hectares par l'atelier Ruelle</p> <p>Manufacture Plaine Achille : 107 hectares par Alexandre Chemetoff</p> <p>Pont de l'Ane Monthieu : 130 hectares par David Mangin et Bernard Reichen</p> <p>Ursules</p> <p>Jacquard : 30 hectares par Jean-Michel Savignat et l'atelier Ville en ville</p>	<p>-Renforcer l'attractivité territoriale en contribuant au changement d'image de St Etienne et en développant les centralités</p> <p>- Pérenniser le dynamisme économique du bassin d'emploi</p> <p>- Ecarter le risque de récession urbaine et sociale en centre-ville en réhabilitant le logement dégradé et en améliorant la qualité des espaces publics.</p>	<p>Territoire pionnier en matière de création industrielle et de nombreuses collaborations entre univers technique, scientifique, économique, culturel...</p> <p>Culture a une place prépondérante et notamment le design</p> <p>Aménagements urbains de qualité (2 lignes de tram, bus...) pour les usagers</p> <p>Forte mixité sociale</p>	<p>Améliorer l'habitat</p> <p>Accélérer le dynamisme économique de nombreux quartiers</p> <p>Accélérer le renouvellement urbain de la ville en favorisant le développement de l'emploi, du commerce et de l'habitat</p> <p>Contribuer à renforcer la ville dans sa position de second pôle urbain de l'Eurométropole Lyon/St Etienne/Grenoble</p> <p>Pérenniser le dynamisme économique du bassin d'emplois</p> <p>Restaurer l'attractivité résidentielle du centre-ville</p>	<p>- 970 hectares de projets</p> <p>- 210 000 m² de surface de bureaux</p> <p>- 343 000 m² de logements (environ 3 690 logements)</p> <p>- 133 000 m² d'espace commercial</p> <p>- 46 500 m² d'espaces publics</p>	<p>255 millions d'euros et environ 125 millions de déficit assumé à 50% par l'Etat, 30% par Saint-Etienne et les 20% restant par Saint-Etienne Métropole, le conseil général et le conseil régional</p>
---------------------------	---	---	---	--	---	--	---

Tableau 7 : Tableau comparatif de l'EPASE et de l'EPABE

41. Des divergences claires entre les deux Etablissements Publics d'Aménagement

a) Deux villes, deux échelles d'influence, deux stratégies

La démographie

Le tableau suivant regroupe les caractéristiques démographiques des villes de Saint-Etienne et de Bordeaux.

	Saint-Etienne	Bordeaux
Commune	171 211 habitants 14ème commune	236 725 habitants 9ème commune
Communauté urbaine ou d'agglomération	383 211 habitants 7ème communauté d'agglomération	832 605 habitants 4ème communauté urbaine
Aire urbaine	506 655 habitants 17ème aire urbaine	1 105 257 habitants 6ème aire urbaine

Tableau 8 : Caractéristiques démographiques des villes de Saint-Etienne et de Bordeaux

Source : Données provenant de recensement INSEE de 2009

Nous notons que, d'une manière générale, la population bordelaise est à peu près le double de la population stéphanoise au niveau de la commune, de la communauté urbaine ou d'agglomération et même de l'aire urbaine. Ce constat se retrouve aussi en ce qui concerne le classement des villes et le rang qu'elles occupent dans la liste nationale.

L'enquête sur le marché immobilier 2012 concernant les choix d'investissements dans les villes françaises effectuée par Explorimmo.com justifie aussi le choix de ces deux terrains d'études. Cette étude, destinée à la population et aux potentiels investisseurs, a pour but de dégager les nombreux éléments qui doivent être pris en compte avant de faire le choix de la ville dans laquelle on souhaite s'implanter. Bordeaux est la ville la mieux classée en termes de dynamisme économique et d'attractivité immobilière. On peut se demander si l'EPABE joue, en ce sens, un effet de levier ? Saint-Etienne se place à la dernière place du classement mais le point positif est que cette ville a été retenue parmi les trente villes françaises les plus peuplées.

La stratégie des villes basée sur une histoire propre

Les villes ont évolué dans un contexte socio démographique et géographique différent avec des déterminants régionaux, nationaux, européens ou mondiaux. Cela implique donc l'apparition d'enjeux différents qui répondent à des problématiques spécifiques basées sur des transformations des modes de pensée locale.

Marqué par des restructurations importantes et une baisse drastique de sa population, Saint-Etienne souhaite devenir attractive par la rénovation de son centre-ville ainsi que le développement de son activité économique. Ces actions ont pour but de s'associer à Lyon et à Grenoble au sein de l'Eurométropole¹. Cependant, cette volonté est trop lourde pour n'être portée qu'au niveau local : sans une aide de l'Etat, les projets ne pourront pas se réaliser. Ce dernier a donc un rôle de tutelle pour aider la ville à résoudre ses problèmes et à la transformer. Pour Michel Thiollière², « Il s'agit de préparer une reconstruction durable, plutôt que de seulement remédier à une situation d'urgence ».

D'un autre côté, Bordeaux est une ville dynamique et en constante évolution. Cependant, elle souhaite profiter de l'arrivée de la LGV en 2017 pour devenir davantage attractive afin d'avoir un poids européen. Pour Alain Juppé, la création de l'EPA Bordeaux-Euratlantique représente « une étape importante du projet qui va permettre la création d'un pôle tertiaire international, à proximité de la gare Saint-Jean dans la perspective de l'arrivée de la LGV »³. Contrairement à Saint-Etienne, nous observons qu'il n'y a aucunement besoin que l'Etat mette sous tutelle la ville mais qu'il apporte son aide financière et accélère les procédures administratives.

b) L'EPASE : une action plus étendue mais moins ambitieuse que l'EPABE

L'EPABE a un périmètre de 738 hectares qui s'étale sur trois communes (Bordeaux, Bègles, Floirac) alors que l'action de l'EPASE se concentre uniquement sur une commune (Saint-Etienne) avec 970 hectares. L'EPABE a une superficie d'action relativement moins importante avec quatre secteurs de projets que celle de l'EPASE qui possède plus de 200 hectares de plus et cinq secteurs de projets.

Les nombres de logements énoncés par les deux Etablissements Publics d'Aménagement ne peuvent être comparés car l'un représente le nombre de logements précis et l'autre un ratio par rapport au renouvellement du parc des résidences principales. Cependant, nous notons que l'EPABE souhaite construire plus de logements que l'EPASE. Cela s'explique par le fait que de nombreux logements dégradés du centre-ville seront réhabilités à Saint-Etienne. D'autre part, il y aura aussi deux fois moins de surface de bureaux à Saint-Etienne qu'à Bordeaux principalement situés sur les secteurs proches des gares. Cependant, Saint-Etienne possèdera près de trois fois plus de surface commerciale qu'à Bordeaux car un des enjeux prépondérant de cette ville est de redynamiser ses commerces.

Les objectifs quantitatifs de surfaces destinées aux logements, commerces et bureaux sont vraiment disparates car ils répondent aux enjeux socio économiques spécifiques aux villes. Evidemment, cela se traduit par des coûts d'investissement tout à fait différents mais on remarque que l'Etat apporte dans les deux cas la plus grande part financière pour combler le déficit prévu.

¹ Dossier de presse : « Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole, Porte de l'Isère, une Eurométropole pour demain »

² D'après « Saint-Etienne, Mutations lieux, enjeux, acteurs », Marc Bonneville

³ D'après « L'Echo des Girondins » du premier trimestre 2010

- c) Contrairement à l'EPABE, une mission de préfiguration nationale pour l'EPASE

Même si pour les deux Etablissements Publics d'Aménagement la mission d'expertise a été portée par une seule personne appartenant aux Ponts et Chaussées, on note des divergences quant aux personnes ayant conduit la mission de préfiguration. Il s'agit uniquement de représentants de l'Etat au nombre de trois pour l'EPASE tandis que sept personnes dont quatre appartiennent à l'échelle locale pour l'EPABE. Bordeaux-Euratlantique a donc été conduite par des acteurs d'où se sont dégagés davantage de volontés et d'enjeux locaux.

Cependant, de l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne (EPASE) et de l'Etablissement Public d'Aménagement de Bordeaux-Euratlantique (EPABE) se dégagent certaines convergences.

42.... mais des similarités observées

- a) Une volonté commune de création récente d'un Etablissement Public d'Aménagement

D'abord, la création de ces deux établissements s'est faite à peu près en même temps et est assez récente : 2007 pour Saint-Etienne et 2010 pour Bordeaux. Ces deux Etablissements Publics d'Aménagement sont à l'échelle d'une agglomération et se situent en province. Aussi, ils ont été créés pour gérer des Opérations d'Intérêt National en mettant notamment en place une forte concertation dans les projets qu'elles dirigent et de ce fait, il y a une forte volonté d'impliquer la population.

Même si les contextes de mise en place des EPA sont très différents, la création s'est faite suivant les mêmes étapes : expression de la volonté communale de faire intervenir l'Etat, conduite d'une mission d'expertise puis d'une mission de préfiguration puis création d'une OIN et d'un EPA par décret en Conseil d'Etat.

Certes, ces deux villes ont mis en place des EPA mais il est important de connaître les raisons de ce choix. On constate par la suite que même si elles se traduisent de façon différenciées, les volontés communales sont basées sur des idées similaires.

- b) L'intervention de l'Etat pour :

Accélérer la dynamique locale

Les projets urbains impliquent des temporalités assez longues s'inscrivant dans des échéances politiques et des cycles économiques. En effet, les délais sont liés à la multiplication et à l'empilement administratif des procédures. Faire intervenir l'Etat permet, ainsi, de diminuer la complexité des échelles territoriales et donc d'optimiser le temps.

Il est tout aussi urgent pour Saint-Etienne que pour Bordeaux de mettre en place un Etablissement Public d'Aménagement. Effectivement, l'EPABE représente un levier nécessaire à un développement économique supplémentaire du fait de l'arrivée de la LGV en 2017 ; tandis que l'EPASE joue un rôle très important afin d'aider Saint-Etienne à sortir d'une situation de récession.

Saint-Etienne doit réussir sa reconversion vers un territoire attractif dans un délai très court. Si les décisions d'aménagement tardent, la ville ne sera plus en mesure de résoudre les problèmes auxquels elle est confrontée. Ainsi, seule la mobilisation de l'Etat aux côtés des acteurs locaux est susceptible d'accélérer ces changements. Brigitte Bariol, directrice d'Epures, l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne, rappelle que la création de l'EPASE était fondée sur l'urgence à agir : « Après avoir analysé les besoins site par site puis quantifié les moyens financiers nécessaires en les mettant en relation avec ceux dont disposaient les collectivités, il est apparu que ce programme demandait une trentaine d'années. Avec un Etablissement Public d'Aménagement, nous espérons réussir en quinze ans »¹. Jean-Pierre Berger, ancien DRH de Casino, explique que « pour arriver aux travaux qui se font aujourd'hui, dix ans ont été nécessaires entre la prise de conscience de Michel Thiollière du déclin de la ville et les premières réalisations »². Et insiste : « Le temps presse, il faut faire vite ».

D'autre part, à Bordeaux, le premier tronçon Paris-Bordeaux de la LGV sera inauguré en 2017. De ce fait, les travaux devront commencer assez rapidement pour que le quartier Saint-Jean/Belcier soit effectif en même temps que l'arrivée des nouveaux voyageurs. La ville est dynamique, portée par des acteurs motivés et prônant l'amélioration et la valorisation de leur territoire (tramway, réaménagement des quais...). Malgré la motivation et la rapidité des réflexions locales, le quartier d'affaires ne pourrait pas être opérationnel d'ici 2017 sans l'intervention de l'Etat qui va diminuer et accélérer les procédures administratives.

Apporter une aide financière

Cette raison se rapproche de la précédente car pour trouver les financements à la conduite d'un projet d'une telle ampleur, de nombreuses années seraient nécessaires aux collectivités locales. Le partenariat avec l'Etat est essentiel puisque les projets demandent de lourds investissements que seules les collectivités locales ne pourraient pas assumer au niveau budgétaire mais aussi au niveau temporel.

Même si les élus stéphanois ont porté le projet « Saint-Etienne 2015 », il manquait des moyens financiers et d'ingénierie urbaine pour le mettre en œuvre. En ce sens, l'EPASE et l'EPABE apportent un engagement, une expertise et un soutien financier important. Pour François DUVAL, directeur de l'Ecole d'Architecture de Saint-Etienne, l'EPASE est « à la hauteur des enjeux, car il est difficile de faire de la qualité quand on n'a pas les moyens »³.

Etre reconnue à différentes échelles

Les villes de Bordeaux et Saint-Etienne veulent être influentes dans le but d'attirer aussi bien une population nouvelle que des entreprises.

- ✓ Au niveau national pour Saint-Etienne

¹ D'après la « Gazette de la Loire » du 26 décembre 2008

² D'après « Construire un projet de ville : Saint-Etienne in progress », Ariella Masbounghiet Frédérique De Gravelaine

³ D'après « Saint-Etienne, Mutations lieux, enjeux, acteurs », Marc Bonneville

En lançant de nombreux projets en rapport avec ses choix urbains, Saint-Etienne cherche à placer son agglomération parmi les pôles d'excellence français pour apporter la preuve d'un dynamisme retrouvé.

- ✓ Au niveau européen pour Bordeaux et pour Lyon/Saint-Etienne

Classée au 39ème rang des villes européennes selon l'Insee, Bordeaux souhaite atteindre le 20ème rang d'ici 20 ans en devenant une métropole du sud-ouest européen sans perdre pour autant son humanité, sa qualité de vie et son échelle humaine. Pour ce faire, l'Opération d'Intérêt National Bordeaux-Euratlantique et l'EPABE constitueront un levier de création de métropole en véhiculant une image attractive de la ville en France et à l'étranger.

Le projet « Saint-Etienne 2015 » trouve son sens dans un périmètre qui dépasse l'agglomération stéphanoise et intègre celle de Lyon. L'intervention de l'Etat se justifie ici par le fait que Lyon/Saint-Etienne/Grenoble veut devenir une Eurométropole. François Duval souligne que « Lyon n'a pas encore l'échelle européenne critique et que Saint-Etienne peut lui donner de la consistance »¹. Actuellement, les acteurs stéphanois et lyonnais ont compris leur intérêt d'agir en collaboration mais les engagements sur des projets communs restent encore limités. Brigitte Bariol souhaite que Saint-Etienne s'ouvre à Lyon « pour en être un pôle, pas le sous-traitant, ni le dortoir »². Michel Thiollière s'exprime sur le développement de l'aire métropolitaine Lyon/Saint-Etienne en disant « dans un monde de plus en plus incertain, et de plus en plus individualiste, nous devons renforcer encore davantage, avec nos amis lyonnais et Rhône alpins, notre coopération et multiplier nos échanges. Ce n'est qu'à ce prix et avec une volonté politique forte que nous pourrions jouer un rôle clef dans le concert des métropoles européennes. Et on y arrivera plus vite si l'Etat nous aide à nous restructurer »³. Cette volonté pourra se développer puisque le TER reliant Saint-Etienne à Lyon est une des lignes de train les plus fréquentées de France, avec quinze mille voyageurs par jour et des cadences comparables à celles de la région parisienne (94 trains dont 8 TGV par jour)⁴. C'est pour répondre aux besoins des usagers qu'un pôle multimodal se développera à Châteaureux afin de faire de Saint-Etienne un élément moteur de la métropolisation lyonnaise.

Mettre en cohérence les politiques locales

Trop souvent, des politiques municipales indépendantes et concurrentes apparaissent et contredisent la volonté de cohérence territoriale. Il en résulte une absence de complémentarité et donc un affaiblissement de l'agglomération.

Patrice Godier et Guy Tapie, sociologues et enseignants à l'école d'Architecture de Bordeaux, émettent le constat qu'il n'y a eu aucune démarche globale et cohérente dans les projets de Bordeaux sur la période 1995-2005 et que la planification urbaine s'est traduite uniquement par une simple juxtaposition de projets communaux⁵. Sébastien Ségas soulève la même remarque : « l'action publique nuit à

¹ D'après la revue « Urbanisme » Hors série n°20 - décembre 2003

² D'après la « Gazette de la Loire » du 26 décembre 2008

³ D'après la revue « Lyon Capital » du 8 janvier 2003

⁴ D'après le site internet : www.epase.fr

⁵ D'après « Urbi et Bordeaux : Décisions et représentations urbaines », Christian Sallenave

l'émergence d'une stratégie d'agglomération et induit une tendance à la fragmentation territoriale des politiques publiques »¹.

L'intervention de l'Etat permet d'apporter une vue globale qui s'oppose au manque de prise de recul des élus locaux. Les projets doivent être cohérents et doivent être vus à l'échelle de l'agglomération voire plus pour Saint-Etienne. En ce sens, François Wellhoff affirme, dans la mission de préfiguration, qu'une des démarches de l'EPASE consiste à conduire une réflexion simultanée sur les cinq principaux secteurs d'actions afin de garantir la cohérence de la programmation et favoriser la mise en place d'une politique coordonnée.

Passer outre les intérêts particuliers dans un but de réélection

Le lien entre vote et actions publiques paraît évident dans le sens où l'électorat, par son vote, juge le bilan des politiques qui ont été menées par l'équipe municipale. Les maires doivent, d'une part, mener un projet local qui ait une portée à l'échelle de l'agglomération et, d'autre part, se rapprocher des intérêts locaux pour que l'action publique soit en conformité avec la volonté des habitants.

Trop souvent, les intérêts privés ont dénaturé les projets. Les maires ont le choix de mener un projet urbain qui réponde aux objectifs nationaux, au risque de mécontenter les riverains, ou de mener une action qui soit cohérente aux attentes des habitants, au risque d'être accusés de favoriser les intérêts particuliers. Généralement, les élus cherchent des consensus entre les habitants et le projet dans le cadre des intérêts électoraux. Aussi, le maire veut agir dans le court terme car il pense à sa réélection tandis que l'Etat désire travailler sur des dynamiques qui auront des impacts dans le long terme. En ce sens, l'Etat a une vision plus objective.

A titre d'exemple, le tracé du tramway bordelais traduit un compromis entre le souci de répondre aux besoins de transports en commun des usagers et la volonté politique de certains élus de soutenir des projets urbanistiques communaux. Le choix entre les projets proposés par trois cabinets d'étude aurait été fortement influencé par le désir d'Alain Juppé de voir le tramway passer sur les quais bordelais ou encore par celui du maire de Talence de le voir traverser le centre de sa ville afin de le revitaliser.

L'élu connaît parfaitement son territoire d'influence mais à un moment donné, il est nécessaire qu'il prenne du recul car il se peut que les choix qu'il prend soient influencés car il pense à sa réélection. La gouvernance de l'Etat, à travers un Etablissement Public d'Aménagement, permet de passer au dessus des intérêts particuliers.

Selon Alain Juppé « L'Etat est loin ; l'Etat légifère trop et légifère mal. Et pourtant, nous avons besoin de l'Etat. Même quand la décentralisation progresse l'Etat est loin des gens, des entreprises, des territoires. Et même quand il veut se déconcentrer, il n'y arrive pas ». Cependant, il ajoute que « l'Etat est ambivalent puisqu'il est à la fois frein et aide irremplaçable au développement économique »². Mais Ariella Masboungi affirme qu'il y a « un emboîtement à trouver entre l'Etat et la ville, autant dans la conduite stratégique que dans le pilotage opérationnel »³.

¹ D'après l'article « Penser la ville »

² D'après l'Affectio Societatis dans « Urbi et Bordeaux : Décisions et représentations urbaines », Christian Sallenave

³ D'après « Construire un projet de ville : Saint-Etienne in progress », Ariella Masboungi et Frédérique De Gravelaine

c) La ville, un levier de l'échelle nationale

D'une part, l'échelle locale souhaite valoriser son territoire en faisant appel à l'Etat. D'autre part, redynamiser les villes et développer leur économie est un enjeu essentiel pour le pouvoir central qui, par des villes influentes et fortes, se positionne durablement au niveau européen.

Pour l'auteur, Gilles Pinson, il existe en Europe, trois sortes d'intérêts convergents qui participent au développement de la ville-acteur : « l'intérêt des gouvernements centraux qui voient l'opportunité de modifier leurs dépenses, celui des gouvernements locaux qui peuvent déployer des stratégies de développement, et celui des acteurs économiques qui disposent de rapports plus favorables avec les pouvoirs locaux »¹.

Pour Marcel Roncaylo, sociologue, « la ville se voit enjeu et levier. Dans la mesure où la mondialisation ou le marché européen accroissent la compétition entre les territoires, elle se trouve à la fois médiatrice, support et même animatrice attendue, quand on parle de développement »².

Les villes de Bordeaux et Saint-Etienne, aidées par l'Etat, sont animatrices du développement de leur territoire et positionneront le pays à un rang européen non négligeable. On remarque donc que l'échelon local a aussi besoin de l'échelon national. Cela explique la création d'un Etablissement Public d'Aménagement qui assure une fonction partenariale, accélère le temps d'action et qui traduit le besoin de mobiliser les énergies, les savoir-faire et les financements. La seule création d'une Société d'Economie Mixte d'Aménagement aurait pu être possible mais n'aurait pas permis un apport financier aussi rapide que l'Etat qui s'intéressait à ces deux villes et voulait participer au changement.

Après avoir détaillé l'historique de la mise en place de l'EPASE et de l'EPABE, leurs raisons de création et leurs projets, nous comprendrons la place qu'occupent l'Etat et son pouvoir de décisions au sein de ces deux Etablissements Publics d'Aménagement.

¹ D'après « Projets urbains et construction des agglomérations », Gilles PINSON, p 100

² D'après « Vers le XXIème siècle, in la ville aujourd'hui », Marcel Roncayolo

PARTIE 2

COMMENT S'ORGANISE LA GOUVERNANCE DE L'EPASE ET DE L'EPABE ?

