

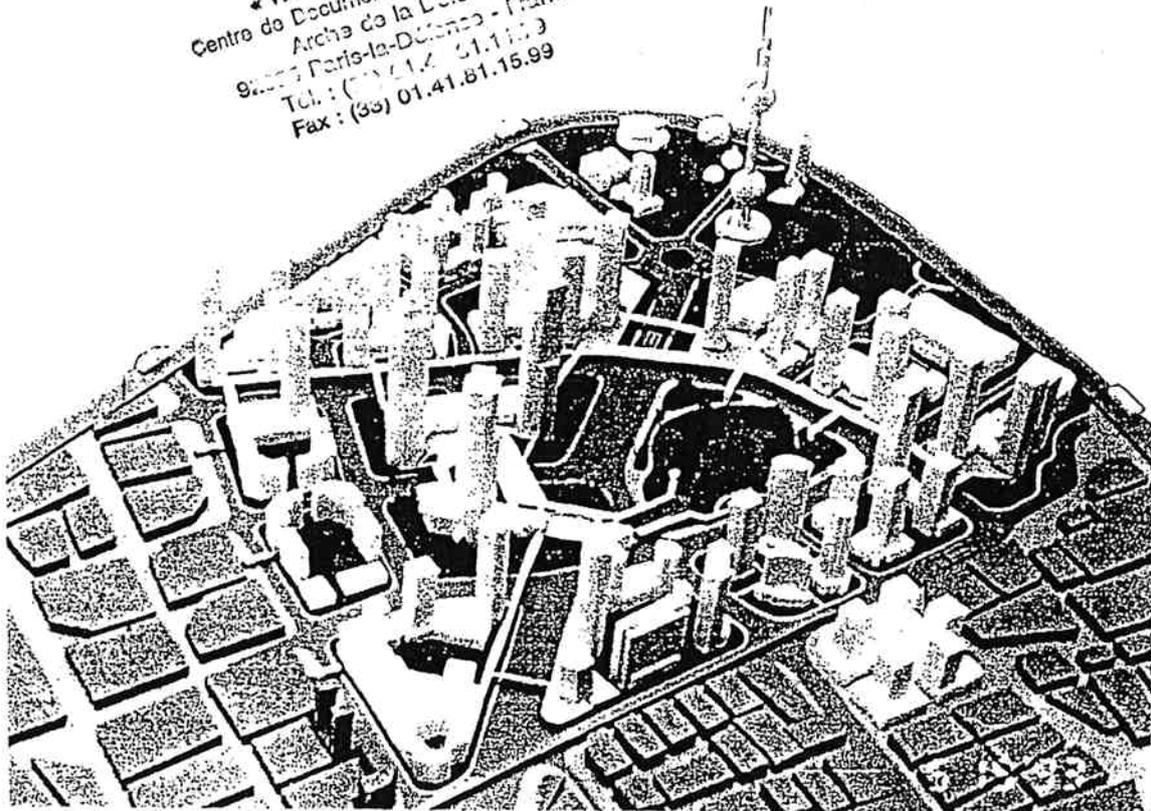
Association des Professionnels
Développement urbain et coopération

CA C9550

C 9550

Actualité des grands projets urbains

ISTED
« Villes en développement »
Centre de Documentation et d'Information
Arche de la Défense
92055 Paris-La Défense - France
Tel. : (33) 1.47.61.11.9
Fax : (33) 01.41.81.15.99



Actes de la journée ADP
6 septembre 1996

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

ADP - Villes en développement - Arche de La Défense - 92055 Paris La Défense Cedex