Passant outre les lois de la décentralisation, l'Etat peut jouer un rôle dans l'aménagement urbain par le biais des Etablissements Publics d'Aménagement. Ces structures possèdent une gouvernance assez spécifique en ce qui concerne leur pilotage. En effet, la prise de décisions consiste en l'interaction d'une pluralité d'acteurs gouvernants qui appartiennent à l'Etat et au local. Nous analyserons par la suite, l'influence des choix de l'Etat décentralisé sur les territoires de Saint-Etienne et de Bordeaux ainsi que les caractéristiques décisionnelles des Etablissements Publics d'Aménagement. Les informations recueillies permettront de connaître la place qu'occupent les deux entités au sein de l'EPASE et de l'EPABE.

1. Le local est-il autonome dans la prise de décision en ce qui concerne l'aménagement urbain ?

La façon de « penser l'Etat » a évolué depuis environ un demi-siècle. En effet, de nombreux changements ont modifié le rôle des autorités gouvernementales et plus précisément les relations entre administration et société civile.

11.L'autonomie de l'aménagement des villes : conséquence de la décentralisation

a) Le retour d'un pouvoir local

La décentralisation consiste en un transfert de pouvoirs de l'Etat vers des personnes morales de droit public (communes, collectivités territoriales, établissements publics...) qui disposent d'une autonomie de gestion qui est à la fois :

- ✓ matérielle : la structure décentralisée dispose d'un patrimoine propre ;
- ✓ organique : les affaires de la structure décentralisée sont gérées par des organes qui lui sont propres ;
- ✓ fonctionnelle : la structure décentralisée gère ses affaires librement.

Toutefois, la structure décentralisée, possédant un budget propre, reste sous le contrôle de l'Etat garant de l'intérêt général. Pour ce faire, l'Etat définit le cadre législatif mais c'est au niveau local que les actions se prennent et se décident.

Dans le cas d'un Etablissement Public d'Aménagement, c'est un service du ministère de l'Aménagement du Territoire qui exerce le contrôle de légalité. Les EPA sont définis par une décentralisation fonctionnelle car leurs compétences sont déterminées en accord avec l'Etat au niveau de leurs statuts et de leurs spécialités.

b) Trois phases historiques d'intervention de l'Etat selon Renaud Epstein

D'après Renaud Epstein¹, trois modèles successifs de gouvernement par l'Etat émergent de l'examen des politiques depuis les années cinquante. Par la suite, les propos se placeront dans la perspective de la conception d'Epstein car nous partageons sa vision concernant l'évolution de la place occupée par l'Etat. Même si cet article date de 2005, la pensée est pertinente et appropriée au contexte du sujet d'étude.

Le gouvernement centralisé du local

Dans les années cinquante, l'Etat effectuait une gestion centralisée du local en le dominant largement dans la prise de décisions. Cependant, on pouvait constater une dépendance entre les représentants de l'Etat et les élus locaux. Cela a conduit le pouvoir central à consacrer une place plus large aux intérêts locaux.

Le gouvernement négocié des territoires

A partir du début des années soixante-dix, on observe l'apparition du modèle de gouvernement négocié des territoires, basé sur une transformation de l'intervention de l'Etat : le notable local devient un élu modernisateur, acteur prépondérant de son territoire. L'Etat a, de ce fait, diminué ses interventions et les projets locaux ont ainsi davantage été acceptés par les collectivités.

La loi Defferre promulguée le 2 mars 1982 est considérée comme l'acte I de la décentralisation avec trois innovations majeures :

- ✓ le remplacement par un contrôle de légalité de la tutelle administrative exercée par le préfet ;
- ✓ le transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du conseil général ;
- ✓ la région devient une collectivité territoriale.

Les lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 vont, ensuite, répartir les compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales en instaurant le transfert de ressources. A la fin des années quatre-vingt, le nombre d'acteurs compétents dans l'aménagement du territoire s'est multiplié, car les collectivités territoriales sont maintenant dotées de responsabilités en matière d'aménagement.

Le gouvernement à distance

La politique de la ville a été vivement critiquée car elle traduit une intervention locale d'un Etat qui est censé s'effacer et laisser décider les municipalités. Aussi, de nouvelles disparités apparaissent aussi bien au niveau européen qu'au niveau national, puisque les forces de métropolisation donnent aux villes un rôle grandissant dans le processus de création de richesse.

Ces deux constats ont amené le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin à la réforme de la décentralisation appelée « L'acte II de la décentralisation » par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française. Cette loi a mis en place un principe d'autonomie financière des collectivités territoriales afin d'élargir leur champ d'action et de rétablir un certain équilibre entre ces dernières et l'Etat.

¹ D'après « Gouverner à distance, quand l'Etat se retire des territoires », Renaud Epstein

De ce fait, l'Etat organise son retrait des territoires pour les gouverner à distance, en mettant, par exemple, en œuvre des politiques incitatives.

Les nouvelles règles mises en place permettent donc au pouvoir local de prendre des décisions pour l'avenir de leur territoire sans que cela soit imposé par l'Etat. Selon Pierre Richard¹, auteur, le véritable sens de la décentralisation se caractérise par le partage des pouvoirs centraux et locaux. Cependant, nous allons prouver par la suite, en prenant pour exemples Saint-Etienne et Bordeaux, qu'il arrive que la volonté locale souhaite faire intervenir l'Etat décentralisé sur son territoire.

Un Etablissement Public d'Aménagement est un outil exceptionnel marqué par un Etat présent dans la production opérationnelle. En effet, la plupart des territoires sont « autonomes » et fonctionnent avec des lois et des crédits de droit commun au plus près de la demande et de la gestion locale. Cependant, deux types de territoires ne peuvent pas fonctionner ainsi : les territoires en déclin et les territoires exceptionnels car d'importance nationale. Dans ces cas, la légitimité de la présence de l'Etat est évidente car ces territoires ne peuvent pas s'en sortir seuls.

12. Mais une volonté locale de faire intervenir l'Etat sur son territoire

Dans le contexte actuel de décentralisation, nous pourrions croire que l'Etat n'intervient pas dans l'aménagement des villes et que les décisions sont uniquement prises par les acteurs locaux. Or, nous notons dans les villes de Saint-Etienne et de Bordeaux, la présence de structures agissant sur l'aménagement du territoire et pilotées en partie par l'Etat.

a) Un Etat déjà présent pour gérer le foncier et les quartiers dégradés

De l'EPORA créé pour revaloriser Saint-Etienne à l'EPFL Gironde créé pour apporter une cohérence au territoire girondin

Les villes de Saint-Etienne et de Bordeaux possèdent chacune un Etablissement Public Foncier. Cet outil gère le foncier et lutte contre la spéculation. Il s'agit de l'Etablissement Public de l'Ouest Rhône-Alpes pour Saint-Etienne et l'Etablissement Public Foncier Local de Gironde pour Bordeaux.

L'Etablissement Public Foncier de l'Ouest Rhône Alpes (EPORA)

¹ D'après « Les citoyens au cœur de la décentralisation »



Créé par l'Etat en octobre 1998, dans un contexte de reconversion industrielle de la Loire et de l'ouest du Rhône, l'EPORA intervient sur des friches industrielles et sur des sites dégradés, avec la mission de « changer l'image d'un territoire manquant depuis longtemps d'attractivité, en remplaçant les sites négatifs par un paysage positif »¹ selon Stephan Muzika, directeur de l'EPORA.

Cette politique foncière de requalification permet à l'Etablissement Public d'Aménagement de disposer d'un foncier déjà préparé pour mener des projets sur différents secteurs. L'articulation entre les deux établissements se poursuit puisque l'EPORA est l'opérateur foncier de l'EPASE : « Nous revendons le foncier après traitement (démolition, terrassement, dépollution) à 40% du prix de revient »², précise Stephan Muzika.

Une importante partie du foncier de l'opération Châteaureux était maîtrisée dès 2007 car il a été entièrement porté par l'EPORA, et cédé ensuite à l'EPASE, aménageur, au fur et à mesure de la mise en place des projets. Selon Sébastien Chambe, ancien chef de projet à l'EPASE, « l'EPORA est le bras armé foncier de l'EPASE ».

L'Etablissement Public Foncier Local de Gironde (EPFL)

Le Conseil Général a décidé de créer l'Etablissement Public Foncier Local de Gironde pour développer une politique foncière cohérente sur le département en assurant le portage foncier de terrains pour le compte des communes et des structures publiques. L'EPFL sera ainsi compétent pour conduire toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières.

Actuellement, l'EPFL Gironde n'est pas encore créé et le Conseil Général est en train de finaliser les statuts et le règlement.

L'antériorité de la politique ANRU

L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) s'inscrit dans la continuité des Grands Projets de Ville (GPV) issus de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires (LOADDT) de 1999. L'ANRU a été créée afin d'assurer la mise en œuvre et le financement du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) qui vise à restructurer les quartiers détériorés classés en Zone Urbaine Sensible (ZUS). Au total, cinquante sites de ce type sont répartis sur le territoire national.

¹ Dans l'article « Le projet urbain sera un moteur du développement stéphanois » du Progrès du 17 février 2011

² Dans l'article « Création de l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne » du Moniteur du 26 janvier 2007

On compte quatre quartiers stéphanois appartenant au PNRU : il s'agit de Montchovet, Montreynaud, Tarentaise/Beaubrun/Séverine et Crêt de Roc. Les objectifs principaux sont de renouveler les quartiers anciens fragiles et d'insérer des quartiers d'habitat social. L'agglomération bordelaise, quant à elle, possède six projets financés par l'ANRU dont trois qui se situent à proximité des secteurs d'actions de l'EPABE : le quartier Saint-Jean à Bordeaux, le quartier Farge à Bègles et le quartier Libération à Floirac. Dans ce cas, la politique ANRU a pour ambition de remodeler la trame des quartiers en développant une offre diversifiée de nouveaux logements, en créant des équipements publics majeurs et des nouveaux espaces publics.

L'hypothèse de la gestion du GPV stéphanois par l'EPASE a été envisagée. En effet, l'idée de faire deux structures différentes pour piloter une action d'aménagement de même nature, sur des îlots connexes n'est pas pertinente et cela nuirait à l'efficacité, à la lisibilité et donc à la crédibilité de l'opération. Ainsi, l'EPASE serait aussi chargé d'aménager les quartiers ANRU. Cependant, cela n'a pas été possible car ces quartiers obtiennent déjà des financements de la part de l'Etat et ne peuvent pas obtenir deux financements de même nature.

Depuis la fin des années 1990, on assiste à un retour de l'Etat dans les projets stéphanois et bordelais, dû essentiellement à la demande des institutions locales. Ces interventions prennent des formes renouvelées et partenariales à travers les Etablissements Publics Fonciers et les secteurs financés par l'ANRU. La création des Etablissements Publics d'Aménagement manifeste donc à nouveau un fort engagement de l'Etat sur les agglomérations de Saint-Etienne et de Bordeaux.

b) Une volonté communale à la base de la création d'un Etablissement Public d'Aménagement

Un Etablissement Public d'Aménagement est créé suite à un portage politique local. En effet, une telle structure n'est mise en place que si les acteurs locaux (élus et présidents d'intercommunalités...) sont persuadés qu'aucune mutation significative de leur ville n'est envisageable sans une aide de l'Etat.

Alain Juppé, dans l'*Affectio Societatis*¹, affirme que « nos villes ont plus que jamais besoin de l'Etat pour se développer. C'est de lui que dépendent les grandes décisions d'infrastructures qui modifient le positionnement stratégique de nos métropoles et leur rayonnement international. C'est l'Etat ou ses grands établissements publics qui décident du devenir des grandes friches de l'armée, de RFF, du port autonome... Toutes les opportunités foncières qui conditionnent l'aménagement de Bordeaux dépendent des décisions de cette grande instance ». Michel Thiollière qui était maire de Saint-Etienne lorsque l'EPASE a été créée, perçoit l'intervention de l'Etat comme une opportunité qui pourrait changer la ville : « L'Etat n'est pas là pour gouverner mais en tant que partenaire pour aider le réamorçage des dynamiques urbaines. Il permet de préparer une reconstruction durable »². Nous percevons, à travers ces deux citations, une volonté engagée et une conviction nette de la part des maires des villes de faire intervenir l'Etat.

¹ D'après l'*Affectio Societatis* dans « Urbi et Bordeaux : Décisions et représentations urbaines », Christian Sallenave

² D'après l'article « Suivre pas à pas les urbanistes pour voir se transformer la ville » du Progrès du 27 janvier 2011

Une volonté stéphanoise plutôt influencée par l'appel de l'Etat

Selon Marc Sauvez, Michel Thiollière a plus été considéré comme un maire « communicant » que « bâtisseur ». En effet, son intention était de montrer que Saint-Etienne pouvait redevenir dynamique et être attractive. Cette stratégie est perceptible dès 1994 lorsque Michel Thiollière soutenu par François Dubanchet, ancien maire de Saint-Etienne, demande à l'architecte de renommée internationale Ricardo Boffil de concevoir un projet urbain dont l'objectif était de renouveler l'image du centre-ville alors que l'Agence d'Urbanisme travaillait déjà sur un programme de ce même type. Finalement, après discussions, ce projet urbain ne sera pas mis en œuvre.

Quelques années plus tard et sous les conseils d'Ariella Masbounji, architecte urbaniste de l'Etat, Michel Thiollière fait intervenir des grands noms de l'architecture comme Finn Geipel pour la Cité du Design ou Norman Foster pour le Zénith. Aussi, Ariella Masbounji a conseillé Michel Thiollière de demander une aide à l'Etat pour redynamiser Saint-Etienne.

Une grande partie de l'équipe qui entoure le maire est très motivée pour que Saint-Etienne sorte de cette situation de crise : « Le politique a repris la main »¹ se réjouit Sylvain Liaume, responsable du service aménagement de Saint-Etienne Métropole. La déclaration de Fabienne Cresci, directrice du pôle Urbanisme à la ville, selon laquelle dans huit à dix ans, Saint-Etienne sera une évidence pour tout le monde est résolument optimiste et semble relever de la pensée autoréalisatrice².

Selon Vincent Béal, docteur en sciences politiques à l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne, jusque dans les années 1990, l'histoire de la ville a montré que l'Etat a toujours été très présent dans les prises de décisions locales et a souvent joué un rôle de médiateur³. Ce mode de fonctionnement a laissé une trace très marquée. En effet, la capacité d'action des acteurs locaux a été réduite car le retrait de l'Etat a retardé la prise de conscience de ces derniers de l'urgence d'action. Pendant des années, Saint-Etienne a semblé éprouver des difficultés à agir sans le soutien de l'Etat. Il est donc probable qu'encore aujourd'hui les élus locaux ont besoin de l'Etat pour soutenir et conforter leurs projets. Cela explique donc le portage politique en faveur de la création d'un Etablissement Public d'Aménagement.

Pour que Saint-Etienne redevenue attractive, le projet urbain a besoin d'un soutien politique fort, de concepteurs de talent mais aussi d'une maîtrise d'ouvrage structurée. Il doit être piloté par les élus mais son élaboration et sa gestion réclament un appui et une assistance technique provenant des échelles locales et nationales. En conclusion, pour Michel Thiollière, il s'agissait « d'allier la culture conceptuelle de l'Etat à la culture plus opérationnelle des collectivités »⁴.

¹ D'après l'article « Deux programmes immobiliers qui vont changer Châteaueux » du Progrès du 4 janvier 2011

² D'après l'article « Suivre pas à pas les urbanistes pour voir se transformer la ville » du Progrès du 27 janvier 2011

³ D'après « L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle : le cas de Saint-Etienne », Vincent Béal

⁴ D'après « Construire un projet de ville : Saint-Etienne in progress », Ariella Masbounjiet Frédérique De Gravelaine

Une volonté bordelaise pour réaliser un défi

La situation est tout à fait différente à Bordeaux. En effet, les acteurs locaux très actifs et efficaces conduisent de nombreux projets couronnés de succès.

Alors que Ricardo Bofill vient à Saint-Etienne, dans les années 1990, à Bordeaux, on fait appel à Dominique Perrault, architecte-urbaniste, pour étudier les projets urbains et établir un plan guide pour l'aménagement des rives de la Garonne ; cependant, ses travaux n'ont pas abouti.

Faire un centre d'affaires au rayonnement international dans le quartier de la gare à l'horizon 2017, est un projet urbain de grande ampleur qui doit être porté par une ambition forte de la part de tous ceux qui s'impliquent dans l'aménagement de Bordeaux et de son agglomération. Pour réussir ce défi temporel, les acteurs locaux ont ensemble décidé de faire appel à l'Etat qui apporterait son soutien financier et sa capacité à accélérer les procédures. Cependant, Alain Juppé, maire de Bordeaux, a une vision claire de l'intervention de l'Etat : « l'Etat ne doit pas se substituer aux décisions locales même s'il apporte visibilité, soutien et encouragement ».

D'un autre point de vue, Vincent Feltesse, président de la Communauté Urbaine de Bordeaux ajoute que « l'accord de l'intervention de l'Etat montre l'intérêt stratégique qu'il a pour notre agglomération et met tous les acteurs autour de la table pour les projets et les financements »¹.

Même si le choix de redonner un pouvoir décisionnel à l'Etat dans les projets locaux a été réfléchi, il est nécessaire de connaître précisément les réactions des acteurs locaux et des usagers quotidiens par rapport à la création d'un Etablissement Public d'Aménagement.

c) Des réactions diverses de la part des acteurs du territoire par rapport à la création de l'EPASE et de l'EPABE

Les habitants

D'après Sébastien Chambe, quand l'EPASE a commencé à fonctionner, les habitants n'ont pas réagi car ils n'étaient tout simplement pas au courant de la mise en place de cette nouvelle structure. Ensuite, ils se sont familiarisés avec l'EPASE et pensent que c'est une structure d'aménagement qui fait des travaux en ville. Il n'y a pas eu de volonté de la part du maire de communiquer et d'expliquer à la population la nature de l'outil qui a été mis en place.

A Bordeaux, la situation est différente car une partie de la population craint que l'Etat ne prenne pas en considération ses volontés en ce qui concerne l'aménagement des quartiers. Selon Pascal Pusérati, président d'une association d'habitants à Bordeaux : « L'Etat est loin du local. Il n'a pas la même relation avec le citoyen que l'élu qui est plus proche des habitants. Il y a un fort risque que l'Etat ne tienne pas compte de la volonté des habitants »². Nous voyons donc que certains bordelais

¹ D'après l'article « Euratlantique le quartier très grande vitesse » du Sud Ouest du 29 novembre 2010

² D'après « Sociologie de Bordeaux », Emile Victoire

appréhendent l'intervention de compétences extérieures dont ils ont besoin pour répondre aux objectifs des élus.

La Ville et la Métropole

Sébastien Chambe ajoute que dans un premier temps, les personnels des services de la ville de Saint-Etienne et de la communauté d'agglomération n'avaient pas envisagé l'ampleur des changements qui allaient se produire avec la création de l'EPASE. Ainsi, des difficultés d'approbation de cette structure par les techniciens locaux ont été constatées car ils souhaitaient rester les seuls acteurs influents dans la prise de décisions. « Au départ, l'EPA n'était pas bien vu à Saint-Etienne, perçu comme le retour de l'Etat par les techniciens municipaux. »¹ selon Nicolas Ferrand, ancien directeur de l'EPASE. Selon Brigitte Bredin, responsable du service urbanisme réglementaire à la ville de Saint-Etienne, il y a clairement eu « une mise sous tutelle de la commune par l'Etat. Avec l'EPASE, l'Etat exigeait des actions pour Saint-Etienne, il y avait donc une certaine pression sur les services de la ville ». Les acteurs locaux ont donc progressivement observé et accepté la puissance et l'influence d'un tel établissement.

Selon Vincent Béal, docteur en sciences politiques à l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne, au début l'EPASE avait pour objectif « de coordonner les structures existantes en mobilisant les différents acteurs au sein de coalitions territoriales durables. Il s'agit de ne pas activer les tensions entre les différentes structures techniques locales et de ne pas crisper les élites politiques qui auraient pu interpréter la mise en place de l'EPASE comme une forme de dessaisissement de leur contrôle sur l'urbanisme »². Nous pouvons donc noter que l'EPASE doit jouer un rôle de coordinateur.

Géraud Bonhomme conclue en disant qu'« une minorité d'acteurs locaux voient l'EPASE comme une structure gênante mais la plupart du temps tout se passe très bien avec l'échelle locale ». Actuellement, les acteurs locaux ont appris à travailler avec cette structure dont la gouvernance est assez spécifique.

A Bordeaux, les principales inquiétudes ont été énoncées lors de l'une des réunions de présentation de l'EPABE. Elles portent sur « une aliénation de la liberté de décision de la commune au profit de l'État sur un tiers de son territoire »³.

La création d'un Etablissement Public d'Aménagement entraîne une « recentralisation » en « retransférant » en partie le pouvoir d'aménagement urbain à l'Etat. Sur l'ensemble des sites concernés, les deux villes devront conjuguer leurs décisions avec les représentants de l'EPASE et de l'EPABE puisque Saint-Etienne et Bordeaux ont accepté de renoncer, à une part de ce que leur avait apporté la décentralisation : l'autonomie dans la gouvernance de leur territoire.

La mise en place d'un Etablissement Public d'Aménagement doit développer un véritable travail collectif de coproduction entre les acteurs appartenant à l'Etat et les acteurs locaux. Mais qu'en est-il concrètement ? Il s'agit dans cette partie d'étudier les relations entre les acteurs au sein de la structure et du conseil d'administration.

¹ D'après l'article « Biographie de Nicolas Ferrand » de L'Essor du 31 juillet 2009

² D'après « L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle : le cas de Saint-Etienne », Vincent Béal

³ D'après l'article « Euratlantique fait des vagues dans la majorité » du Sud-Ouest du 2 juin 2010

2. Le pilotage des programmes et des projets au sein des Etablissements Publics d'Aménagement

D'une manière générale, la gouvernance se formalise par diverses formes de participation à la décision. De plus, la multiplication du nombre d'acteurs appartenant à différentes instances rend l'analyse complexe. Il devient, de ce fait, difficile de mesurer ou d'isoler l'impact de certains acteurs pris individuellement, mais nous étudierons le plus précisément possible le jeu d'acteurs existant à l'EPASE et à l'EPABE.

Max Weber¹ scinde les acteurs mettant en œuvre les politiques publiques en deux types de personnes :

- ✓ les savants, dans notre cas les ingénieurs et les techniciens, qui ont la connaissance établie
- ✓ les politiques, dans notre cas les élus, qui veulent mettre en place un projet car ils ont la conviction qu'il est d'intérêt général.

Cette idée est pertinente et adaptée à notre étude car elle correspond aux types d'acteurs qui participent à la gouvernance des Etablissements Publics d'Aménagement. Cependant, il est nécessaire de noter que dans notre cas, le savant peut appartenir soit à l'Etat soit au local. Nous étudierons les acteurs en fonction de leur appartenance.

21. L'équipe technique : le personnel de la fonction publique d'Etat

Un Etablissement Public d'Aménagement est constitué par une équipe technique dont le personnel appartient à la fonction publique d'Etat. Le directeur général, fonctionnaire d'Etat, représente la personne morale de l'Etablissement Public d'Aménagement alors que le président est systématiquement un élu local.

a) Le directeur général dirige l'EPA

Le directeur général appartient à l'échelle étatique et a pour missions de gérer les services et de mettre en œuvre les décisions prises par le conseil d'administration. Il dirige la structure en respectant les objectifs et les ressources. Cependant, la liberté de gestion n'est pas entière puisqu'elle est associée à un contrôle annuel des comptes par les chambres régionales des comptes, et d'un contrôle de légalité des actions par le préfet.

Le directeur général de l'Etablissement Public d'Aménagement est nommé par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, après consultation du président du conseil d'administration. Il est éconduit de son poste de la même façon. Représentant devant la

¹ D'après « Le Politique et le savant »

loi l'établissement, il peut être réprimé en cas de faute de gestion ou d'infraction aux dispositions législatives et réglementaires.

Nicolas Ferrand a été directeur général de l'EPASE depuis 2007 jusqu'à décembre 2011. Ce dernier a créé l'EPASE en 2005 au ministère des transports alors qu'il était conseiller technique en charge de l'urbanisme dans le cabinet de Dominique Perben. Depuis avril 2012, Pascal Hornung occupe la place de directeur général de l'EPASE. Il est l'ancien directeur général de l'Etablissement Public d'Aménagement du Nord-Isère (EPANI) qui a été transformé en Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA).

Le directeur général de l'EPABE est Philippe Courtois et sa nomination s'inscrit dans le prolongement de sa fonction de directeur de la mission de préfiguration Bordeaux-Euratlantique qu'il a exercée en 2009. Il avait précédemment occupé les fonctions de directeur général de l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée (EPAEM) à Marseille de 2001 à 2004, puis de directeur général de l'Etablissement Public d'Aménagement Seine Arche (EPASA) à Nanterre, de 2004 à 2009. Son expérience professionnelle constitue un vrai atout puisqu'il a rencontré de nombreux investisseurs et professionnels lors de ses anciennes missions.

b) Des techniciens pluridisciplinaires et inventifs

Les équipes techniques des Etablissements Publics d'Aménagement sont incitées à pratiquer une large pluridisciplinarité tout en faisant preuve d'initiative et d'innovation dans les domaines liés à l'aménagement urbain. Les techniciens et ingénieurs, composés en majorité de cadres administratifs jeunes et entreprenants (à l'EPASE la moyenne d'âge est de 30 ans), possèdent des compétences stratégiques et opérationnelles pour assurer une fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine. Selon Géraud Bonhomme, tout au long de la période d'action de l'EPASE, l'équipe technique conduit un travail prospectif puisque les projets et les programmes respectent les mutations et l'évolution territoriale en s'adaptant aussi bien au niveau local qu'au niveau national.

L'évolution quantitative du nombre d'employés de l'EPASE est significative : jusqu'en 2008, l'équipe technique était constituée d'environ 20 personnes et cela a doublé pour atteindre 41 personnes actuellement. Cette augmentation traduit la montée en puissance de la structure et le besoin croissant d'opérateurs pour conduire davantage de projets.

L'EPABE, quant à lui, emploie 22 personnes. Selon Alain Juppé, « Philippe Courtois a su constituer une équipe de haut niveau composée de fonctionnaires d'état, de collectivités locales, d'urbanistes, de communicants, de développeurs et de spécialistes du foncier »¹.

¹ D'après l'article « Euratlantique : un quartier très grande vitesse » du Sud Ouest du 29 novembre 2010

22. Le conseil d'administration des Etablissements Publics d'Aménagement

Les entretiens menés avec Sébastien Chambe, responsable du projet Manufacture Plaine Achille de l'EPASE et Carole Contamine, directrice adjointe de l'EPABE, ont permis de dégager des similarités et des différences dans les modes de gestion du conseil d'administration. Nous avons remarqué que chaque conseil d'administration est mis en place pour trois ans et que les membres ont un mandat renouvelable. Il y a quatre conseils d'administration par an soit un par trimestre et de nombreuses réunions préparatoires sont organisées.

a) Son rôle dans la prise de décisions

Le conseil d'administration vote le budget, décide et approuve en concertation avec ses membres tout ce qui concerne les projets d'aménagement urbains et leurs modes de financement. Chaque décision est préparée avec les administrations de l'Etat préalablement aux conseils d'administration.

Les décisions sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. En cas de partage égal des voix, l'article L321-20 du Code de l'Urbanisme prévoit que l'Etat a le dernier mot concernant les décisions. En réalité, cela ne fonctionne pas comme cela ni à l'EPASE, ni à l'EPABE. Selon Carole Contamine, aucune décision n'est prise au sein du conseil d'administration si le président n'approuve pas une décision. Cependant, Carole Contamine a ajouté même si on note un poids prépondérant du président, tous les acteurs, aussi bien élus que techniciens, sont tenus informés et sont consultés pour chaque décision prise.

Géraud Bonhomme est moins radical dans ses propos car à l'EPASE, de nombreuses négociations ont lieu entre les acteurs préalablement aux conseils d'administration et de ce fait, il y a toujours une majorité absolue concernant les décisions.

b) Une répartition équilibrée des membres

A l'EPASE, le conseil d'administration est composé de dix-huit membres avec un équilibre quantitatif entre les personnels de l'Etat et les représentants locaux :

- ✓ neuf représentants de l'Etat nommés par les ministres en charge de l'urbanisme, des transports, de l'aménagement du territoire, du budget et des collectivités territoriales :

Thierry Lemoine, Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages au ministère de l'Ecologie ;

Pascal Mignerey, Conseiller à la Délégation Interministérielle de l'Aménagement du Territoire et de l'Attractivité Régionale (DATAR);

Philippe Ledenvic, Directeur régional de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) du Rhône-Alpes ;

Yves Belmont, Directeur régional des Affaires Culturelles de la région Rhône-Alpes ;

Marion Oechsli, Conseillère au Ministère du Budget des Comptes Publics ;

Philippe Estingoy, Directeur de la Direction Départementale des Territoires (DDT) de la Loire ;

Patrick Ferin, Secrétaire Général de la préfecture de la Loire ;

Alexandre Moulin, Chef du pôle entreprise, emploi, économie à la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi de la région Rhône-Alpes ;

Claude Dorian, Conseiller pour la Mission d'Inspection Générale Territoriale au Ministère de l'Ecologie.

✓ neufs représentants des collectivités territoriales :

Maurice Vincent, Sénateur maire de Saint-Etienne et Président de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole ;

Jacques Frecenon, Maire de Saint-Jean-Bonnefonds ;

Sébastien Deplagne, Conseiller technique urbanisme de la ville de Saint-Etienne;

Gérard Manet, Vice-président de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole ;

Olivier Parcot, Directeur général des services de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole ;

Georges Ziegler, Président du conseil général de la Loire ;

Léa François, Chargée du développement territorial du département de la Loire ;

Jean-Louis Gagnaire, vice-président du conseil régional de la région Rhône-Alpes ;

Gérard Leras, Représentant du président du conseil régional Rhône-Alpes.

Le conseil d'administration de l'EPABE est administré par une assemblée de dix membres et possède comme l'EPASE, un équilibre quantitatif entre les personnels de l'Etat et les représentants locaux :

✓ cinq représentants de l'Etat qui sont des membres désignés par les ministres chargés de l'urbanisme, des transports, de l'aménagement du territoire, du budget et des collectivités territoriales :

Etienne Crepon, Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages au ministère de l'Écologie ;

Patrick Creze, Directeur Adjoint de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) ;

Jean Denis de Voyer d'Argenson, Directeur Régional des Finances Publiques ;

Isabelle Dilhac, Secrétaire Générale de la Préfecture de la Gironde ;

Patrice Russac, Directeur Régional de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Région Aquitaine (DREAL).

- ✓ cinq représentants des collectivités territoriales :

Alain Juppé, Maire de la ville de Bordeaux ;

Vincent Feltesse, Président de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) ;

Conchita Lacuey, Maire de la ville de Floirac ;

Noël Mamère, Maire de la ville de Bègles ;

Alain Rousset, Président du conseil régional de la région Aquitaine.

Le conseil d'administration doit être composé à la fois de membres appartenant à l'Etat et à l'échelle locale. La répartition des sièges est, tout à fait, significative au regard de la place qu'occupent les acteurs locaux au sein de l'Etablissement Public d'Aménagement puisque la règle à respecter est qu'il doit y avoir au moins un nombre égal de représentants locaux que nationaux. Les acteurs locaux peuvent de ce fait être plus nombreux et ainsi avoir plus de poids décisionnel au sein du conseil d'administration. Mais dans la réalité, que ce soit à l'EPASE ou à l'EPABE, la répartition des sièges est équilibrée : il y a autant de personnes appartenant au local que des fonctionnaires d'Etat. On compte cinq représentants locaux pour Bordeaux alors que pour Saint-Etienne, il y en a neuf. Ces chiffres sont assez perturbants, en effet, on pourrait penser qu'à Bordeaux, à l'influence nationale, il y a plus de représentants. On se rend vite compte que l'EPASE possède des doublons dans les représentants : deux personnes de la ville de Saint-Etienne (le maire et un représentant), deux personnes de Saint-Etienne Métropole (le président et un représentant), deux personnes du conseil général de la Loire (le président et son représentant) et deux personnes du conseil régional du Rhône-Alpes (le président et son représentant). Il n'y a pas de représentant du département à l'EPABE contrairement au conseil d'administration de l'EPASE.

- c) Un président plus ou moins influent

Son rôle

Le président est un élu local qui préside le conseil d'administration. Il est élu par les membres du conseil d'administration pour la durée de son mandat et il est rééligible. Il convoque, fixe l'ordre du jour, organise et dirige le conseil d'administration par la gestion des décisions et des débats.

Son rôle est complètement différent du directeur général qui s'occupe uniquement de la conduite de la structure à travers les aspects techniques (recrutements, bilans financiers...).

Le président de l'EPASE est Maurice Vincent, maire de Saint-Etienne et président de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole. Les vice-présidents sont Gérard Leras qui représente le conseil régional Rhône-Alpes et Gérard Manet qui est vice-président de Saint-Etienne Métropole.

Le 18 juin 2010, le conseil d'administration de l'EPABE a élu son président, Alain Juppé, son vice-président représentant les collectivités territoriales, Vincent Feltesse (président de la CUB, maire de Blanquefort et président de l'Agence d'Urbanisme) et un vice président représentant l'Etat, Etienne Crépon. Depuis le 4 mars 2011, Vincent Feltesse est devenu président et Alain Juppé vice-président de l'EPABE. En effet, Alain Juppé, nommé ministre des affaires étrangères, ne pouvait plus cumuler

sa fonction de ministre d'Etat et la présidence d'un Etablissement Public d'Aménagement, en vertu d'une loi édictée par le gouvernement Fillon.

Un ancien premier ministre comme président de l'EPABE

Le système politique actuel demeure marqué par le cumul des mandats. Il se peut donc que les élus locaux soient aussi des élus nationaux. Le problème est qu'un trop important cumul des mandats rend les responsabilités des élus locaux assez complexes et floues.

Par le cumul de ses fonctions nationales et locales, Alain Juppé possède une relation privilégiée avec l'Etat pour définir et financer le développement de Bordeaux. En effet, sa fonction de ministre lui permet de négocier foncièrement et financièrement plus rapidement et d'une manière plus efficace. Alain Juppé est très présent au niveau local avec des ambitions nationales très marquées. Cette position peut conduire à parler de centralisation décisionnelle car il y a tout un réseau de personnalités.

De son côté Michel Thiollière avait moins d'influence nationale, il était maire de Saint-Etienne, président de l'EPASE et sénateur. Aujourd'hui, Maurice Vincent est maire de Saint-Etienne, président de Saint-Etienne Métropole et sénateur de la Loire.

23. Un partenariat entre l'équipe politique et technique des Etablissements Publics d'Aménagement

La réalisation d'un projet urbain de grande ampleur doit se faire avec l'appui d'un outil d'exécution robuste permettant de porter le projet sur une durée assez longue, capable de répondre à la fois aux intérêts des collectivités territoriales impliquées et à ceux de l'Etat fortement sollicité. Seulement, piloter un projet n'exige pas de tout faire soi-même. En effet, l'Etat perd facilement de vue l'opérationnel et les collectivités manquent de recul. Il est donc indispensable que les deux entités travaillent ensemble pour coproduire les projets. Ainsi, l'Etablissement Public d'Aménagement doit davantage jouer le rôle de rassembleur plutôt que de représenter un simple outil technique d'aménagement.

Il est important de différencier deux échelles de partenariat : celle entre l'EPA et l'Etat et celle entre l'EPA et le local. A titre d'exemple, l'EPASE a créé sur le secteur Manufacture Plaine Achille un parc urbain qui doit être géré par la ville. Il est donc indispensable que les deux acteurs s'accordent sur les opérations à mener.

Un partenariat entre l'Etat et le local

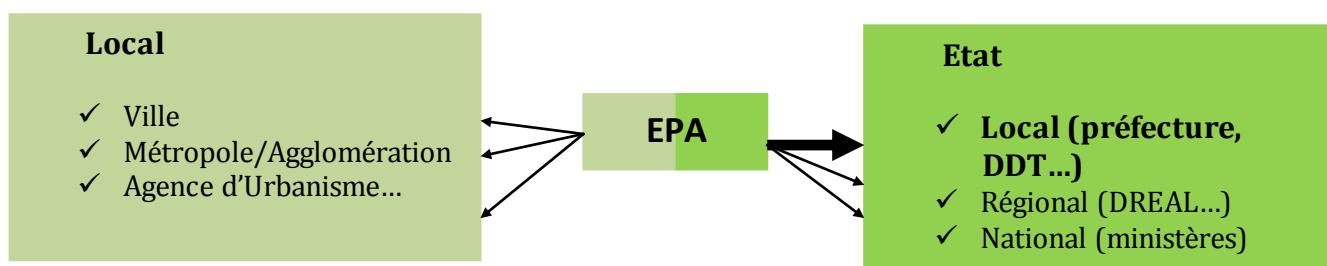


Schéma 1 : Partenariat de l'EPA

Réalisation : Aude Monge

Pour Michel Thiollière, « Du côté de l'Etat, il y a parfois des réflexes néocolonialistes, une tendance à se positionner au départ comme fort de sa science et de son argent ; les locaux, eux, craignent parfois les compétences extérieures dont ils ont pourtant besoin. Le partenariat exige de se réunir physiquement autour d'une table »¹. C'est ainsi qu'il faut agir pour faire avancer les discussions en organisant par exemple des groupes de travail où la parole est donnée à tout le monde. C'est à cette fin que Michel Thiollière avait initié un groupe de travail stratégique appelé « G8 » pour débattre de la création d'un Etablissement Public d'Aménagement. Le G8 était composé de huit acteurs clés :

- ✓ La directrice de l'agence d'urbanisme Epures : Brigitte Bariol, architecte-urbaniste d'Etat, elle a dirigé cette agence entre 1999 et 2011.
- ✓ Le directeur du Groupement d'Intérêt Public (GIP) du GPV : Laurent Béchaux, il a intégré l'EPASE pour piloter l'opération Châteaueux.
- ✓ Le directeur général adjoint de Saint-Etienne Métropole : Alain Blanchard, Ingénieur des travaux publics de l'Etat, en poste sur l'agglomération depuis septembre 2003.
- ✓ La directrice de l'urbanisme à la mairie : Fabienne Cresci a occupé ce poste entre 2005 et 2008.
- ✓ Le directeur de l'Ecole d'architecture de Saint-Etienne : François Duval.
- ✓ Le directeur de la DDE de la Loire : Olivier Frérot. Il a été directeur jusqu'en 2006.
- ✓ Le directeur de l'Etablissement Public Foncier : Stephan Muzika, urbaniste, directeur de l'EPORA de 1999 à 2010.
- ✓ Le créateur de l'EPASE : François Wellhoff.

Stephen Muzika décrit ce groupe de coordination « comme un lieu de mise à plat, où chacun parle en oubliant ses attributions. Cet état d'esprit permet de lever les ambiguïtés, les malentendus, les déficits d'information. Ensuite, chacun reprend sa casquette pour repasser à l'action, dans ses compétences respectives »². Ces réunions sont considérées comme une première réponse à la coproduction.

Actuellement, le directeur de l'EPASE rencontre une fois toutes les deux semaines la préfète, le directeur de la DDT et le maire de Saint-Etienne pour les informer de l'avancée du travail de l'EPASE. Aussi, des rencontres hebdomadaires ont lieu le vendredi matin entre les représentants de la DDT, de la ville, de l'agglomération et de l'agence d'urbanisme. Ce sont au sein de ces réunions informelles que sont discutés les sujets qui font débat et ainsi aucune information n'est cachée. Les représentants de l'Etat interviennent le plus souvent sur des questions pratiques et techniques alors que les acteurs locaux choisissent le contenu des projets. Ces réunions sont tout à fait différentes du conseil d'administration davantage formel et solennel. A une autre échelle, l'ensemble des techniciens doivent de façon quotidienne et en quelques lignes, décrire le travail effectué et en faire part à l'ensemble des employés.

¹ D'après « Relancer Saint-Étienne : Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin » de Vincent Béal, Rémy Dormois et Gilles Pinson

² Dans l'article « Création de l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne » du Moniteur du 26 janvier 2007

Géraud Bonhomme termine en disant que « le directeur et le président de l'EPASE ont des relations excellentes » malgré leurs choix politiques opposés.

D'autre part, l'EPASE appartient au conseil d'administration de l'Agence d'Urbanisme car il finance une partie de cette structure. En contre partie, l'Agence d'Urbanisme conduit des études techniques spécialisées pour le compte de l'EPASE. Aussi, l'Agence d'Urbanisme, plus proche du local, représente un réel vecteur de communication pour le compte de l'EPASE. Cela montre bien que ces deux instances sont complémentaires. Enfin, pour ajouter une cohérence supplémentaire, la directrice marketing de l'EPASE appartient aussi aux services techniques de Saint-Etienne Métropole.

L'acteur local défend un projet mais a rarement l'occasion d'en avoir une vue globale. Comme le disait Pascal Pusérati, président d'une association d'habitant à Bordeaux, « l'Etat est loin du local »¹ mais on peut émettre le constat que « l' élu est trop local ». Ainsi créer un Etablissement Public d'Aménagement permet de faire un rééquilibrage et de faire travailler en collaboration les acteurs locaux et nationaux. Cela illustre la nouvelle posture d'un Etat partenaire qui s'investit en personnel et en financements dans une opération de réamorçage des dynamiques urbaines.

Pour répondre à un objectif de partenariat, il est important de ne pas oublier de consulter les usagers quotidiens des quartiers à savoir les habitants.

24. Une concertation très développée pour impliquer les habitants

La prise en compte de la volonté des habitants pèse un poids certain sur la définition des projets car elle participe, désormais, directement à la légitimité de l'action publique. Dans cette logique, une décision est légitime non pas simplement parce qu'elle a été prise par une autorité compétente mais parce qu'elle a été soumise également à l'épreuve du débat public. Cependant Eric Bérard, directeur de la Société d'Equipement de la Région Montpellieraine, pense qu'« il y a plusieurs manières d'exercer une maîtrise d'ouvrage partagée »².

Pour Alain Juppé, « la métamorphose de Bordeaux est l'œuvre de tous les Bordelais qui aiment viscéralement leur cité et se sont mobilisés avec enthousiasme pour lui donner un nouvel élan. Il doit y avoir une alchimie complexe entre les décideurs et ceux dont la vie quotidienne est marquée par les effets de la décision, entre le pouvoir urbain et l'ensemble de ceux qui font la ville car aucune décision solitaire n'a de chance de prospérer »³. Les ateliers organisés sur le secteur de la Bastide illustrent cette affirmation. Après avoir consulté les architectes locaux et la population, les élus se sont aperçus qu'au lieu de tout détruire, de nombreux bâtiments pouvaient être restaurés.

¹ D'après « Sociologie de Bordeaux » d'Emile Victoire

² D'après « La conduite des projets architecturaux et urbains : Tendances d'évolution » de Michel BONNET

³ D'après l'Affectio Societatis dans « Urbi et Bordeaux : Décisions et représentations urbaines », Christian Sallenave

Des ateliers urbains sont régulièrement organisés sur les villes de Floirac, de Bègles et de Bordeaux. Plusieurs visites de quartiers dont certaines à vélos ont déjà été proposées à la population et un site Internet permet de suivre l'évolution du projet. Aussi, des formations animées par des intervenants spécialisés dans l'habitat, la rénovation urbaine, la culture ou les circulations douces, sont organisées à l'attention de la population. Enfin, les personnes intéressées pourront s'informer de l'avancement des décisions ou déposer des idées à la « Maison du projet » qui ouvrira au deuxième semestre 2012 composée d'un espace d'exposition et d'un espace administratif.