Sommaire

1-Ouverture de la journée MM. Fabrice Richy et François Noisette	P.3
2-Les grands projets d'aménagement urbain : mise en perspective M. Eric Huybrechts	P.5
3-Financement des grands projets, point de vue du banquier. Le pont sur le Tage et l'aéroport de Hong Kong M. Eric Francoz	P.18
4-Le projet EuraLille M. Martin Lévy	P.31
5-Histoire urbaine et grands projets M. Michel Arnaud	P.40
6-Les grands projets structurent la ville : Paris M. Jean-Michel MILLIEX	P.48
7-Reconstruction du centre-ville de Beyrouth M. Michel MICHEAU	P.58
8-Table ronde animée par M. Sudarskis, avec la participation de MM. Huybrechts, Arnaud et Millieux	P.71
9-Discours de clôture M. Antoine Pouillieute	P.79

Christian-Pierre Cormier, avocat-urbaniste, a assuré la réalisation de ce document.

Ouverture de la Journée

par MM. Fabrice RICHY, Président sortant de l'ADP et
François NOISETTE, Président de l'ADP

M. Fabrice RICHY :

Bonjour,

Tout d'abord, j'aimerais vous souhaiter la bienvenue à cette journée ADP à laquelle, je vois, vous êtes venus nombreux. Je voudrais aussi, par la même occasion, signaler la présence de fondateurs de l'ADP, comme MM. Arnaud et Olavarrieta. En effet, l'ADP fête cette année son vingtième anniversaire. Comme vous le savez sans doute, l'un des objectifs que se fixe et réalise l'ADP à travers ces journées c'est notamment l'échange et l'animation d'un milieu professionnel. Les deux points d'appui de cet objectif, c'est d'une part le bulletin *Ville en développement* paraissant six fois par an que vous connaissez et l'organisation de ces journées. *Ville en développement*, comme vous l'avez sans doute vu cette année, a subi un lifting important. C'est à la fois dans la maquette, dans les rubriques, dans les nouvelles ; et je pense que c'est un outil intéressant pour les milieux professionnels. Les journées de l'ADP sont un travail de longue haleine que le bureau prépare tout au long de l'année. Je voudrais citer pour mémoire un certain nombre de thèmes qui ont été abordés au cours de ces seize années : changement social et développement dès 1985, dès 1984 on s'intéresse aux quartiers des plus démunis en parlant des bidonvilles, l'année dernière on a travaillé sur le financement de l'urbanisation, l'année précédente sur la relation entre les collectivités locales et la coopération décentralisée. Ceci nous permet donc tous les ans de sédimer et d'avoir dans la salle d'anciens intervenants, qui débattent maintenant régulièrement avec nous ; c'est aussi un autre moyen d'élargissement.

Cette journée, je vais laisser François Noisette, le nouveau président de l'ADP depuis 20h:30 hier soir, vous la présenter. Je voudrais évidemment remercier ceux qui nous ont aidés à préparer cette journée : M. Christian-Pierre Cormier, qui a produit une excellente analyse d'une vingtaine de grands projets urbains à travers le monde, ainsi que l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

M. François NOISETTE : Bonjour et bienvenue à tous. Avant d'aborder le thème de la journée, j'aimerais vous présenter la composition du nouveau bureau élu hier lors de notre assemblée générale. Il s'agit de : François Bodin qui a accepté de poursuivre la difficile tâche de trésorier ; François Phulpin qui est notre nouveau secrétaire ; Michel Prévost ; Fabrice Richy qui a accepté de faire partie du bureau et qui nous représentera au Conseil d'administration de l'ISTED ainsi que Michel Gérard qui poursuit la rédaction en chef de *Ville en développement*. Je voudrais aussi remercier M. Cornu qui a accepté de s'associer aux travaux du bureau.