Photo 13 : Maison du projet de Bordeaux-Euratlantique

Source : Site Internet www.bordeaux-euratlantique.fr

Même si faire intervenir la population dans un projet urbain est obligatoire, selon Géraud Bonhomme « l'EPASE a voulu faire bien plus que ce qui est écrit dans les textes ». La maison du projet qui expose des maquettes est ouverte au public, des visites commentées sont mises en place aussi bien au sein de la maison du projet que sur le terrain, des réunions publiques sont organisées avec les responsables de l'EPASE et les maîtres d'œuvre urbains. De plus, la réalisation du skateparc sur le secteur Manufacture Plaine Achille a été conduite en partenariat avec les futurs usagers. Cela prouve que les habitants sont bien associés à la réalisation des opérations. La concertation s'est très bien développée sur certains secteurs comme par exemple Jacquard où la population a participé aux projets mais ce sont toujours les mêmes habitants qui assistent aux réunions et une minorité qui s'intéresse pleinement. On observe, aussi, une moindre concertation pour Châteaureux puisqu'il n'y a aucun habitant sur le site composé uniquement d'entreprises et de friches. Il est important de noter que selon Marc Sauvez, Nicolas Ferrand a été très proche du local.

La multiplication des acteurs de l'aménagement du territoire a rendu la gouvernance du projet plus complexe. Les acteurs locaux doivent dorénavant inscrire leur action dans des cadres géographiques élargis, des politiques européennes, nationales ou régionales, mais aussi par rapport à des acteurs privés, entreprises ou investisseurs, dont les stratégies dépassent le cadre local. Nous notons clairement l'influence de référentiels d'action extra-locaux et il y a un emboîtement à trouver entre la place de l'Etat et celle du local, autant dans la conduite stratégique que dans le pilotage opérationnel¹.

¹ D'après « La transformation des villes et les politiques publiques de LACAZE », Jean-Paul Lacaze

3. Les moyens engagés pour aménager Saint-Etienne et Bordeaux

Les procédures d'aménagement sont requises pour organiser les processus d'actions, les relations entre acteurs et les modalités de leur intervention sur un territoire. Ce sont des outils fondamentaux de légitimation de l'action publique et ces procédures doivent respecter la transparence par souci d'équité.

31.Des financements provenant de différentes instances

Un Etablissement Public d'Aménagement est créé pour quinze ans mais un contrat de plan Etat-région est mis en place pour la moitié de la durée de vie : deux contrats Etat-région se succèdent pendant la durée de validité de l'EPA. Au bout de sept ans, un bilan budgétaire des projets menés doit être présenté à l'Etat. Ce dernier estimera si la structure a été bien gérée et si elle mérite de recevoir à nouveau des financements de la part de l'Etat pour les huit ans à venir. A l'issue de cette période est négociée la somme que l'Etat versera à l'EPA pour qu'il finisse la conduite des opérations et des projets.

Les dépenses prévues dans le bilan financier portent pour l'essentiel sur les acquisitions foncières, les coûts d'aménagement des espaces publics, les voiries et réseaux divers et les coûts d'étude et de maîtrise d'œuvre. Ils comprennent également les coûts de fonctionnement de l'Etablissement Public d'Aménagement.

Fin 2004 et dans le cadre du contrat de projet Etat-région 2007-2013, la mission de préfiguration de l'EPASE a estimé que la première phase septennale d'actions se chiffrait à 120 millions d'euros. Les sommes sont à hauteur de 50% apportées par l'Etat, 20% par la ville de Saint-Etienne, 10% par Saint-Etienne Métropole, par le Conseil Général de la Loire et par la région Rhône-Alpes. A l'issue de la période 2007-2013, la prolongation de l'application de la répartition des financements sera examinée entre les signataires en fonction de l'avancement des opérations. Si la conduite financière est accordée, les entités verseront pour la période 2014-2021 la même somme que pour la première période.

Etat	50% soit	120 M€
Saint-Etienne Métropole	10% soit	24 M€
Ville de Saint-Etienne	20% soit	48 M€
Conseil Général de la Loire	10% soit	24 M€
Région Rhône-Alpes	10% soit	24 M€
		240 M€

Tableau 9 : Répartition des financements pour la période 2007-2021

Source : Site Internet www.epase.fr

Selon Marc Sauvez, l'EPASE a une double démarche de trésorerie et d'investissement. En effet, il a été pensé que les terrains allaient être achetés et mis aux normes pour accueillir un aménagement. Ensuite, ces terrains seront vendus. Ainsi, l'EPASE fait le pari du retour sur investissement pour rentrer dans ses frais. Cependant, il y a un risque de perte d'argent et dans ce cas, les subventions de l'Etat compenseront la perte. L'EPASE est une structure qui a la possibilité d'agir de cette façon car elle est autonome financièrement. De toute façon, selon Marc Sauvez, si aucun projet n'est lancé assez rapidement, la situation stéphanoise va s'aggraver et les coûts de valorisation seront plus importants que si l'EPASE perdait l'ensemble des 240 millions d'euros.

Pour l'EPABE, la mission de préfiguration a prévu, pour la période 2010-2014, 624 millions d'euros de dépenses d'études, d'aménagement et d'acquisitions foncières et 527 millions d'euros de recettes par la vente de terrains. Le déficit d'un peu moins de 100 millions d'euros est assumé par les acteurs publics du projet.

Les signataires s'engagent à financer cette somme importante de la manière suivante : 35% de la somme est apportée par l'Etat et la CUB, 20% par la ville de Bordeaux, 7% par la ville de Bègles et 3% par la ville de Floirac.

Etat	35% soit	34 M€
CUB	35% soit	34 M€
Ville de Bordeaux	20% soit	19,3 M€
Ville de Bègles	7% soit	6,8 M€
Ville de Floirac	3% soit	2,9 M€
		97 M€

Tableau 10 : Répartition des financements de l'EPABE pour la période 2010-2014

Source : Site Internet www.bordeaux-euratlantique.fr

Nous ne pouvons pas comparer les sommes globales qui permettront de financer l'ensemble des travaux des deux Etablissements Publics d'Aménagement car les recettes de ventes des terrains ont été comptées pour Bordeaux et non pour Saint-Etienne. Les prix annoncés ne se définissent pas de la même façon. Cependant, nous pouvons analyser les apports en financement respectifs des différents acteurs. Les subventions provenant de l'Etat sont vraiment significatives : tandis que l'Etat apporte 50% de la somme totale à Saint-Etienne, il n'apporte que 35% à Bordeaux. Cela peut s'expliquer par le fait que d'importants travaux doivent être mis en œuvre à Saint-Etienne pour réaliser les enjeux prévus et l'Etat choisit de s'investir pleinement. A Bordeaux, la situation est moins problématique car les réalisations devront avoir un effet de levier pour hisser la ville au rang des métropoles européennes. Ce constat traduit aussi la force de ces deux villes : Bordeaux est plus riche et donc plus indépendante financièrement que Saint-Etienne. Le budget 2012 de la Communauté Urbaine de Bordeaux est de 958 M€¹ alors que celui de Saint-Etienne Métropole est de 318 M€². On remarque donc

¹ Chiffres du budget de 2012 donnés par la CUB sur le site internet : www.lacub.com

² Chiffres du budget de 2012 donnés par Saint-Etienne Métropole sur le site internet : www.agglo-st-etienne.fr

que Saint-Etienne possède trois fois moins d'argent que Bordeaux pour mettre en œuvre ses projets. Cela démontre la limite de la ville à lancer des programmes de renouvellement urbain.

Pour l'EPABE, le deuxième poste de financement est la Communauté Urbaine de Bordeaux à même échelle que l'Etat avec 35% alors que la ville de Saint-Etienne apporte 20% c'est-à-dire moins de la moitié que ce qu'apporte l'Etat. Nous notons par cette information que les collectivités territoriales n'ont pas le même poids pour agir. D'autre part, le fait que l'Etat et la CUB apportent la même somme d'argent montre encore une fois un poids équivalent entre l'Etat et l'échelle locale à travers un partenariat et une coproduction équivalente. Le contrôle financier de l'EPABE par l'Etat aura donc moins de poids que celui de l'EPASE.

Enfin, à Saint-Etienne, la communauté d'agglomération, la région et le département subventionnent l'EPASE à hauteur de 10% tandis qu'à Bordeaux, les chiffres vont en décroissant avec 20% pour la ville de Bordeaux, 7% pour la ville de Bègles et 3% pour la ville de Floirac. Ce qui est frappant c'est la présence d'apport de subventions de la part de la région et du département à Saint-Etienne et non à Bordeaux. Ce constat affiche la volonté d'inscrire Saint-Etienne dans la région urbaine de Lyon.

Ces sommes apportées traduisent le contrôle financier de l'EPASE et de l'EPABE de la part d'un Etat financeur. Il est vraisemblable que lorsque l'Etat apporte plus d'argent que les instances locales, il exerce davantage de contrôle et a donc plus de poids. On voit ainsi qu'à Saint-Etienne, l'Etat a plus d'influence qu'à Bordeaux.

32. Les procédures de mise en concurrence de l'aménagement des secteurs stratégiques

Il est nécessaire d'étudier la manière selon laquelle sont sélectionnés les architectes, les urbanistes et les promoteurs qui vont agir de façon opérationnelle sur les périmètres de projet.

a) Le concours d'architecture et d'ingénierie à vocation opérationnelle

Le concours est la procédure la plus commune au sein de l'EPABE et de l'EPASE pour choisir les acteurs qui vont mettre en œuvre les projets sur les secteurs étudiés. Le jury du concours désigne le projet lauréat au regard de justifications politiques et techniques et de diverses appréciations. Cependant, le concours doit être un lieu où le jugement est équitable : les techniciens qui instruisent le déroulement de cette procédure doivent être rigoureux pour ne pas laisser la place à une quelconque contestation. Ce sont les projets qui sont jugés et non pas les équipes aux notoriétés reconnues. Ainsi, cette procédure a pour but de ne pas favoriser une entreprise par rapport à une autre, mais il y a la règle et son interprétation. L'urbaniste signe un contrat cadre avec l'Etablissement Public d'Aménagement pour une durée moyenne d'environ neuf ans.

Sébastien Chambe, affirme qu'à l'EPASE, la sélection des urbanistes se fait principalement par des appels d'offres restreints. Les urbanistes tournés vers l'opérationnel sont recherchés pour conduire la mise en œuvre des projets urbains. Cette forme de sélection a été retenue car l'accord cadre permet d'avoir une souplesse de la commande et un cahier des charges qui se précise au fur et à mesure. A titre d'exemple, quatre équipes d'urbanistes ont été retenues fin 2007 pour réfléchir à l'aménagement du site Manufacture Plaine Achille :

- ✓ Alfred Peter avec atelier Philippe Madec ;
- ✓ OBRAS avec Horizons-Paysages ;
- ✓ Alexandre Chemetoff & Associés ;
- ✓ Agence Nicolas Michelin & Associés (ANMA) et YES Architectes.

Le cahier des charges précis stipulait que ce secteur devait avoir un rayonnement métropolitain en tenant compte de l'Eurométropole Lyon/Saint-Etienne/Grenoble. Une réflexion devait être menée en ce qui concerne les activités économiques et culturelles offertes à différents types de populations, mais aussi concernant le logement, en développant une nouvelle façon d'habiter prenant en compte un retour à la nature.

Ensuite, le concours est utilisé pour retenir les urbanistes, les constructeurs et les architectes des bâtiments publics. A l'issue d'une étude des travaux par un jury composé d'acteurs locaux et nationaux, Alexandre Chemetoff a été choisi pour conduire le projet opérationnel de la Manufacture Plaine Achille pour une durée de neuf ans. Ce cabinet d'architectes urbanistes va travailler sur l'élaboration d'un plan guide et sur la forme des espaces publics et des bâtiments. Cela s'inscrit dans la poursuite des concours initiés sur les opérations du Pont de l'Ane Monthieu à David Mangin et de Jacquard à Jean-Michel Savignat (Atelier de Ville en ville).

Le secteur Châteaureux a été élaboré en trois temps car la conception des projets ont été confiée successivement à plusieurs acteurs. En 2004, Patrick Chavannes, architecte, a réalisé le premier schéma directeur du quartier. En 2006, au cabinet japonais Fumihiko Maki et associés a été confié le travail de réalisation d'un plan de composition urbaine et architecturale par Saint-Etienne Métropole. Enfin, c'est l'Atelier Ruelle qui a été choisi pour aménager le secteur de Châteaureux sur la base d'une attribution d'un marché de maîtrise d'œuvre urbaine à partir d'une procédure négociée menée en juin 2008 pour une durée de 9 ans. Ce dernier contrat d'exclusivité a été passé sous forme d'accord cadre dont l'objectif était d'établir un plan guide et des études d'intégration urbaine des infrastructures et des espaces publics.

D'autre part, l'EPASE a organisé entre décembre 2010 et août 2011 un concours ouvert à tous les étudiants pour concevoir un espace public temporaire situé à proximité de la gare de Châteaureux et du quartier de Chappe-Ferdinand. Le jury a valorisé les réponses issues d'équipes pluridisciplinaires et a sélectionné un groupe de trois étudiants issus de l'INSA de Strasbourg (Institut National des Sciences Appliquées) avec leur projet « Place au changement ».

Sur le périmètre de Bordeaux-Euratlantique, les projets des secteurs gare, rive droite et Bègles ont fait l'objet d'un dossier de programmation et d'orientations soumis à des équipes dans le cadre de concours d'urbanisme qui permettront de sélectionner une équipe pluridisciplinaire par projet, attributaire d'une mission d'assistance à maîtrise

d'ouvrage et d'un marché de maîtrise d'œuvre. Lancé à l'échelle européenne, le premier concours d'urbanisme de l'EPABE dont le but était d'aménager le secteur Saint-Jean/Belcier s'est déroulé en deux temps. D'abord, la recherche d'urbanistes capables de se lancer dans une telle opération pour une pré-sélection de quatre candidats en juillet 2010. Quarante-trois équipes associant architectes, urbanistes, paysagistes et bureaux d'études venues de toute l'Europe ont postulé. Quatre équipes ont été retenues le 8 juillet 2010 par un jury de 21 membres composés d'élus de la métropole bordelaise, de maîtres d'œuvre architectes et urbanistes, ainsi que de personnalités qualifiées. La sélection s'est opérée notamment sur la base de leurs références. Ensuite, les pré-sélectionnés ont eu quatre mois pour montrer leur talent en présentant le meilleur projet qui soit au regard du cahier des charges. La désignation du lauréat s'est faite le 7 février 2011 par Philippe Courtois en accord avec l'avis du jury réuni le 3 février 2011. Reichen & Robert et Associés (mandataires) sont associés avec Base (paysagiste), Setec (bureau d'études), Voxoa, Ad Valorem et Ribí & Associés, par un accord cadre pour une durée de neuf ans.

De la même façon, l'EPABE a retenu pour le concours d'urbanisme du secteur Garonne Eiffel cinq équipes constituées d'urbanistes, d'architectes, d'économistes, de paysagistes et de spécialistes de l'ingénierie environnementale, des déplacements et de l'hydraulique. C'est l'équipe TVK (Trevelo et Viger Kohler Architectures Urbanistes) mandataire du groupement de maîtrise d'œuvre : Cribier + Ecoutin Paysagistes, Ingérop (Bureau d'études polyvalent), Tribu (Ingénierie Environnementale), Sémaphores Territoires (Programmation Urbaine) qui a été désignée lauréate du concours d'urbanisme en décembre 2011.

Le concours d'urbanisme du secteur Bègles Garonne sera lancé en 2012.

b) Le « gré à gré » pour un secteur de l'EPABE

A Bordeaux, la procédure « gré à gré » a permis de retenir les promoteurs qui vont intervenir sur le secteur de la gare. Cette dernière attribue un marché à un acteur sans passer par une sélection antérieure. En utilisant ce type de contrat, l'EPABE considère que seul l'acteur retenu a la capacité de répondre au cahier des charges très exigeant. La première Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) a été effectuée de cette façon, pour répondre à l'urgence de la situation et ainsi être un moteur de l'attraction des entreprises économiques sur le site. Selon Carole Contamine, à Bordeaux, « l'espace à aménager est énorme » et le territoire qui est étudié en premier lieu est celui de la gare du fait de sa localisation stratégique.

Aussi, l'EPABE a missionné Alexandre Chemetoff par la procédure « gré à gré » sur le secteur Bègles Faisceau, car il a été estimé qu'il était le seul à être à même de mettre en cohérence les différents projets de Bègles à proximité de la gare.

c) Les aménageurs retenus et leur sélection

Ville	Secteur	Sélection	Aménageur - Urbaniste	Influence
Saint-Etienne	Châteaureux	Atelier Ruelle	Concours	Nationale
	Manufacture Plaine Achille	Alexandre Chemetoff	Concours	Nationale
	Pont de l'Ane Monthieu	David Mangin	Concours	Nationale
	Jacquard	Jean-Michel Savignat	Concours	Locale (Lyon)
	Ursules		Concours non lancé	
Bordeaux	Saint- Jean/Belcier	Reichen & Robert et Associés	Concours	Internationale
	Garonne Eiffel	Trevelo et Viger Kohler	Concours	Nationale
	Bègles Garonne		Concours sera lancé courant 2012	
	Garonne Faisceau	Alexandre Chemetoff	Gré à gré	Nationale

Tableau 11 : Les aménageurs retenus par secteur de projet

Nous remarquons que presque dans la totalité des cas, la sélection des urbanistes se fait par concours sauf pour le secteur Garonne Faisceau à Bordeaux. Alexandre Chemetoff travaillera à la fois sur Bordeaux et sur Saint-Etienne.

La plupart des cabinets d'architectes-urbanistes retenus ont une renommée nationale car ils ont travaillé sur des projets divers situés dans différentes villes françaises. Seuls, l'agence Trevelo et Viger Kohler et David Mangin ont conduit des programmes situés principalement en Ile-de-France. D'autre part, le cabinet Reichen & Robert et Associés a été missionné dans de nombreuses villes internationales et de ce fait est très expérimenté. A la différence, Jean-Michel Savignat et son atelier Ville en ville, basé à Lyon, a une influence plus locale et n'a été retenu que sur des projets dans la région lyonnaise. On en déduit que sur l'ensemble des sept urbanistes retenus, seul un a une influence locale.

Sébastien Chambe assure que lors d'un concours, il n'y a aucun critère pour retenir des entreprises ou des acteurs locaux plutôt que nationaux, même si actuellement à Saint-Etienne, les jeunes entreprises de création sont préférées. Cependant, le constat observé est la prépondérance de la sélection des aménageurs au rayonnement national. Cela peut s'expliquer par le fait qu'une image valorisante est donnée à la ville.

Après que les aménageurs aient conduit un plan guide où sont concentrées les fonctionnalités des sites, le domaine économique doit se développer sur les secteurs de projet de l'EPASE et de l'EPABE.

33. Développer l'économie en attirant l'investissement privé

Les territoires sont, actuellement, affectés par un accroissement de la fragilité de leur tissu économique local du fait de la compétition internationale et de la mobilité des entreprises. Il se crée ainsi une concurrence de plus en plus vive entre les villes. Pour attirer l'activité économique, ces dernières doivent se démarquer des autres et être attractives dans différents domaines. Pour ce faire, le projet urbain doit prendre en compte les intérêts et les valeurs des entreprises. Cette idée est résumée par Claude Sorbets, politologue à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, « Dans bien des cas, la puissance publique se doit de faire levier afin d'inciter les opérateurs privés à venir »¹.

En ce sens, l'Etablissement Public d'Aménagement est responsable de la création des conditions territoriales qui attireront et rendront les entreprises performantes. Ainsi, les investissements publics engagés seront un moteur d'attraction des investissements privés et donc instaureront une confiance à ces nouvelles entreprises.

a) En se différenciant des autres villes

Le design : une ambition à amplifier pour Saint-Etienne

Saint-Etienne doit construire une image d'excellence dans un domaine afin de constituer un pôle d'excellence pour avoir du poids dans la compétitivité nationale. Pour ce faire, la ville peut renforcer le potentiel existant avec les entreprises déjà présentes ou en attirer de nouvelles tout en s'appuyant sur la recherche et l'innovation. Et ce n'est que si les entreprises locales offrent des emplois de haute qualification que les étudiants formés dans les écoles d'ingénieur et les cycles de recherche cesseront de quitter Saint-Etienne et attireront, à leur tour, par leur présence de nouvelles entreprises innovantes.

Le Centre International du Design participe à la création du premier lieu de référence français exclusivement dédié au design. Cependant, dans ce domaine la concurrence est vive et le projet stéphanois n'aura d'impact que s'il est d'une très grande ampleur en intégrant l'aire métropolitaine lyonnaise. De plus, Jean-Pierre Berger, ancien DRH de Casino, explique qu'« il faut combattre la dévalorisation du commerce, de l'immobilier. On ne peut pas imaginer être la capitale du design et avoir ce niveau de commerces ! »². C'est pour cela qu'il y a une forte volonté publique pour renouveler l'offre commerciale de la ville sur les secteurs Ursules et Pont de l'Ane Monthieu, nécessaire pour encourager les opérateurs privés.

¹ D'après « Bordeaux métropole, un futur sans rupture » de Patrice GODIER, Claude SORBETS et Guy TAPIE

² D'après « Construire un projet de ville : Saint-Etienne in progress », Ariella Masbougiet Frédérique De Gravelaine

Sur le plan opérationnel, des disponibilités foncières et immobilières sont indispensables pour accueillir de nouvelles entreprises ou pour le développement des activités en place¹. Les autres critères de sélections des investisseurs sont :

- ✓ une bonne accessibilité au site,
- ✓ une identité forte dans une région où les échanges économiques et démographiques entre les pôles fonctionnent,
- ✓ une offre adaptée et de proximité de logements, de commerces et d'hôtels.

A cet égard, un effort plus rapide d'aménagement de terrains et de locaux d'activités, apparaît nécessaire. Aussi, la qualité d'accueil des nouvelles entreprises et le suivi attentif des conditions de leur développement peuvent donner de Saint-Etienne une image très attractive pour l'implantation des entreprises.

Selon Maurice Vincent, maire de Saint-Etienne, « Forte de ces atouts, l'agglomération stéphanoise s'impose par le dynamisme de son territoire et l'ambition de son grand projet urbain. Elle attire de grands noms de l'urbanisme pour des opérations emblématiques qui permettront de développer une nouvelle offre immobilière et de services répondant aux attentes des investisseurs »².

Une image de marque pour Bordeaux

Pour attirer les entreprises, Bordeaux a des atouts importants en termes de cadre de vie : la proximité de la mer et de la montagne. La ville a aussi une image de marque avec un nom mondialement connu mais elle veut dépasser son image de capitale « mondiale » du vin. Il faut donc réfléchir à la façon de proposer un accueil et des potentialités territoriales aux futures entreprises.

Selon Alain Juppé, « Nous allons augmenter notre attractivité économique. Les premiers contacts noués par l'équipe de Philippe Courtois montrent tout l'intérêt des investisseurs et des entreprises pour l'installation de quartiers généraux ou des sièges interrégionaux sur le secteur de la gare »³.

Tous ces facteurs peuvent faire des villes de Saint-Etienne et de Bordeaux, des territoires économiques d'excellence, qui attireront les entreprises dans un contexte d'innovation et de productivité.

¹ La disponibilité et les prix des terrains sont cités comme l'un des critères importants par la majorité des chefs d'entreprises dans l'enquête Ernst & Young de juin 2011 « Decoding the DNA of the entrepreneur »

² D'après l'article « Malgré un gain de population conséquent, un quartier sous observation pour l'EPASE » du Progrès du 2 février 2012

³ D'après l'article « Un projet à deux vitesses » du Sud Ouest du 20 octobre 2011

b) En attirant les entreprises économiques

Les entreprises nationales très présentes

Des grands groupes misent sur Saint-Etienne

Pour Michel Thiollière, « il faut intégrer le plus d'acteurs possible dans le projet urbain »¹. D'ailleurs, à Saint-Etienne, les acteurs publics et privés (Casino, Cité du Design, Cogedim, ING, Nexity, Forum Invest...) semblent accepter cette démarche partenariale dans le but de construire la ville ensemble. Effectivement, Fabrice Hoolbecq, directeur régional de Nexity affirme que son groupe est « prêt à accompagner la démarche ambitieuse de la ville, à participer à la réflexion et à apporter son expérience de la concrétisation »². Bouygues Immobilier a, d'autre part, lancé un nouveau concept de résidences mixtes de 8 900 m² SHON destinées aux étudiants, familles et personnes âgées sur le site Manufacture Plaine Achille. La crédibilité de Saint-Etienne s'est aussi accentuée quand le groupe Casino a décidé de regrouper ses services dans cette ville.

L'attraction des grandes entreprises peut aussi s'expliquer, selon Géraud Bonhomme, par le fait que Nicolas Ferrand « a un carnet d'adresses assez complet et beaucoup d'influence ». De façon générale, les personnes des Ponts et Chaussées comme Nicolas Ferrand possèdent des réseaux d'acteurs très développés. C'est d'ailleurs ce que les habitants reprochaient à l'EPASE car ils ont l'impression que cette structure favorise l'implantation de grands groupes et ainsi un marché extra-local.

Des protocoles d'intentions signés à Bordeaux

La création de l'EPABE est très récente et de ce fait, les projets sont en cours de réflexion. Il n'y a pour l'instant presque aucun projet qui est arrêté. Cependant, des protocoles d'intention entre des promoteurs, des bailleurs sociaux et l'EPABE ont été signés. On retrouve parmi les signataires les gros acteurs privés du logement : Nexity, Vinci immobilier, Kaufman and Broad, BNP Paribas Real Estate, Icade et Bouygues Immobilier. Les principaux bailleurs sociaux sont aussi présents : Domofrance, Aquitanis, Gironde Habitat, qui interviendront directement, tandis que Clairsienne, Mésolia Habitat et la Société Nationale Immobilière (SNI) seront associés dans des opérations mixtes³.

Philippe Barrieu, le patron de Colliers Tourny Meyer qui va commercialiser l'immeuble « Prélude » affirme qu'« il y a un réel intérêt des investisseurs nationaux pour l'agglomération car il y a ici de très nombreux projets, ce qui les rassure »⁴.

L'EPABE sélectionne les opérateurs privés et publics (architectes, promoteurs, investisseurs...) avec lesquels il va travailler et il a le pouvoir de refuser des permis de construire sur le périmètre du projet. Cette maîtrise du foncier est essentielle puisque sur

¹ D'après l'article « Alexandre Chemetoff retenu pour la maîtrise d'œuvre urbaine du site Manufacture Plaine Achille de Saint-Etienne » du Moniteur du 20 janvier 2009

² D'après l'article « Concours national d'architecture pour le Centre Dramatique National de Saint-Étienne » du Moniteur du 22 juillet 2011

³ D'après l'article « L'attrait d'Euratlantique » du Sud Ouest du 19 mai 2011

⁴ D'après l'article « A quoi sert le projet Euratlantique? » du Sud Ouest du 20 octobre 2011

les dizaines de milliers de logements envisagés, 35 % seront en accession sociale et 20 % en logement locatif social. Le prix de revente aux bailleurs sociaux doit être compatible avec cet objectif politique.

Il est important de se démarquer des professionnels locaux dont les stratégies et les projets, trop influencés par leur propre image du site, ne seraient pas aptes à produire le Saint-Etienne ou le Bordeaux du vingt et unième siècle. Mais il faut faire la part des choses : en plus d'avoir des acteurs économiques à influence nationale qui donnent une image forte et attractive, l'EPASE et l'EPABE considèrent qu'il est essentiel de faire participer les entreprises locales.

Les entreprises locales plus en retrait

A Bordeaux, certaines entreprises ayant un rayonnement régional, déjà présentes sur l'agglomération, se sont positionnées sur le projet. Par exemple, Millésima, entreprise spécialisée dans le vin, a décidé de transférer son siège social d'Ambès sur le secteur Saint-Jean/Belcier : « L'émergence de ce quartier offre une occasion exceptionnelle d'améliorer notre image et notre attractivité »¹, explique Patrick Bernard, le PDG de Millésima.

L'EPABE accompagne aussi le projet d'un bâtiment en bois, que le groupe immobilier girondin Pichet se propose de réaliser. Il s'agit d'un immeuble de bureaux en R + 5 à énergie positive à construire d'ici 2017 dans le périmètre de la future zone d'aménagement concerté (ZAC) Saint-Jean/Belcier. Pour Patrick Molinié, responsable bâtiment à l'Institut technologique du bois de Bordeaux, « Il y a des acteurs locaux qui montent en puissance. L'offre pin maritime est vraiment en train de se structurer. Une usine comme Gascogne Woods à Marmande est capable de faire 1 000 logements en bois par an »².

Géraud Bonhomme dit que « à notre grand regret, la majorité des entreprises qui s'installent à Saint-Etienne sont locales : elles appartiennent au département de la Loire ou aux départements limitrophes. L'enjeu est évidemment de faire travailler et de développer l'économie locale mais une part prépondérante d'entreprises locales répond aux marchés que lancent l'EPASE ». Cette affirmation ne reflète pas le constat établi lors de l'étude des articles de presse qui citaient uniquement l'implantation et le travail d'entreprises nationales. Il est donc important de prendre du recul par rapport aux informations récoltées par les médias et par les personnes contactées qui souhaitent sûrement donner à la ville une image positive afin d'attirer les entreprises nationales.

¹ D'après l'article « Avec le projet Euratlantique, le quartier Saint-Jean va devenir un cœur urbain » du Sud Ouest du 20 octobre 2011

² D'après l'article « Le bois prend de la hauteur » du Sud Ouest du 11 novembre 2011

Le tableau suivant recense les acteurs des principales constructions sur les secteurs de projets de l'EPASE et de l'EPABE.

Ville	Secteur	Urbaniste	Construction	Architecte	Investisseur	Promoteur
Saint-Etienne	Manufacture Plaine Achille	Alexandre Chemetoff & Associés	Programme résidentiel mixte 8 900 m ²	Yes Architectes		Bouygues Immobilier
	Châteaureux	Gérard Penot de l'Atelier Ruelle	2 Bâtiments "L'horizon" 16 000 m ² accueillant bureau et commerces	Agence ART+1 en collaboration avec MAKI & Associates		Art de Construire
			Un hôtel 4* Un hôtel 2* 36 000 m ² 200 chambres Un immeuble mixte de logements et de bureaux	Emmanuel Combarel et le cabinet Xanadu		Vinci Immobilier et le Groupe Cardinal
			Immeuble de bureaux destiné à accueillir le Centre National du Chèque Emploi Service Universel 6 000 m ²	Atelier Michel Rémon	HEEURICAP	CIRMAD Grand Sud (filiale de Bouygues Immobilier)
			Cité des Affaires 27 000 m ² de bureaux	Emmanuelle Gautrand		Altea Cogedim
			Ensemble immobilier résidentiel	Clément Vergéli		BNP Paribas Immobilier
			White carbon 9 000 m ² de bureaux, logements et commerces	XXL Atelier Civita Architectes		XXL Green Generation et Néolia
			Jacquard	Jean-Michel Savignat de l'Atelier Ville en ville	Les Clairières en ville 2 immeubles de haut standing	

Bordeaux	Saint-Jean /Belcier	Reichen & Robert et Associés	Polyclinique de Bordeaux Sud		C2S	Icade
			Hôtel 4* de 100 chambres		Novotel	BNP Paribas Immobilier
			Fond Régional d'Art Contemporain et Agences Culturelles Régionales	Agence BIG (Bjarke Ingles Group de Copenhage) associée à FREAKS (Paris)	Conseil Régional	
			Immeuble en bois			Pichet
			Immeuble de bureaux « Prélude »		UFG-LFP	Icade
			Immeuble pour seniors			Icade
			Maison du projet	Aldebert et Verdier		
	Garonne Eiffel	TVK	Ilot mixte 30 000 m ² de logements, résidences étudiantes et hôtelières	Cabinet Renzo Piano Building Workshop		Bouygues Immobilier
			Projet immobilier de logements et de bureaux			Fayat
	Bastide Garonne		Grand Arena	Jean-Philippe Lanoire et Sophie Courrian		MAB Développement (filiale de Rabobank, néerlandais) et Nouvelles Fonctions Urbaines

Tableau 12 : Les acteurs des bâtiments construits

Ce tableau qui reprend les noms des architectes, des promoteurs et des investisseurs des bâtiments, se veut le plus exhaustif possible. Les informations sont tirées des sites internet des deux Etablissements Publics d'Aménagement ainsi que des articles de la presse locale. Ce tableau a pour but d'analyser quantitativement le poids que possèdent les grandes entreprises nationales par rapport aux entreprises locales sur les secteurs de projet.

Nous remarquons que parmi les treize promoteurs qui conduisent les opérations sur les sites de l'EPASE et de l'EPABE, uniquement deux sont des promoteurs locaux : Pichet est un groupe immobilier girondin et XXL Generation est stéphanois. Cette faible part peut s'expliquer par le fait que les deux villes commencent à réaliser leurs opérations et veulent renvoyer une image de marque pour attirer de nouveaux acteurs économiques. Cela ne peut se faire qu'en citant les grands noms de l'immobilier et du logement aux renommées parfois internationales qui sont intervenus sur leurs territoires. Nous notons aussi que la société immobilière Icade, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations et troisième promoteur français, est très présente à Bordeaux et est le premier promoteur à s'être intéressé au projet Bordeaux-Euratlantique.

Le bureau de la communauté urbaine de Bordeaux a finalement décidé de renoncer à la vente du terrain de Floirac au promoteur Mab Développement sur lequel l'investisseur devait construire une salle de spectacle de type Arena et 29 000 m² de commerces. La principale raison donnée par Vincent Feltesse, président de la Communauté urbaine de Bordeaux : « C'est un pari perdu, de réaliser une salle de spectacle financée uniquement par le privé »¹. Mab n'ayant pas trouvé preneur pour les surfaces commerciales, élément clé du financement du projet, les acteurs ont décidé de suspendre la collaboration avec Mab.

De façon similaire pour les architectes, parmi les onze recensés, seuls deux ont une influence locale : il s'agit d'Aldebert et Verdier, basé à Bordeaux, et Clément Vergéli, qui est lyonnais.

Cependant, nous n'émettons aucune hypothèse quant au fait que l'Etat incite ces grandes entreprises à intervenir sur de tels projets. Mais le constat est évident, ce sont pratiquement que des grands groupes qui se partagent la construction. On peut penser que les villes souhaitent que les grands groupes interviennent dès le début de la construction pour renvoyer une image de marque à l'échelle nationale afin d'attirer d'autres entreprises. Par la suite, on peut concevoir que le marché immobilier sera dynamique et ne sera plus dominé par les grands groupes mais par des entreprises locales.

Selon un article d'un quotidien local de Bordeaux, « l'intérêt des milieux économiques, locaux et nationaux, pour le projet Euratlantique a été rapide »². Cependant, il se peut que l'Etat qui a investi beaucoup d'argent dans les villes de Saint-Etienne et de Bordeaux, favorise l'implantation de certaines grandes entreprises apportant une visibilité nationale et une image de marque. Cela peut être reproché mais il ne faut pas oublier que ce sont ces grandes entreprises qui génèrent l'économie.

¹ D'après l'article « Projet d'Arena à Floirac : la CUB renonce à travailler avec Mab développement » du Moniteur du 17 février 2012

² D'après l'article « Avec le projet Euratlantique, le quartier Saint-Jean va devenir un cœur urbain » du Sud Ouest du 20 octobre 2011

Après avoir notamment étudié les relations entre les représentants de l'Etat et du local, les financements, la procédure de sélection des acteurs et la présence des entreprises nationales sur les secteurs de projets, nous allons essayer de mettre en évidence l'appartenance des acteurs qui dominent les deux Etablissements Publics d'Aménagement.

PARTIE 3

QUELLE PLACE POSSEDE L'ETAT DANS SON INTERVENTION AU SEIN DE L'EPASE ET DE L'EPABE ?

La décision permet d'analyser une politique publique depuis la définition du problème jusqu'aux moyens et finalités à mettre en œuvre.

Dans le cas d'un Etablissement Public d'Aménagement, la décision est collective puisqu'elle représente le produit de la rencontre entre une volonté politique locale et une autre nationale. L'étude des choix effectués renseigne sur la nature des comportements décisionnels, sur la marge de manœuvre et sur la rationalité dont disposent les décideurs pour mettre en exergue un enjeu de pouvoir.

1. Qui a le plus de poids dans la décision ?

11. Le poids des acteurs au sein du conseil d'administration

a) Le poids important de l'Etat dans les protocoles d'accord

Pour l'EPABE et pour l'EPASE, selon le protocole d'accord signé par les différents acteurs, le préfet de Gironde et celui de la Loire, peuvent soumettre au conseil d'administration toutes questions dont l'examen leur paraît utile et peuvent décider de la convocation du conseil d'administration. Cela ne s'est jamais produit dans les deux Etablissements Publics d'Aménagement.

De plus, le préfet du département ou son représentant assiste de droit aux séances du conseil d'administration et y est entendu chaque fois qu'il le demande. Le directeur départemental des territoires et de la mer, l'autorité chargée du contrôle économique et financier de l'Etat et l'agent comptable ont accès aux séances du conseil d'administration.

b) Les membres et leur influence

Si une décision ne remporte qu'une moitié des suffrages des membres du conseil d'administration, la situation est alors critique. La loi prévoit que le représentant de l'Etat c'est à dire le directeur ait le dernier mot. Cependant, Carole Contamine certifie qu'« aucune décision n'est retenue si le président n'est pas d'accord lors d'un conseil d'administration de l'EPABE ». De cette affirmation se dégage donc le poids prépondérant d'un intervenant local dans la prise de décisions.

Ce n'est pas le même cas pour l'EPASE puisque selon Géraud Bonhomme, « Tout est décidé par des négociations entre les deux échelles ». Lorsque le conseil d'administration a lieu, les acteurs se sont déjà mis d'accord sur les décisions lors de réunions préalables. Il arrive parfois que la synchronisation des idées soit difficile car l'Etat n'a pas toujours les mêmes objectifs. En ce sens, l'EPASE représente un lieu de rencontre et de discussions puisqu'il permet de réunir les acteurs de l'aménagement urbain.

12. Un degré de contrôle de l'Etat contrasté

Bien qu'un Etablissement Public d'Aménagement soit autonome, l'Etat exerce tout de même un contrôle législatif et financier sur les décisions prises et les opérations effectuées.

a) Un contrôle peu présent à l'EPABE

Carole Contamine, directrice adjointe à l'Aménagement, insiste sur le fait que l'EPABE se réfère quotidiennement aux acteurs appartenant aux collectivités locales et non à l'échelle étatique. En effet, l'Etat est garant d'une ambition quantitative de production de logements et d'exigences en termes environnementaux et durables relativement à la politique de la ville. Il ne s'attache donc pas à évaluer les détails des projets à savoir : la composition urbaine ou la forme des bâtiments ainsi que la vocation précise des superficies de construction. L'Etat effectue, tout de même, un contrôle financier du respect de ses grandes politiques nationales.

Il apparaît clairement au terme de l'entretien avec Carole Contamine que c'est au niveau territorial (celui des villes et de la CUB) que les décisions se prennent.

b) Un Etat très présent à Saint-Etienne

L'Etat possède un droit de regard sur tout ce que fait l'EPASE et le suivi est très important concernant les aspects financiers et budgétaires. Cependant, l'Etat contrôle faiblement la composition urbaine des projets retenus ou la forme des bâtiments qui vont être construits. Concrètement, il n'y a pas beaucoup d'interférence entre les décisions de l'EPASE et l'Etat. Selon Sébastien Chambe, l'Etat était très présent dans la mission d'expertise puis dans la mission de préfiguration ; après la création de l'EPABE, le suivi s'est fait de façon moins étroite.

Pour résumer, Sébastien Chambe distingue trois types d'Etat et de ce fait trois types d'intervention : « l'Etat local est très présent au sein de l'EPASE représenté par le préfet et les personnels de la DDT alors que l'Etat régional et l'Etat national ont un regard distancié ».

Ces affirmations sont à relativiser car les informations proviennent d'un représentant de l'Etat et selon Brigitte Bredin, « lors de la création de l'EPASE, il y a eu une mise sous tutelle de la ville par l'Etat. Avec l'EPASE, l'Etat exigeait des actions pour la ville, il y avait donc une certaine pression ». On remarque donc que l'Etat était très présent au début de la mise en place de l'EPASE.

Actuellement, toutes les décisions prises sont notifiées et envoyées au ministère qui contrôle la légalité des actions. L'Etat demande à l'EPASE de réfléchir sur la question de la gestion de la consommation foncière et de prendre en compte le Plan National d'Adaptation au Changement Climatique. L'équipe technique intègre donc automatiquement ces réflexions dans les projets sur lesquels elle travaille. Géraud

Bonhomme insiste « Quand l'Etat demande quelque chose, nous le faisons et quand le local demande quelque chose, nous le faisons aussi ». Cette affirmation prouve que l'EPASE représente une interface entre les deux échelles. Aussi, le degré d'intervention de l'Etat diffère en fonction des quartiers : il est très présent sur Jacquard car il s'implique beaucoup dans les questions de suppression d'habitat indigne. Enfin, Géraud Bonhomme conclut en disant que « l'Etat est assez content de la qualité du travail effectué par l'EPASE ».

L'Etat n'intervient pas du tout de la même façon à Saint-Etienne qu'à Bordeaux. Déjà la mission de préfiguration illustre cette idée : de hauts fonctionnaires d'Etat et plus précisément des Ponts et Chaussées l'ont conduite pour l'EPASE tandis que pour l'EPABE, c'était un ensemble d'acteurs locaux et nationaux.

13. Des enjeux plus ou moins communs entre les deux échelles

Sébastien Chambe rapporte qu'à l'EPASE, des différents se ressentent parfois entre les enjeux de la ville et ceux de l'Etat. En effet, la ville souhaitait au départ se focaliser sur l'échelle locale en améliorant le cadre de vie des habitants tandis que l'Etat voulait prendre en compte la proximité avec Lyon pour développer les projets. D'un côté, l'Etat désirait encourager la démographie et le volet résidentiel mais Saint-Etienne souhaitait se focaliser davantage sur le développement économique. De même, Géraud Bonhomme ajoute que « les enjeux de l'Etat étaient plus globaux que les enjeux de la ville ». A la fin, il y a eu une convergence et une prise en compte de la part de la ville qu'il était pertinent d'aménager et d'anticiper les choix urbains à plus grande échelle que locale. Nous voyons bien qu'après négociation, l'Etat a eu raison de l'échelle locale.

Ce n'est pas du tout la même situation à Bordeaux puisque la ville souhaite aménager un centre d'affaires international et fait appel à l'Etat pour accélérer les procédures et apporter une aide financière. Selon Carole Contamine, dès le départ, les enjeux nationaux et locaux se recoupaient. Cela peut s'expliquer, en partie, par le fait que le maire de Bordeaux a, à la fois, une influence locale et une influence nationale par ses postes à hautes responsabilités.