Entrons maintenant, si vous le voulez bien, dans le vif du sujet de cette journée. Grands projets urbains, la dénomination n'est pas tout à fait labellisée puisqu'en France le Grand projet urbain a été récupéré pour désigner la restructuration des grands quartiers en difficulté, alors que nous allons plutôt aborder l'idée du projet structurant à l'échelle d'une grande agglomération, qu'il s'agisse de la restructuration de quartiers anciens ou encore le développement de quartiers nouveaux : en France on peut citer les exemples de La Défense ou de la ZAC Seine-Rive gauche. C'est un sujet qui nous éloigne un petit peu des préoccupations africaines. D'ailleurs, nous aurions eu beaucoup de mal à trouver de grands projets urbains en Afrique. Ce sera d'ailleurs la question centrale de notre débat de fin de journée : comment se fait-il, pour quelles raisons ce type de projet ne se développe-t-il pas dans certaines parties du monde. Il y en a beaucoup en Asie, en Amérique, en Europe, on commence à en voir apparaître en Europe de l'Est, mais en Afrique on n'en trouve pas. Est-ce que les conditions ne sont pas remplies ? Il faut aussi réfléchir sur la manière d'initier des projets de ce genre, car de l'avis de nombreux experts ils sont aussi le moteur du développement économique des villes. Il suffit d'évoquer à nouveau le projet de La Défense pour l'Ile-de-France.

Le programme que nous vous avons distribué à l'entrée va malheureusement encore subir une petite modification puisque M. Denery du Groupe Bouygues, qui devait nous parler de l'implication des groupes privés dans le montage de projet, en particulier en Europe de l'Est, a dû partir pour Budapest hier soir. Alors sans plus tarder, je vous propose de débiter cette journée avec M. Huybrechts de l'IAURIF, qui nous fera une mise en perspective à travers la planète des grands projets d'aménagement, M. Huybrechts ayant travaillé pendant plus de dix mois sur ce sujet dans le cadre des travaux de Métropolis.

Les grands projets d'aménagement : mise en perspective

*M. Eric HUYBRECHTS
IAURIF - METROPOLIS*

Bonjour,

J'aimerais vous présenter aujourd'hui quelques réflexions issues d'un travail entrepris ces dernières années avec Monsieur Hervé Blumenfeld dans le cadre des travaux de l'association Métropolis et d'informations complémentaires regroupées par Monsieur Christian-Pierre Cormier pour préparer cette journée. Les grands projets qui seront évoqués recouvrent des situations très diverses. Ils seront présentés en trois parties : Premièrement, les aspects physiques et leurs relations avec les stratégies spatiales ; deuxièmement les questions financières et troisièmement le rôle des principaux acteurs.

I-ASPECTS PHYSIQUES ET RELATIONS AVEC LES STRATÉGIES SPATIALES DE DÉVELOPPEMENT

1 - Ampleur des grands projets d'aménagement

Il s'agit de grands projets d'aménagement urbain. Leur échelle est celle des opérations de Bercy et de Tolbiac plutôt que de la Bibliothèque de France, ou celle de la restructuration du centre-ville de Casablanca et de sa corniche plutôt que de la Grande mosquée. Il s'agit aussi de très grandes infrastructures comme le boulevard périphérique de Barcelone et les opérations d'urbanisme qui l'ont accompagné, l'extension de l'aéroport de Schiphol-Amsterdam ou le tunnel d'adduction d'eau potable pour 8 millions d'habitants de New York.

La taille de ces projets couvre des superficies qui vont d'une centaine d'hectares pour le nouveau centre ville de Shanghai, à 450 hectares pour le nouveau front de mer de la baie de Tokyo, 2.400 hectares pour les Docklands de Londres ou bien 22.000 hectares pour la ville nouvelle de 6 Octobre au Caire. Ces projets concernent des milliers de m² de planchers à bâtir.

- A Paris Seine-Sud-Est, c'est-à-dire Bercy et Tolbiac, cela représente environ 1,7 millions de m², à Lu Jia Zui à Shanghai entre 3 et 5 millions de m², à Beyrouth 4,69

millions de m².