14. Bilan

Le tableau suivant établit une comparaison de la place qu'occupe l'Etat au sein des Etablissements Publics d'Aménagement de Saint-Etienne et de Bordeaux. Il a été créé à la suite de l'analyse d'une grille d'informations remplie lors des entretiens effectués et lors de la lecture des articles de presse (Annexe 4).

	Historique	Mission de préfiguration dominée par les représentants	L'Article L321-20 donnant le dernier mot au directeur est-il respecté ?	Contrôle de l'Etat	Membres appartenant à l'Etat présents au conseil d'administration	Membres appartenant au local présents au conseil d'administration	Référence quotidienne	Une influence du directeur ou du président ?	Financement	Entreprises	Quel type d'Etat ?
Saint-Etienne	Etat très présent	De l'Etat	Cette situation ne s'est jamais produite car les acteurs nationaux et locaux se mettent d'accord sur les décisions par des négociations préalables	Très présent	9	9	Local et Etat local (préfecture et DDT) : 1 réunion par semaine regroupant les deux types de représentants	Parité entre les deux	La plus grande part qui représente la moitié du budget prévisionnel est amenée par l'Etat	Nationales	Etat co-aménageur
Bordeaux	Etat relativement absent	Du local	Non : aucune décision n'est prise si le président n'est pas d'accord	Présent uniquement au niveau financier et pour faire respecter les politiques incitatives	5	5	Local	Président	Parité entre l'Etat et la CUB	Nationales	Etat accélérateur de projets

Tableau 13 : Comparaison de l'intervention de l'Etat à l'EPASE et à l'EPABE

Saint-Etienne : Un Etat co-aménageur

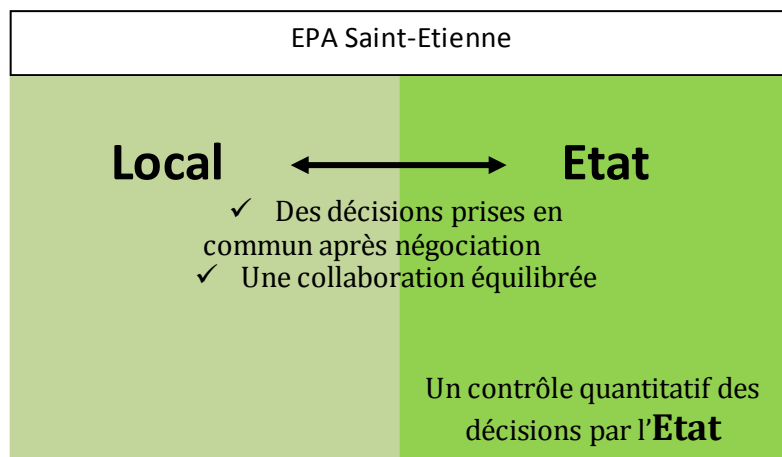


Schéma 2 : L'intervention de l'Etat et du local au sein de l'EPASE

Réalisation : Aude Monge

Bordeaux : Un Etat accélérateur de procédures

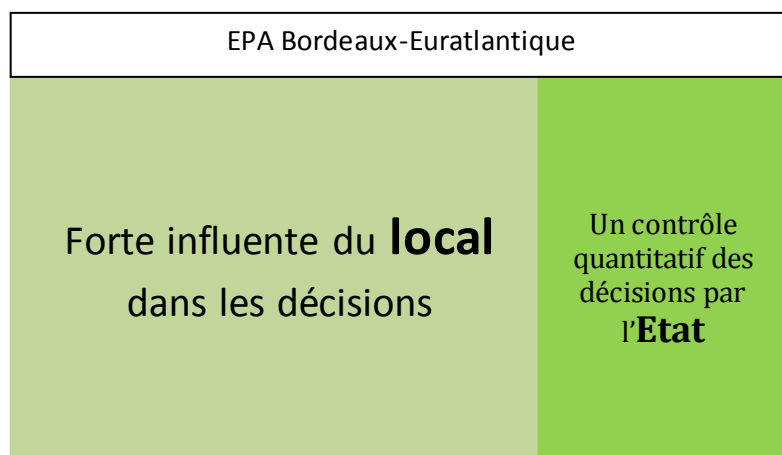


Schéma 3 : L'intervention de l'Etat et du local au sein de l'EPABE

Réalisation : Aude Monge

Le mode de gouvernance d'un Etablissement Public d'Aménagement est basé sur un système standard mais il est assez libre dans sa mise en œuvre et dans son fonctionnement. Cela implique donc une différenciation dans la prise de décisions dans la mesure où les politiques publiques s'adaptent de plus en plus aux contextes territoriaux et elles sont portées par des acteurs aux relations et aux convictions variées. Ainsi, ce nouveau type de gouvernance met en évidence des modèles différents de prise de décisions au sein des EPA.

Nous pouvons donc en déduire que la place de l'Etat change en fonction des personnes qui sont à la tête de l'Etablissement Public d'Aménagement à savoir le président et le directeur. Cependant, cela est assez difficile à évaluer car cela dépend des villes, il y a des présidents qui délèguent tout au directeur en qui ils ont entièrement confiance. A Bordeaux, c'est l'échelle locale dominée par le président qui influe le plus sur l'aménagement urbain au sein de l'EPABE. La réponse est moins claire en ce qui

concerne la ville de Saint-Etienne, le pouvoir national a été très fort au début de la mise en place de l'EPASE mais il tend à diminuer pour laisser place au local. Notons, tout de même, avec les secteurs d'intervention de l'EPASE et du PNR, l'Etat contrôle une majeure partie de la ville de Saint-Etienne.

Pour résumer : avec la création de l'EPA, Saint-Etienne a été mise sous tutelle par l'échelle étatique tandis qu'à Bordeaux, on observe un Etat accélérateur de changement.

Au fur et à mesure, nous nous sommes aperçus qu'une grande partie de l'intervention de l'Etat à travers les Etablissements Publics d'Aménagement est basée sur les personnalités des personnes qui dirigent et qui conduisent ce type d'établissement. Le degré d'introduction de l'Etat est en fait celui que les dirigeants et notamment le président ont décidé. En effet, dès le début de sa création, un Etablissement Public d'Aménagement est guidé par des personnes influentes qui appartiennent ou non à l'Etat. Mettre en place un EPA amène un type spécial d'acteurs qui prennent des décisions spécifiques et qui font des types de projets spéciaux, cela induit la réalisation d'espaces particuliers. On peut donc se demander s'il n'y a finalement pas une banalisation de l'urbain et une production de modèles type de programme dans les villes qui possèdent un Etablissement Public d'Aménagement.

15. Les Etablissements Publics d'Aménagement ne produisent-ils pas le même type de ville ?

Nous pouvons nous demander si les Etablissements Publics d'Aménagement ne réalisent pas les mêmes villes. De façon plus concrète, on peut questionner les programmes de l'EPASE et de l'EPABE pour savoir s'ils ne sont pas, par exemple, des projets améliorés ou basés sur Euroméditerranée.

Les villes sont soumises à des mouvements similaires de mondialisation du fait de la circulation facilitée des acteurs, des méthodologies et des expériences urbaines. Tout cela conduit à la création de modèles sur lesquels vont ensuite être calqués les projets.

Cependant, chaque ville est singulière avec une histoire propre, un marché immobilier spécifique et donc des enjeux différents qui en découlent. Il est important que les Etablissements Publics d'Aménagement par leurs dirigeants et leur équipe technique, échappent à l'uniformisation car les stratégies urbaines ne relèvent pas d'un modèle à appliquer mais plus de la construction progressive d'une transformation.

2. Les difficultés rencontrées dans l'élaboration du travail de recherche

De nombreuses difficultés sont apparues lors de la conduite du Projet de Fin d'Etudes.

21. La recherche d'informations

L'une des principales difficultés a été la recherche d'informations concernant les Etablissements Publics d'Aménagement. En effet, ce type de structure est assez récent et les écrits à ce sujet sont limités. Il n'y a eu, pour le moment, aucune évaluation ou bilan d'un Etablissement Public d'Aménagement déjà créé ; cela est dû au manque temporel de recul sur ces opérations.

Pour ce qui concerne l'intervention de l'Etat au niveau local, il existe une littérature plutôt riche. Cependant, cette dernière traite dans la majorité des cas des relations entre l'Etat et les collectivités locales et non avec un Etablissement Public.

Aussi, nous n'avons pas eu accès aux documents propres à l'EPASE et à l'EPABE à savoir : les comptes-rendus de réunions, les comptes-rendus de conseils d'administration et les rapports d'activités. Ces derniers sont confidentiels et auraient permis de compléter le travail de recherche par l'exploitation et l'analyse des comptes-rendus et de connaître par exemple, les personnes qui viennent aux réunions (à partir des feuilles de présence), celles qui prennent la parole ainsi que les sujets de discussion récurrents.

Les principales sources d'informations se sont résumées par les entretiens effectués, les recueils d'articles de presse, les sites internet de l'EPASE et de l'EPABE et les documents officiels portant la création de ces Etablissements Publics d'Aménagement.

22.L'utilisation des sources

L'exploitation du contenu des articles de presse récoltés a été complexe. En effet, la sélection des informations à retenir s'est avérée délicate, afin de justifier et de comprendre la politique d'intervention de l'Etat au niveau local ; il est important de n'oublier aucune information capitale. Des choix ont été opérés, article après article, en essayant de traiter les informations sous la forme d'une grille d'analyse avec des items précis (voir tableau bilan p.93).

23. L'analyse des informations

Il a été assez contraignant d'exploiter de façon objective les informations récoltées. Mais, nous avons essayé de ne pas conduire une comparaison des deux Etablissements Publics d'Aménagement, qui s'appuie uniquement sur la littérature disponible et sur l'information recueillie sur internet. Toutefois, il s'agit là d'un préalable indispensable à toute recherche pour se familiariser avec le sujet étudié. Cependant, les entretiens effectués avec les différents acteurs ont pu enrichir les constats.

Le choix a été fait d'avoir plusieurs origines de sources d'informations et de ne pas se contenter d'une seule. Il est important de noter que les informations livrées par la presse relèvent de la politique de communication des villes et en ce sens les données publiées ont pour but de mettre en valeur l'action municipale.

Le travail de recherche s'appuie de façon très importante sur les propos relatés dans la presse mais aussi sur les propos des acteurs rencontrés. C'est pour cela qu'il a fallu prendre du recul parfois par rapport aux informations qui nous ont été transmises.

24. Les acteurs rencontrés

Le travail qui a été effectué pour Saint-Etienne est plus précis que celui de Bordeaux. Même si nous avons essayé de mener une enquête parallèle pour les deux villes. Alors que pour Saint-Etienne, nous avons eu des contacts avec des représentants locaux qui étaient en poste lors de la création de l'EPASE, il n'est rien pour Bordeaux. L'analyse devrait être complétée par un approfondissement de la rencontre des acteurs locaux. Cela s'explique principalement par le manque de temps et la disponibilité de ces personnes.

CONCLUSION

D'un Etat co-aménageur à Saint-Etienne à un Etat accélérateur de procédures à Bordeaux

La mission commune aux Etablissements Publics d'Aménagement de Saint-Etienne et de Bordeaux consiste à apporter une cohérence d'ensemble aux différents projets et à conduire des opérations sur des secteurs précis, par une gouvernance paritaire entre l'Etat et les collectivités locales sous forme d'un travail de coproduction. On peut parler de dé-décentralisation voire de recentralisation¹ puisqu'à travers un Etablissement Public d'Aménagement, les responsables nationaux ont la possibilité d'avoir un impact décisionnel sur les projets urbains locaux. L'Etat apporte, non seulement, des ressources financières, des outils d'intervention et de l'expertise, mais il permet aussi de dynamiser, d'arbitrer et de réguler le jeu des acteurs locaux dans un intérêt collectif.

Certes, les élus connaissent mieux que quiconque les besoins et les enjeux propres à leur territoire mais il y a un risque qu'ils ne prennent pas assez de recul par rapport aux décisions. Les acteurs locaux, faisant parfois l'objet de pressions de lobbying et influencés par des stratégies locales, doivent avoir une certaine maturité pour comprendre que seuls, ils n'y arriveront pas. Un partenariat doit exister mais avec des limites car l'Etat ne doit pas être présent partout. Selon Alain Juppé, « l'Etat est ambivalent puisqu'il est à la fois frein et aide irremplaçable au développement économique ». Ainsi, le rapport entre le local et le global que les cas de Saint-Etienne et de Bordeaux illustrent, représente une perspective féconde de coproduction entre les deux échelles.

Même si les prises de décisions sont complexes, la recherche a permis de dégager des résultats. Au sein de l'EPABE, l'Etat a contribué à soutenir le projet ambitieux de Bordeaux qui est de construire d'ici 2017, à proximité de la gare, un centre d'affaires au rayonnement européen. Au niveau local, les enjeux avaient été énoncés clairement et la ville a déjà montré, par ailleurs, qu'elle était capable de gérer ses programmes et ses actions. Ici, l'Etat joue seulement un rôle d'accélérateur et de financeur pour faire de Bordeaux une ville européenne profitant de l'arrivée de la Ligne Grande Vitesse en 2017. L'influence de l'échelle locale dans l'EPABE est prépondérante.

A Saint-Etienne, la situation est tout à fait différente. On peut se demander si la ville, marquée par une perte de population et donc d'une diminution d'activités économiques et tertiaires, n'a finalement pas besoin d'être encadrée et même d'être mise sous tutelle par l'Etat ? Après de nombreuses tentatives de résolution des problèmes urbains, la municipalité a montré que sans l'intervention de l'Etat, elle ne pourra pas s'en sortir. Clairement, on voit qu'à travers l'EPASE, l'échelle étatique reprend sa compétence d'aménagement du territoire pour décider, en accord avec l'échelle locale, des projets urbains à mettre en œuvre dans la ville.

¹ D'après l'ouvrage « La transformation des villes et les politiques publiques, 1945-2005 » de Jean-Paul LACAZE

Selon Marc Sauvez, un Etablissement Public d'Aménagement doit être mis en place pour initier des actions afin de redynamiser une ville. L'échelle étatique, très présente au début, doit aider la ville à redémarrer. Puis, quand le travail est effectué, l'Etat doit se retirer petit à petit pour que les collectivités retrouvent leur place dans la gestion de leur territoire.

Malgré les difficultés ressenties, ce travail de recherche a eu pour but d'apporter un regard nouveau en ce qui concerne la gouvernance des Etablissements Publics d'Aménagement et de questionner la légitimité de l'échelle locale dans la prise de décisions. Aussi, les informations recueillies ont permis de montrer que même si un Etablissement Public d'Aménagement doit respecter une loi édictée par le code de l'Urbanisme, la mise en œuvre des projets est tout à fait différente d'une structure à l'autre que ce soit à l'EPASE ou à l'EPABE. La suite du travail pourrait consister en l'analyse des douze autres Etablissements Publics d'Aménagement pour savoir s'il y a deux types de gouvernance à savoir, celle dominée par l'Etat et l'autre par l'échelle locale ou alors s'il y a autant de gouvernance possible que d'Etablissements Publics d'Aménagement mis en place.

BIBLIOGRAPHIE

1. Ecrits relatifs aux projets urbains et à la gouvernance

11. Ouvrages

BARILARI (André) et BOUVIER (Michel) - La nouvelle gouvernance financière de l'Etat - Systèmes Finances publiques - L.G.D.J. - 2004 - 207 pages - ISBN 2-275-02506-5

BONNET (Michel) - La conduite des projets architecturaux et urbains : Tendances d'évolution - La Documentation française - PUCA - 2005 - 141 pages - ISBN 2-11-00-5988-5

DURAN (Patrice) - Genèse de l'analyse des politiques publiques : Dictionnaire de l'analyse des politiques publiques - Paris - Presses de Sciences Po - ISBN 9-78272461-175-5

HIRSCH (Bernard) - Oublier Cergy... L'invention d'une ville nouvelle : Cergy-Pontoise 1965-1975, Récit d'un témoin - Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées - Préfaces de Jean-Eudes Roullier et Guy Salmon Legagneur - 309 pages - ISBN 2-85978-332-6

LACAZE (Jean-Paul) - La transformation des villes et les politiques publiques, 1945-2005 - Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées - 2006 - 255 pages - ISBN 2-85978-421-7

MERLIN (Pierre) et CHOAY (Françoise) - Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement - Quadriège Manuel - Presses Universitaires de France - 2005 - 964 pages - ISBN 2-13-054773-7

RICHARD (Pierre) - Les citoyens au cœur de la décentralisation - Editions de l'Aube - Collection Monde en cours - 155 pages - ISBN 2-87678-844-6

ROUX (Jean-Michel) - Public-Privé : Quel aménagement pour demain ? - Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme - Editions Villes et Territoires - ISBN 2-11-082139-6

TOUSSAINT (Jean-Yves) et ZIMMERMANN (Monique) - Projet urbain : Ménager les gens, Aménager la ville - Architecture, Recherches/Mardage - 203 pages - ISBN 2-870009-687-9

12. Articles de revues

AUDOUIN (Jean) et VATOV (Marie-Christine) - Saint-Etienne touche au but - Traits urbains - n°3 - décembre 2005

BARRE (François) - Tentative de relevé des traits d'une ville en mouvement et de récit des métamorphoses d'un territoire - Groupe Valeurs de Saint-Etienne - décembre 2006

- BERNARD (Sophie) – Nicolas Ferrand : Rendre la ville enviable – L’Essor – 31 janvier 2009
- BŒUF (Jean-Luc) - Décentralisation et expérimentations locales - Problèmes Politiques et Sociaux - La documentation française - n°895 - décembre 2003 - 120 pages
- CHAUMEIL (Christine) – Saint-Etienne : Deux hôtels, dont un de luxe, vont être construits en face de la gare – Le progrès – 8 octobre 2009
- CHEVALIER (Gérard) - Volontarisme et rationalité d’Etat. L’exemple de la politique de la ville - Revue française de sociologie – n°37 - 1996
- EPSTEIN (Renaud) - Gouverner à distance, quand l’Etat se retire des territoires - Revue Esprit - Dossier : Des sociétés ingouvernables ? - Novembre 2005
- DAUDE (Laurence) et ROL-TANGUY (Francis) - Les outils de l’aménagement et les conditions pratiques de leur utilisation - Les rapports du conseil général des Ponts et Chaussées - mai 2008
- SERON-PIERRE (Catherine) – Saint-Etienne au-delà de la Manufacture – AMC – n°185 – février 2009
- VADELORGE (Loïc) - Généalogie d'un mythe : les Etablissements Publics d'Aménagement des Villes Nouvelles - Espaces et sociétés – 2005 – n°119 - pages 37-54
- VERAN (Cyrille) – Entrée de ville : Saint-Etienne restructure une zone commerciale – Le Moniteur – 2 juillet 2010
- De la gare au projet urbain, Analyse de la gouvernance, Etude réalisée dans le cadre du projet urbain autour de la gare de Creil – Agence d’urbanisme et de développement de la Vallée de l’Oise

2. Ecrits relatifs à la ville de Saint-Etienne

21. Ouvrages

- BEAL (Vincent) - L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle : le cas de Saint-Étienne - Pôle Sud - 2006 – 105 pages – ISSN 1262-1676
- BEAL (Vincent), DORMOIS (Rémy), PINSON (Gilles) - Relancer Saint-Étienne : Conditions institutionnelles et capacité d’action collective dans une ville en déclin – Métropoles – 2010 – 124 pages – ISSN 1262-3657
- BONNEVILLE (Marc) - Saint-Etienne, Mutations lieux, enjeux, acteurs - Ouvrage publié à l’initiative d’Epures, Agence d’urbanisme de la région stéphanoise direction scientifique et éditoriale - Publication de l’Université de Saint-Etienne – 2008 - 175 pages - ISBN 978-2-86272-494-2
- MASBOUNGI (Ariella) et DE GRAVELAINE (Frédérique) - Construire un projet de ville, Saint-Étienne "In Progress" - Collection Ville-Aménagement - Editions Le Moniteur – 2006 - 112 pages - ISBN 2-281-193-29-2

22. Documents officiels et communiqués de presse

Signature de projets immobiliers d'envergure - 8 décembre 2011

Châteaueux, le quartier vu par ses usagers – 2 décembre 2011

Châteaueux : trois étudiants de l'INSA de Strasbourg lauréats de l'appel à projets Défrichez-là – 4 mai 2011

ZAC Châteaueux : 1er bail vert en Rhône-Alpes sur un immeuble BBC Tertiaire – 18 avril 2011

Dossier de presse : MIPIM 2010 – Sabrina Le Bourgeois, contact presse de l'EPASE

Dossier de presse : Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole, Porte de l'Isère, une Eurométropole pour demain

Manufacture Plaine Achille : l'EPASE lance une consultation d'opérateurs immobiliers pour la construction de 8 000 m² de logements – 3 août 2010

ZAC Châteaueux : l'EPASE et l'Art de Construire posent la première pierre du bâtiment l'Horizon – 4 décembre 2009

Natra-Zahor France, Saint-Etienne Métropole et l'EPASE s'engagent pour le maintien et le développement des emplois sur l'agglomération stéphanoise – 27 novembre 2009

L'Urssaf de la Loire – CNCESU et l'EPASE retiennent le groupe CIRMAD Grand Sud pour construire les nouveaux locaux du CNCESU – 14 octobre 2009

EPASE : consultation Poste-Weiss à Châteaueux – 9 octobre 2009

Châteaueux : démolition du n°63 rue de la Montat pour accueillir le siège du CNCESU - 6 mars 2009

L'EPASE lance une consultation d'opérateurs immobiliers pour la construction du Centre National du Chèque Emploi Service Universel – 17 décembre 2008

Dossier de presse : L'EPA de Saint-Etienne 1 an après sa création première cession tertiaire sur le quartier d'affaires de Châteaueux – 14 mai 2008

Débat d'orientation générale sur l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne, Note de cadrage – Conseil d'Administration de l'EPASE du 20 avril 2007

Décret Etablissement Public d'Aménagement – 25 janvier 2007

Décret Opération d'Intérêt National – 25 janvier 2007

La politique urbaine de Saint-Etienne de 1994 à 2004 – De la reconversion industrielle au projet de métropolisation - Mémoire DEA mention territoires, patrimoines, environnement de Brigitte Bredin – 18 octobre 2006

Lettre du Secrétaire Général des Grandes Opérations d'Urbanisme du Ministère de l'Aménagement du Territoire Hervé Dupont à François Wellhoff le nommant à la tête de la mission de préfiguration – 30 août 2005

Mission nationale d'expertise d'un grand projet d'urbanisme et de développement économique à Saint-Etienne – André Pollet, Patrick Terroir et François Wellhoff – 21 juillet 2004

23. Articles de presse locale : Le Progrès de Saint-Etienne

Geoffroy-Guichard et Pont-de-l'Ane/Monthieu sur des zones à risques – 19 février 2012

Une impressionnante déconstruction au 22 rue de la Montat – 12 février 2012

Châteaueux-Monthieu Conseil de quartier : vos questions, des réponses – 6 février 2012

Châteaueux Le conseil de quartier valide le projet de l'espace loisirs – 4 février 2012

Malgré un gain de population conséquent, « un quartier sous observation » pour l'EPASE – 2 février 2012

Jacquard : Les travaux de la future amicale laïque Chapelon ont commencé – 26 janvier 2012

Un espace public temporaire – 25 janvier 2012

Jacquard : Des projets de rénovation de l'habitat se concrétisent – 5 janvier 2012

Plaine-Achille : un ensemble immobilier atypique à la place de la Brocante – 15 décembre 2012

La place Jacquard, une vraie place publique désormais rendue aux usagers – 10 décembre 2011

Le nouveau gymnase Jean-Gachet, un vaisseau amiral pour Jacquard – 2 décembre 2011

Bio express de Nicolas Ferrand – 25 novembre 2011

Un 4 étoiles à Châteaueux, vecteur de dynamisme pour Saint-Etienne – 1 octobre 2011

Deux hôtels vont être construits en face de la gare – 16 septembre 2011

Réhabilitation et rénovation à Jacquard : un nouvel espace d'informations – 29 juillet 2011

Châteaueux : une expérimentation urbaine pour et avec les Stéphanois – 14 juillet 2011

Conseil de quartier de Saint-François – 30 juin 2011

Cœur de Ville et la place Jacquard inégaux dans l'accès aux indemnités – 24 juin 2011

Amélioration de l'habitat : une permanence de l'Epase à Jacquard – 24 mai 2011

L'amicale laïque Chapelon enfin au centre du quartier Jacquard – 18 mai 2011

Châteaueux. Conseil de quartier : la sécurité et les futurs travaux en question – 7 avril 2011

Lune et l'autre : l'évolution de Saint-Etienne en débat ce soir – 22 mars 2011

Tour d'horizon des projets urbains stéphanois pour Jean-Jack Queyranne – 18 mars 2011

Le projet urbain sera un moteur du développement stéphanois – 17 février 2011

Suivre pas à pas les urbanistes pour voir se transformer la ville – 27 janvier 2011

Châteaueux : des étudiants vont créer un espace public temporaire – 13 janvier 2011

Deux programmes immobiliers qui vont changer Châteaueux – 4 janvier 2011

Georges Ziegler demande à l'EPASE d'intervenir sur le quartier St-Roch – 10 décembre 2010

24. Presse nationale : Le Moniteur

Concours national d'architecture pour le Centre Dramatique National de Saint-Étienne – 22 juillet 2011 - Devige-Stewart Thierry

Un ruban d'acier et béton pour une cité d'affaires – 15 janvier 2010 - Isabelle Duffaure-Gallais - n° 5538

Alexandre Chemetoff retenu pour la maîtrise d'œuvre urbaine du site Manufacture – Plaine Achille de Saint-Etienne – 20 janvier 2009 - Devige-Stewart Thierry

Création de l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne – 26 janvier 2007 - Defawe Philippe

Le design, moteur de la rénovation urbaine de Saint-Etienne – 22 novembre 2006 - Defawe Philippe

L'Etat va créer un Etablissement Public d'Aménagement à Saint-Etienne – 7 février 2005 – Devige-Stewart Thierry

Aménagement du territoire : premier bilan du Ciadt – 8 décembre 2004 - Devige-Stewart Thierry

CIADT Une stratégie pour « améliorer le rayonnement des métropoles » - 18 décembre 2003 - Devige-Stewart Thierry

3. Ecrits relatifs à la ville de Bordeaux

31. Ouvrages

BOURDIN (Alain) et PROST (Robert) - Projets et stratégies urbaines, Regards comparatifs - Collection la ville en train de se faire - Editions Parenthèses – 2009 - 283 pages - ISBN 978-2-86364-220-7

DUMAS (Jean) - Bordeaux, ville paradoxale - Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine – 2000 - 291 pages - ISBN 2-85892-263-2

GODIER (Patrice), SORBETS (Claude), TAPIE (Guy) - Bordeaux Métropole : Un futur sans rupture - Collection la ville en train de se faire - Editions Parenthèses – 2009 - 285 pages - ISBN 978-2-86364-222-1

GODIER (Patrice) et TAPIE (Guy) - Recomposer la ville : Mutations bordelaises - L'Harmattan – 2004 - 236 pages - ISBN 2-7475-7236-6

LABORDE (Pierre) - Bordeaux : Métropole régionale, ville internationale ? - La Documentation française – 1998 - 214 pages - ISBN 2-11-004032-7

SALLENAVE (Christian) - Urbi & Bordeaux : Décisions & représentations urbaines - Collection Témoignages et points de vue - Editions Bastingage – 2005 - 188 pages – ISBN 2-35060-004-1

VICTOIRE (Emile) - Sociologie de Bordeaux - Collection Repères - Editions La Découverte – 2007 - 122 pages - ISBN 978-2-7071-5144-5

32. Documents officiels

Extrait du registre des délibérations du conseil municipal de la ville de Bordeaux approuvant le protocole de partenariat de l'EPABE 2010/2024 – 31 mai 2010

Décret de création d'un Etablissement Public d'Aménagement – 22 mars 2010

Décret de création de l'Opération d'Intérêt National Bordeaux-Euratlantique – 9 novembre 2009

Mission d'expertise sur le projet urbain et l'aménagement du secteur de la gare Saint-Jean à Bordeaux – Francis Rol Tanguy – septembre 2008

33. Articles de presse locale : Sud Ouest Bordeaux

Pour l'avenir, la gare Saint-Jean regarde vers Belcier – 3 avril 2012 – Jean-Paul Vigneaud

Bordeaux : la gare "bis" se profile – 20 janvier 2012 - Jean-Paul Vigneaud

Projet LGV : priorité à Toulouse plutôt qu'Hendaye – 24 décembre 2011 - Jean-Bernard Gilles

Le pôle de santé à Brienne – 3 décembre 2011 - Jean-Paul Vigneaud

Bordeaux Euratlantique : une « maison vitrine » - 2 décembre 2011- Jean-Paul Vigneaud

Le bois prend de la hauteur - 11 novembre 2011 – Jacques Ripoché

Le projet Euratlantique à Bordeaux vu par Juppé et Feltesse – 20 octobre 2011 - Jean-Bernard Gilles

Un projet à deux vitesses - 20 octobre 2011 – Dominique Andrieux

Avec le projet Euratlantique, le quartier Saint-Jean va devenir un cœur urbain - 20 octobre 2011 - Jean-Paul Vigneaud

A quoi sert le projet Euratlantique? - 20 octobre 2011 - Jean-Bernard Gilles

L'attrait d'Euratlantique - 19 mai 2011 - Jean-Bernard Gilles

Bordeaux en métropole position - 9 avril 2011 - Denis Iherm

Vincent Feltesse élu à la présidence d'Euratlantique - 5 mars 2011 - Jean-Paul Vigneaud

Floirac (33) : les concertations du projet Garonne-Eiffel commencent - 31 janvier 2011 - Benoît Martin

La gare de Bordeaux a rendez-vous avec la LGV - 6 janvier 2011 - Jean-Paul Vigneaud

Et si Euratlantique et la LGV menaçaient Mérignac ? – 5 janvier 2011 – Robert Ghilardi De Benedetti

Présidence d'Euratlantique : Juppé adoube Feltesse - 17 décembre 2010 - Jean-Bernard Gilles

Jean-Jacques Bosc - Euratlantique : questions de citoyens - 3 décembre 2010 - Gilles Guitton

Euratlantique et ses flous - 6 décembre 2010 – Gilles Guitton

La passerelle Eiffel cédée à « BordeauxEuratlantique » - 29 novembre 2010 – Jean-Paul Vigneaud

Euratlantique, le quartier très grande vitesse - 29 novembre 2010 - Jean-Paul Vigneaud

Saint-Jean, la gare de demain - 29 novembre 2010 - Jean-Paul Vigneaud

L'équilibre social : un enjeu d'agglomération - 29 novembre 2010 - Maurice Goze

Euratlantique vu depuis le fleuve - 22 novembre 2010 - Dominique Andrieux

Euratlantique : Il est temps d'y penser - 17 novembre 2010 – Dominique Andrieux

Une vraie concertation - 13 octobre 2010 - Jean-Paul Vigneaud

Euratlantique : un projet à grande vitesse - 7 octobre 2010 - Jean-Bernard Gilles

Les ateliers emportés par la vague Euratlantique - 5 octobre 2010 - Jean-Paul Vigneaud

Philippe Courtois, directeur de l'EPA d'Euratlantique - 28 septembre 2010 - Jean-Paul Vigneaud

Des équipes de rang européen pour le projet Euratlantique - 9 juillet 2010 - Jean-Bernard Gilles

Euratlantique désormais en ordre de marche - 19 juin 2010 - Denis Lherm

Alain Juppé nommé président d'Euratlantique - 18 juin 2010 - Denis Lherm

Euratlantique fait des vagues dans la majorité - 2 juin 2010 – Yannick Delneste

Euratlantique, première vague - 2 juin 2010 - Yannick Delneste

Les Hôtels de Bordeaux misent sur Euratlantique - 20 mai 2010 - Michel Monteil

Euratlantique, le coup d'envoi - 10 avril 2010 - Jean-Paul Vigneaud

34. Presse nationale : Le Moniteur

BIG et Freaks retenus pour réaliser le Frac d'Aquitaine - Bertrand Escolin – 13 avril 2012

Projet d'Arena à Floirac : la CUB renonce à travailler avec Mab développement - Bertrand Escolin – 17 février 2012

Bordeaux-Euratlantique : Fayat s'engage dans le projet Garonne-Eiffel – 17 novembre 2011

Bordeaux-Euratlantique : cinq équipes retenues pour le concours d'urbanisme « Garonne Eiffel » - Bertrand Escolin – 13 avril 2011

Bordeaux-Euratlantique : l'équipe Reichen & Robert et Associés lauréate du concours d'urbanisme pour le secteur « Saint-Jean-Belcier » - 10 février 2011

Philippe Courtois, nommé Directeur général de l'EPA de Bordeaux Euratlantique – 29 mars 2010

L'Etablissement public d'aménagement de Bordeaux-Euratlantique officiellement créé – 25 mars 2010

L'Opération d'Intérêt National Bordeaux-Euratlantique est créée – 10 septembre 2009

Feu vert unanime de la CDAC pour le projet Grand Arena près de Bordeaux - Bertrand Escolin – 12 mai 2009

Les projets de la Communauté urbaine de Bordeaux s'affichent au MIPIM - 10 mars 2009

Alain Juppé présente son projet pour le "Grand Bordeaux" – 2 mars 2009

Bordeaux Euratlantique vient de trouver son "pilote" – 22 décembre 2008

Euratlantique : remise du rapport d'expert aux élus – 19 septembre 2008

Euratlantique à Bordeaux promue au rang d'Opération d'intérêt national – 15 septembre 2008

Pour une Opération d'intérêt national à Saint-Jean Belcier, près de Bordeaux – 25 juin 2008

WEBOGRAPHIE

Site de l'EPA de Bordeaux-Euratlantique

<http://www.bordeaux-euratlantique.fr>

Site de l'EPA de Saint Etienne

<http://www.epase.fr/>

Site de la ville de Bordeaux

<http://www.bordeaux.fr>

Site de la Communauté Urbaine de Bordeaux

<http://www.lacub.com>

Site de la ville de Saint-Etienne

<http://www.saint-etienne.fr>

Site de Saint-Etienne Métropole

<http://www.agglo-st-etienne.fr>

Site du ministère du développement durable

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Etablissements-publics>

Site internet Légifrance

<http://www.legifrance.gouv.fr>

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Spécificités d'un Etablissement Public d'Aménagement.....	19
Tableau 2 : Règles de gouvernance d'un Etablissement Public d'Aménagement.....	20
Tableau 3 : Caractéristiques démographiques propres à Saint-Etienne	21
Tableau 4 : Historique de la création de l'EPASE	27
Tableau 5 : Caractéristiques démographiques propres à Bordeaux.....	36
Tableau 6 : Historique de la création de l'EPABE.....	40
Tableau 7 : Tableau comparatif de l'EPASE et de l'EPABE	48
Tableau 8 : Caractéristiques démographiques des villes de Saint-Etienne et de Bordeaux.....	49
Tableau 9 : Répartition des financements pour la période 2007-2021.....	74
Tableau 10 : Répartition des financements de l'EPABE pour la période 2010-2014	75
Tableau 11 : Les aménageurs retenus par secteur de projet.....	79
Tableau 12 : Les acteurs des bâtiments construits	85
Tableau 13 : Comparaison de l'intervention de l'Etat à l'EPASE et à l'EPABE.....	93

TABLE DES PHOTOS

Photo 1 : Gare de Châteaureux	31
Photo 2 : Pôle multimodal de Châteaureux.....	31
Photo 3 : La Cité du Design.....	32
Photo 4 : La Cité du Design.....	33
Photo 5 : Entrée de Saint-Etienne dans le secteur Pont de l’Ane Monthieu	34
Photo 6 : Centre-ville de Saint-Etienne.....	34
Photo 7 : Quartier Jacquard.....	35
Photo 8 : Localisation de Saint-Jean/Belcier dans la ville de Bordeaux.....	43
Photo 9 : Futur quartier Saint-Jean/Belcier.....	44
Photo 10 : Localisation de Garonne Eiffel dans la ville de Bordeaux	44
Photo 11 : Vue sur Bordeaux depuis le futur quartier Garonne Eiffel.....	45
Photo 12 : Localisation de Bègles Garonne dans la ville de Bordeaux	45
Photo 13 : Maison du projet de Bordeaux-Euratlantique.....	73

TABLE DES CARTES

Carte 1 : Localisation de la ville de Saint-Etienne en France	21
Carte 2 : Les secteurs de projet de l'EPASE	29
Carte 3 : Périmètre d'intervention de l'EPASE.....	30
Carte 4 : Localisation de Bordeaux en France.....	36
Carte 5 : Localisation des secteurs de projet de Bordeaux-Euratlantique.....	42

TABLE DES SCHEMAS

Schéma 1 : Partenariat de l'EPA.....	70
Schéma 3 : L'intervention de l'Etat et du local au sein de l'EPASE.....	93
Schéma 2 : L'intervention de l'Etat et du local au sein de l'EPABE.....	93

TABLE DES MATIERES

Avertissement	4
Formation par la recherche et projet de fin d'études	5
Remerciements	6
Sommaire	7
Introduction	9
Méthode de recherche adoptée	11

Partie 1

Des Etablissements Publics d'Aménagement créés pour aménager et équiper les villes

1. Apparition et définition des Etablissements Publics d'Aménagement	14
11. D'un aménagement régalien des villes nouvelles à un aménagement plus souple des villes contemporaines	15
12. L'action de l'Etablissement Public d'Aménagement sur le périmètre d'une Opération d'Intérêt National	16
a) Les règles spécifiques aux Opérations d'Intérêt National.....	16
b) La décentralisation à l'origine de l'apparition de la notion.....	16
c) Opération d'Intérêt National et Etablissement Public d'Aménagement.....	16
13. Un Etablissement Public d'Aménagement vu par la loi.....	17
a) Un Etablissement Public d'Aménagement sous le contrôle de l'Etat	17
b) Quelques exemples d'Etablissements Publics d'Aménagement existants	18
c) Bilan	19
2. L'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne mis en place afin de mettre en valeur les atouts de la ville	21
21. La ville de Saint-Etienne marquée par un lourd passé	22
a) Des problèmes liés à :	22
b) Mais la ville possède des atouts à mettre en valeur	23
22. Historique de la création de l'EPASE	23
a) Une volonté locale de pallier la perte de dynamisme de la ville : « Saint-Etienne 2015 »	23
b) Une Mission nationale d'expertise (2004) en accord avec « Saint-Etienne 2015 »	24
c) Une Mission de préfiguration de l'Etablissement Public d'Aménagement dominée par les acteurs nationaux	25
d) Deux décrets formalisant le partenariat entre Saint-Etienne et l'Etat.....	27
e) Dates clés de la création de l'EPASE.....	27
23. L'intervention de l'EPASE sur des secteurs spécifiques.....	28
a) Une structure aux enjeux à la fois locaux et nationaux.....	28
b) Cinq secteurs de projets dont un majeur à requalifier.....	29
3. L'Etablissement Public d'Aménagement Bordeaux-Euratlantique pour faire de Bordeaux une véritable métropole européenne	36
31. Une ville dynamique et attractive	37
a) Les projets finalisés.....	37

b) Les projets en cours.....	37
32. L'EPABE pour tirer profit de l'arrivée de la Ligne Grande Vitesse.....	37
a) La Ligne à Grande Vitesse : une opportunité non négligeable pour Bordeaux	38
b) La Mission d'expertise pour rehausser le niveau métropolitain de Bordeaux 38	
c) La Mission de préfiguration dominée par l'échelle locale	39
d) Les décrets OIN et EPA concrétisant le partenariat	40
e) Dates clés de la création de l'EPABE.....	40
33. Plusieurs périmètres d'actions avec des enjeux communs pour l'EPABE.....	41
a) Une structure mise en place pour créer un centre d'affaires international	41
b) Quatre territoires de projet.....	42
4. L'EPASE et l'EPABE : deux structures différentes ?.....	47
41. Des divergences claires entre les deux Etablissements Publics d'Aménagement	49
a) Deux villes, deux échelles d'influence, deux stratégies.....	49
b) L'EPASE : une action plus étendue mais moins ambitieuse que l'EPABE	50
c) Contrairement à l'EPABE, une mission de préfiguration nationale pour l'EPASE.	51
42. ... mais des similarités observées	51
a) Une volonté commune de création récente d'un Etablissement Public d'Aménagement.....	51
b) L'intervention de l'Etat pour :.....	51
c) La ville, un levier de l'échelle nationale	55

Partie 2

Comment s'organise la gouvernance de l'EPASE et de l'EPABE.....56

1. Le local est-il autonome dans la prise de décision en ce qui concerne l'aménagement urbain ?.....	57
11. L'autonomie de l'aménagement des villes : conséquence de la décentralisation	57
a) Le retour d'un pouvoir local	57
b) Trois phases historiques d'intervention de l'Etat selon Renaud Epstein.....	58
12. Mais une volonté locale de faire intervenir l'Etat sur son territoire	59
a) Un Etat déjà présent pour gérer le foncier et les quartiers dégradés.....	59
b) Une volonté communale à la base de la création d'un Etablissement Public d'Aménagement.....	61
c) Des réactions diverses de la part des acteurs du territoire par rapport à la création de l'EPASE et de l'EPABE.....	63
2. Le pilotage des programmes et des projets au sein des Etablissements Publics d'Aménagement.....	65
21. L'équipe technique : le personnel de la fonction publique d'Etat.....	65
a) Le directeur général dirige l'EPA	65
b) Des techniciens pluridisciplinaires et inventifs.....	66
22. Le conseil d'administration des Etablissements Publics d'Aménagement	67
a) Son rôle dans la prise de décisions.....	67
b) Une répartition équilibrée des membres.....	67
c) Un président plus ou moins influent	69
23. Un partenariat entre l'équipe politique et technique des Etablissements Publics d'Aménagement.....	70

24. Une concertation très développée pour impliquer les habitants.....	72
3. Les moyens engagés pour aménager Saint-Etienne et Bordeaux.....	74
31. Des financements provenant de différentes instances.....	74
32. Les procédures de mise en concurrence de l'aménagement des secteurs stratégiques.....	76
a) Le concours d'architecture et d'ingénierie à vocation opérationnelle.....	76
b) Le « gré à gré » pour un secteur de l'EPABE.....	78
c) Les aménageurs retenus et leur sélection.....	79
33. Développer l'économie en attirant l'investissement privé.....	80
a) En se différenciant des autres villes.....	80
b) En attirant les entreprises économiques.....	82

Partie 3

Quelle place possède l'Etat dans son intervention au sein de l'EPASE et de l'EPABE ?.....88

1. Qui a le plus de poids dans la décision ?.....	89
11. Le poids des acteurs au sein du conseil d'administration.....	89
a) Le poids important de l'Etat dans les protocoles d'accord.....	89
b) Les membres et leur influence.....	89
12. Un degré de contrôle de l'Etat contrasté.....	90
a) Un contrôle peu présent à l'EPABE.....	90
b) Un Etat très présent à Saint-Etienne.....	90
13. Des enjeux plus ou moins communs entre les deux échelles.....	91
14. Bilan.....	91
15. Les Etablissements Publics d'Aménagement ne produisent-ils pas le même type de ville ?.....	94
2. Les difficultés rencontrées dans l'élaboration du travail de recherche.....	95
21. La recherche d'informations.....	95
22. L'utilisation des sources.....	95
23. L'analyse des informations.....	96
24. Les acteurs rencontrés.....	96

Conclusion.....97

Bibliographie.....99

1. Ecrits relatifs aux projets urbains et à la gouvernance.....	99
11. Ouvrages.....	99
12. Artides de revues.....	99
2. Ecrits relatifs à la ville de Saint-Etienne.....	100
21. Ouvrages.....	100
22. Documents officiels et communiqués de presse.....	101
23. Artides de presse locale : Le Progrès de Saint-Etienne.....	101
24. Presse nationale : Le Moniteur.....	103
3. Ecrits relatifs à la ville de Bordeaux.....	103
31. Ouvrages.....	103
32. Documents officiels.....	104
33. Artides de presse locale : Sud Ouest Bordeaux.....	104
34. Presse nationale : Le Moniteur.....	105

Webographie.....107

Table des tableaux.....	108
Table des photos.....	109
Table des cartes.....	110
Table des schémas.....	111
Table des matières.....	112

Annexe 1 : Impact juridique et institutionnel de la création d'une OIN

Annexe 2 : Définition juridique de l'EPA

Annexe 3 : Les Etablissements Publics d'Aménagement

Annexe 4 : Grille d'entretiens

1. Annexe 1 : Impact juridique et institutionnel de la création d'une OIN

Le code de l'urbanisme définit une opération d'intérêt national dans la partie réglementaire (Décrets en Conseil d'Etat), dans le livre Ier (Règles générales d'aménagement et d'urbanisme), titre II (Prévisions et règles d'urbanisme), chapitre Ier (Dispositions générales communes aux documents d'urbanisme) et enfin section II (Projets d'intérêt général et opérations d'intérêt national). Les articles qui suivent sont en vigueur au 1er avril 2012 (source : Légifrance).

Article L121-2

Peut constituer un projet d'intérêt général au sens de l'article L. 121-9 tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux conditions suivantes :

1° Etre destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural ;

2° Avoir fait l'objet :

a) Soit d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ;

b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvé par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication.

Les projets relevant de l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents pour élaborer un document d'urbanisme ou des communes membres de ces groupements ne peuvent être qualifiés de projets d'intérêt général pour l'application de l'article R. 121-4.

Localisation des OIN

L'article R*121-4-1 du Code l'Urbanisme dresse la liste des OIN en vigueur au 1er mars 2012 :

« Les agglomérations nouvelles (1983);

L'opération d'aménagement du quartier d'affaires de La Défense (1983);

Les domaines industrialo-portuaires d'Antifer, du Verdon et de Dunkerque, dans les périmètres respectifs des ports autonomes du Havre, de Bordeaux et de Dunkerque (1986) ;

L'aménagement de la zone de Fos-sur-Mer (1995) ;

L'opération d'aménagement Euroméditerranée dans la commune de Marseille dans le périmètre de compétence de l'Etablissement public d'aménagement Euroméditerranée (1995);

L'opération d'aménagement de Nanterre et de La Garenne-Colombes (2000);
L'aménagement et le développement des aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle, de Paris-Orly et de Paris-Le Bourget (2003) ;
L'aménagement de Saint-Etienne (2007) ;
L'aménagement du secteur du Mantois-Seine aval (2006);
L'aménagement du secteur d'Orly-Rungis-Seine amont (2006);
Les opérations d'aménagement de la Plaine du Var (2008);
Les opérations d'aménagement du Plateau de Saclay(2009) ;
L'opération d'aménagement Bordeaux-Euratlantique dans les communes de Bordeaux, Bègles et Floirac (2009)
L'opération d'aménagement dite d'Alzette-Belval (2011) ;
L'opération d'aménagement dite " Villages Nature " sur la commune de Villeneuve-le-Comte (2011). »

2. Annexe 2 : Définition juridique de l'EPA

La définition juridique d'un établissement public d'aménagement se situe dans la partie législative du code de l'Urbanisme et plus précisément : Livre III : Aménagement foncier, Titre II : Organismes d'exécution, Chapitre Ier : Etablissements publics fonciers et d'aménagement de l'Etat, Section 2 : Etablissements publics d'aménagement.

Il y a quinze articles définissant un établissement public d'aménagement (Article L321-14 jusqu'à L321-28) et ils sont en vigueur au 1er avril 2012.

Article L321-14

L'Etat peut créer des établissements publics d'aménagement ayant pour objet de favoriser l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national.

Pour répondre à ces objectifs, les établissements publics d'aménagement ont pour mission principale de conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique de leur territoire, dans le respect de la diversité des fonctions urbaines, de la mixité sociale dans l'habitat ainsi que de la protection de l'environnement.

A cet effet, ils sont compétents pour réaliser pour leur compte ou, par voie de convention passée avec eux, pour celui de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public, et pour faire réaliser les opérations d'aménagement prévues par le présent code et les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à ces opérations.

Pour favoriser le développement économique de leur territoire, ils peuvent également, par voie de convention passée avec les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi qu'avec tout opérateur économique public ou privé, proposer une stratégie de développement économique et assurer sa coordination et sa mise en œuvre. Ils peuvent également assurer la promotion de leur territoire auprès des opérateurs économiques.

Ils peuvent notamment, dans le cadre d'opérations de restructuration urbaine :

1° Réaliser des opérations immobilières et les acquisitions foncières nécessaires à ces opérations ;

2° Se voir déléguer par l'Etablissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux la maîtrise d'ouvrage des opérations définies à l'article L. 325-1 et accomplir les actes de disposition et d'administration définis à l'article L. 325-2 ;

3° Se voir déléguer l'instruction et le traitement des demandes d'aides à la réhabilitation de l'habitat privé dans les conditions prévues à l'article L. 321-1-3 du code de la construction et de l'habitation, la gestion comptable et financière ainsi que l'instruction et le traitement des demandes d'aides dans les conditions prévues aux articles 10 et 10-2 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine ;

4° Assurer, de manière accessoire, des actions d'insertion professionnelle et sociale en faveur des habitants des grands ensembles ou quartiers d'habitat dégradé, mentionnés au 3° de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Sous réserve des compétences dévolues à d'autres personnes publiques, les établissements publics d'aménagement peuvent également conduire pour leur compte, ou par voie de convention passée avec eux, pour celui de l'Etat, des collectivités territoriales ou leurs groupements des missions présentant un caractère complémentaire et un intérêt directement utile aux missions principales mentionnées dans le présent article en vue de favoriser le développement durable de leur territoire. Ils exercent ces missions à titre accessoire.

Dans le ressort territorial des établissements publics fonciers créés en application de l'article L. 321-1, des conventions peuvent prévoir les conditions dans lesquelles les établissements publics d'aménagement et les établissements publics fonciers réalisent les acquisitions foncières nécessaires aux missions mentionnées dans le présent article.

Article L321-15

Les établissements publics d'aménagement sont créés par décret en Conseil d'Etat après avis des conseils régionaux, des conseils généraux, des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que des conseils municipaux des communes de 20 000 habitants et plus non membres de ces établissements, situés dans leur périmètre de compétence. L'avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans un délai de trois mois.

Article L321-16

Les établissements publics d'aménagement sont habilités à créer des filiales et à acquérir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions dans les conditions déterminées par le décret prévu à l'article L. 321-28.

Article L321-17

Les établissements publics d'aménagement peuvent agir par voie d'expropriation et exercer les droits de préemption et de priorité définis dans le présent code dans les cas et conditions prévus par le même code.

Article L321-18

I. — L'établissement élabore un projet stratégique et opérationnel qui définit ses objectifs, sa stratégie ainsi que les moyens qui seront mis en œuvre pour les atteindre.

II. — Le projet stratégique et opérationnel tient compte :

1° Des orientations stratégiques définies par l'autorité administrative compétente de l'Etat ;

2° Des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat.

Article L321-19

Le conseil d'administration approuve le projet stratégique et opérationnel et procède à sa révision.

L'approbation et la révision prévues à l'alinéa précédent interviennent dans les conditions prévues par le décret mentionné à l'article L. 321-28.

En cas de modification des orientations stratégiques de l'Etat, le projet stratégique et opérationnel est, si nécessaire, révisé et approuvé dans un délai fixé par le décret prévu à l'article L. 321-28.

Article L321-20

La délibération approuvant le projet stratégique et opérationnel devient exécutoire dans les conditions prévues par le décret mentionné à l'article L. 321-28.

A défaut d'approbation par le conseil d'administration du projet stratégique et opérationnel initial ou révisé dans les délais prévus par le décret mentionné à l'article L. 321-28, il peut être adopté par l'autorité administrative compétente de l'Etat. Ce projet est alors exécutoire dès son adoption.

Article L321-21

Le conseil d'administration est composé de représentants de l'Etat et, pour au moins la moitié, de membres représentant les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, désignés dans les conditions définies à l'article L. 321-22. Il peut être complété par des personnalités qualifiées et pour les établissements publics d'aménagement créés en vue de réaliser des villes nouvelles, par des représentants des communautés et des syndicats d'agglomération nouvelle et des représentants du personnel de l'établissement.

Article L321-22

Lorsque, en raison de leur nombre, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les communes non membres de ces établissements ne peuvent être tous représentés directement au conseil d'administration, leurs représentants sont désignés indirectement suivant les modalités fixées aux alinéas suivants.

Le ou les représentants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes non membres de ces établissements au conseil d'administration des établissements publics créés en application de l'article L. 321-14 sont désignés dans les conditions fixées par le décret qui crée l'établissement par une assemblée composée des présidents de ces établissements et des maires de ces communes.

Les présidents de ces établissements et les maires de ces communes peuvent se faire représenter par un autre membre de leur organe délibérant désigné par celui-ci.

Cette assemblée est réunie par l'autorité administrative compétente de l'Etat qui en fixe le règlement. Si l'assemblée ne désigne pas ses représentants au conseil d'administration de l'établissement, cette désignation peut être opérée par cette autorité dans un délai de deux mois suivant la réunion de l'assemblée.

Nonobstant les dispositions prévues au deuxième alinéa du présent article, le décret qui crée l'établissement peut prévoir que les représentants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes non membres de ces établissements publics au conseil d'administration sont désignés par les associations départementales représentatives des maires et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre des départements concernés, selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme.

Article L321-23

Les établissements publics d'aménagement peuvent, en dehors du périmètre de compétence défini dans leurs statuts, procéder à des acquisitions foncières et immobilières et à des opérations d'aménagement complémentaires et utiles à la stratégie mise en œuvre dans ce périmètre.

L'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis du ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, compétents en matière de plan local d'urbanisme ou de schéma de cohérence territoriale, et du ou des conseils municipaux de la ou des communes non membres de ces établissements concernés, autorise les établissements publics à procéder à l'aménagement de terrains situés hors de leur périmètre de compétence. L'avis du ou des établissements publics de coopération intercommunale et de la ou des communes est réputé favorable à l'expiration d'un délai de trois mois.

Lorsqu'un établissement public réalise une opération d'aménagement en dehors de son périmètre de compétence, un représentant de chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et un représentant de chaque commune non membre de ces établissements concernés assistent au conseil d'administration avec voix consultative à chaque fois que des décisions relatives à cette opération lui sont soumises.

Article L321-24

La liste des délibérations du conseil d'administration de l'établissement qui sont transmises à l'autorité administrative compétente de l'Etat en vue de leur approbation ainsi que les conditions dans lesquelles elles deviennent exécutoires sont fixées par le décret prévu à l'article L. 321-28.

Article L321-25

Lorsqu'un établissement public a été créé pour l'aménagement d'une agglomération nouvelle, les représentants au conseil d'administration de cet établissement des communes incluses dans l'agglomération nouvelle sont élus par le conseil d'agglomération de la communauté ou par le comité du syndicat ou le conseil municipal s'il s'agit d'une commune unique.

Article L321-26

Lorsqu'un établissement public a été créé pour l'aménagement d'une agglomération nouvelle, les présidents des communautés ou des syndicats d'agglomération nouvelle sont membres de droit du conseil d'administration de cet établissement public, en sus de la représentation statutaire des collectivités locales intéressées. Dans le cas où l'établissement public a été créé pour l'aménagement de plusieurs agglomérations nouvelles au sens des articles L. 5311-1 et L. 5311-2 du code général des collectivités territoriales un décret détermine la répartition des sièges revenant aux représentants de ces agglomérations nouvelles.

Article L321-27

Le directeur général est chargé de l'administration de l'établissement.

Article L321-28

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente section.

3. Annexe 3 : Les Etablissements Publics d'Aménagement

- a) L'Etablissement Public d'Aménagement de la Défense et Seine-Arche (EPADESA)

/de la Seine à la Seine / établissement public d'aménagement **La Défense Seine Arche**

Le décret du 2 juillet 2010 fusionne l'Etablissement Public d'Aménagement de la Défense (EPAD) créé en 1958 avec l'Etablissement public d'aménagement Seine-Arche (EPASA) créé en 2000 pour créer un Etablissement public d'aménagement de la Défense et Seine-Arche (EPADESA).

Le périmètre de l'EPASA est réparti sur 124 hectares situées entre la Seine à Paris et l'Arche de la Défense à Nanterre. Cette zone est considérée comme un axe historique structurant le développement de Paris vers l'ouest.

Les principaux enjeux de ce projet pour le territoire sont à la fois locaux et métropolitains puisqu'il s'agit de :

- ✓ Restaurer les continuités urbaines,
- ✓ Favoriser la mixité fonctionnelle et sociale,
- ✓ Faire émerger des pôles d'animation autour des gares RER,
- ✓ Préparer le renouvellement urbain des cités,
- ✓ Valoriser les berges de Seine,
- ✓ Renforcer l'attractivité du territoire avec ce nouvel espace à l'échelle de la ville et de la région.

- b) L'Etablissement Public d'Aménagement de Mantois-Seine-Aval (EPAMSA)



Créé par décret en 1996, l'EPAMSA est un établissement public d'aménagement chargé d'opérations de développement et de renouvellement urbains à Mantes-la-Jolie. Dédié dès sa création à la mise en œuvre du projet Mantes-en-Yvelines, il s'est vu confier en 2000 la direction du Grand Projet de Ville (GPV) de Chanteloup-les-Vignes. Fin 2005, il a été chargé de la préfiguration de l'Opération d'Intérêt National

Seine-Aval et puis de son pilotage. L'EPAMSA doit donc conduire actuellement trois missions.

c) L'Etablissement Public d'Aménagement de la Plaine de France (EPAPF)



Créé en 2002 par l'Etat, en accord avec la région, les deux départements (Val d'Oise et Seine-Saint-Denis) et les quarante communes concernées, l'Etablissement Public d'Aménagement a pour mission de procéder à toute opération destinée à favoriser l'aménagement, la restructuration urbaine et le développement économique et social de la Plaine de France. Ce territoire est situé entre la Plaine-Saint-Denis, l'aéroport du Bourget, l'aéroport Paris-Charles De Gaulle et la frontière de l'Oise.

d) L'Etablissement Public d'Aménagement d'Orly-Rungis-Seine-Amont (EPAORSA)



L'EPAORSA, créée en 2007, réunit douze communes, le département du Val-de-Marne, la région Île-de-France et l'État pour construire l'avenir d'un grand territoire de 76 km² situé au sud-est de Paris.

Cet établissement assure la gestion de l'opération d'intérêt national Orly-Rungis-Seine-Amont au niveau de la gouvernance politique et de l'ingénierie opérationnelle par un pilotage stratégique et la mise en œuvre de projets de développement urbain.

e) L'Etablissement Public d'Aménagement de la Ville Nouvelle de Sénart (EPAVNS)



L'Etablissement Public d'Aménagement de la Ville Nouvelle de Sénart mène une politique très active de valorisation de l'agglomération, basée sur une analyse approfondie du marché et des actions à mettre en œuvre pour créer un environnement urbain attractif. Cet établissement est aussi un coordonateur technique dont la mission est de mettre en cohérence, dans l'espace et dans le temps, la réalisation des projets urbains dans une vision à long terme. Ses domaines d'intervention sont particulièrement vastes : cela va de la conception et la programmation à la promotion de la ville en passant par le développement économique et le renouvellement urbain.

f) Les Etablissements Publics d'Aménagement de Marne-La-Vallée (EPAMARNE et EPAFRANCE)



Le premier Établissement Public d'Aménagement de Marne-la-Vallée (EPAFRANCE) a été créé le 17 août 1972 et ne comptait que trois secteurs d'intervention qui sont : la Porte de Paris, le Val Maubuée et le Val de Bussy.

Un second Etablissement Public d'Aménagement (EPAFRANCE) a été créé le 24 mars 1987, dans le cadre du projet d'implantation de la société Euro Disney. Un quatrième secteur s'est donc ajouté aux trois précédents, celui du Val d'Europe, territoire où sont actuellement implantés les parcs de loisirs d'Euro Disney.

EPAMARNE et EPAFRANCE doivent répondre aux enjeux de leurs territoires à savoir promouvoir Marne-la-Vallée, proposer des évolutions pour le territoire et imaginer l'avenir de la ville nouvelle à moyen et long termes.

g) L'Etablissement Public d'Aménagement EuroMéditerranée (EuroMed)



Née d'une initiative de l'Etat et des collectivités territoriales en 1995, l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée a été créé pour gouverner l'opération d'intérêt national présente à Marseille de 480 hectares qui a pour ambition de donner à la ville un rayonnement européen. Considérée comme la plus grande opération de Rénovation Urbaine d'Europe, Euroméditerranée a pour mission le développement des secteurs économique, social et culturel afin de renforcer l'attractivité de la métropole marseillaise.

Les missions d'Euroméditerranée se déclinent en quatre domaines distincts qui sont les suivants :

- ✓ Qualité de vie
- ✓ Aménagement et urbanisme
- ✓ Développement immobilier
- ✓ Développement économique.

h) L'Etablissement Public d'Aménagement de Guyane (EPAG)



L'EPAG a été créé en 1996 avec un double rôle d'aménageur et d'opérateur foncier et il poursuit ses actions d'aménagement du foncier sur plus d'une centaine d'opérations sur le territoire guyanais.

Cet établissement a pour missions principales :

- ✓ La production de terrains à bâtir, principalement pour le logement ;
- ✓ Le désenclavement du territoire en vue de la production d'une offre de terrains à vocation agricole ;
- ✓ Le portage du foncier pour la réalisation de ses missions, ou pour le compte des collectivités territoriales ou locales.

4. Annexe 4 : Grille d'entretiens

a) Historique

Quel a été votre rôle au sein de l'EPASE ou de l'EPABE?

Pourquoi faire intervenir l'Etat ?

Comment ont réagi les habitants, les acteurs locaux de la création de l'EPA ?

b) Dégager le jeu d'acteurs

But : Connaître les distorsions entre les 2 échelles

Etat/Local

Quel est le type de projet urbain que l'Etat souhaite pousser ?

Est-il le même que celui de la ville ?

Est-ce que généralement les visions de la ville et de l'Etat se rapprochent ? (quel est le degré d'intervention de l'Etat)

Quelles étaient les relations avec les acteurs locaux : agence d'urbanisme, ville, communauté d'agglomération, EPF... ?

Quel est le contrôle de la part de l'Etat ? Peut-on le qualifier d'Etat aménageur ?

Conseil d'Administration

Qui sont les membres du CA ?

Quelles sont les relations entre le directeur et le président ?

Situation actuelle

Quelle est la procédure prédominante pour donner à un bureau d'étude une zone à aménager ?

Comment sont sélectionnés les promoteurs, les constructeurs, les architectes-urbanistes... ? Entreprises nationales ou locales ?

CITERES
UMR 6173

Cités, Territoires, Environnement et Sociétés

*Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement*



Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
THOMAS Eric

MONGE Aude
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2011-2012

Titre : L'intervention de l'Etat au sein des Etablissements Publics d'Aménagement de Saint-Etienne et de Bordeaux

Résumé :

Un Etablissement Public d'Aménagement est créé par une collectivité locale afin d'intervenir sur des territoires classés « Opération d'Intérêt National ». La mission de ce type d'établissement est de réaliser des opérations d'aménagement et d'équipement et de coordonner des projets. Cette structure possède une gouvernance particulière puisque elle est basée sur un partenariat entre l'échelle nationale et l'échelle locale. L'étude effectuée s'appuie sur les Etablissements Publics d'Aménagement de Saint-Etienne (EPASE) et de Bordeaux-Euratlantique (EPABE).

L'Etat décentralisé, ne cherche-t-il pas à se réintroduire à l'échelle locale par le biais des Etablissements Publics d'Aménagement afin de modifier la gouvernance des projets urbains de certaines villes ?

Le déclin du centre-ville de Saint-Etienne dû, en partie, aux crises industrielles successives, menace, aussi bien, la ville et l'agglomération stéphanoise que l'équilibre de l'aire métropolitaine lyonnaise et freine ainsi le rayonnement européen de Lyon. La situation est différente à Bordeaux : la ville souhaite faire intervenir l'Etat pour accélérer les opérations d'aménagement de façon à profiter pleinement de l'arrivée de la Ligne à Grande Vitesse (LGV) à l'horizon 2017.

La recherche a permis de mettre en évidence la présence d'influences prépondérantes de certains acteurs sur les décisions prises au sein des EPA. A l'EPABE, l'Etat joue seulement un rôle d'accélérateur et de financeur pour faire de Bordeaux une ville européenne, ainsi l'échelle locale est dominante. A l'EPASE, l'échelle étatique est très présente et reprend sa compétence d'aménagement du territoire pour décider, en accord avec l'échelle locale, des projets urbains à mettre en œuvre dans la ville.

Mots clés : Etablissement Public d'Aménagement, Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne (EPASE), Etablissement Public d'Aménagement de Bordeaux-Euratlantique (EPABE), coproduction entre échelle locale et nationale, Etat décentralisé