- Les surfaces sont encore beaucoup plus importantes pour des villes nouvelles comme 6 Octobre destiné à accueillir 350.000 habitants ou New Bombay qui prévoit d'en accueillir 2 millions.
- Pour les infrastructures, cela concerne des dizaines de kilomètres pour le périphérique de Barcelone, ou environ 100 km pour le tunnel d'adduction d'eau potable de New York.

2 - De grands projets partout dans le monde

Des grands projets se font un peu partout dans le monde, sur tous les continents, dans les pays industrialisés comme la France, le Canada ou l'Australie, dans les pays intermédiaires comme le Liban, le Portugal ou le Maroc et aussi, dans des pays pauvres mais dynamiques comme l'Egypte, l'Inde ou la Chine. Toutefois, il est vrai qu'il est difficile de trouver de nombreux grands projets en Afrique sub saharienne ou en Europe de l'Est aujourd'hui.

3 - Des grands projets depuis l'existence des villes

On réalise de grands projets depuis que les villes existent. Pensez aux villes de fondation romaines, aux villes franches de la Renaissance, à Versailles sous Louis XIV, aux villes industrielles du 19^{ème} siècle, aux villes coloniales espagnoles ou encore aux villes nouvelles de l'après-guerre. Cette pratique perdure parce qu'elle représente un des moyens puissant et efficace pour agir sur la structure et sur la croissance des métropoles. Pourtant, leur mise en place est compliquée.

4 - Pas de lien entre richesse des métropole et réussite de grands projets

On pourrait penser que les pays riches n'ont pas trop de problèmes pour réaliser, bon an mal an leurs grands projets d'aménagement urbain. Pourtant, on a vu ces dernières années les trois métropoles les plus riches du monde faire face à de graves difficultés:

- Le projet de la baie de Tokyo est arrêté depuis trois ans, suite à l'effondrement du marché immobilier, malgré un appui considérable de la puissance publique dans sa réalisation (50% des investissements).
- Le tunnel d'adduction d'eau potable de New York, plus grand projet de l'histoire de la ville, commencé en 1970, n'est réalisé qu'au tiers à cause de la faillite de la ville de New York dans les années 70' et, depuis la reprise du projet au milieu des années 80', à cause d'un saucissonnage en petites opérations qui retarde chaque jour le projet et augmente son coût.
- les Docklands à Londres se sont arrêtés suite à l'effondrement de la bulle financière

dans un contexte de développement ultra-libéral.

Bien sûr, d'autres projets se sont mis en place dans ces métropoles et ont été réalisés dans de bonnes conditions comme Battery Park, commencé en 1968 ou Yebisu à Tokyo, terminé récemment.

Bref, il n'y a pas de lien entre richesse d'une métropole et réussite d'un grand projet. Mais il y en a vraisemblablement un entre dynamique urbaine et réalisation de grands projets.

5- De grands projets...petits face à l'échelle des métropoles

Si parfois les grands projets paraissent gigantesques aux yeux de certains, ils ne sont pourtant qu'une petite partie de l'ensemble métropolitain. Par exemple :

- Le projet de Lu Jia Zui, vitrine des développements de Pudong à Shanghai est englobé dans une vision stratégique métropolitaine. Ce nouveau quartier d'affaires s'étend sur 1,7 km² et fait partie du projet de Pudong prévu sur 500 km² à l'ouest du fleuve;
- Le pôle Seine-Sud-Est de Paris fait partie d'une politique ambitieuse pour rééquilibrer la métropole vers l'Est. Paris-Seine-Sud-Est, c'est-à-dire les opérations de Bercy et de Tolbiac, est le principal pôle du Plan de l'Est parisien et du secteur stratégique de la Seine-Amont.
- La ville nouvelle de 6 Octobre, prévue pour 350.000 habitants, est le principal centre urbain du Western Development Corridor du Grand Caire, prévu dans le désert pour accueillir 1.400.000 habitants.

En effet, ces projets portent sur une partie très limitée du territoire. Ils sont donc la partie émergée de l'iceberg. S'ils sont grands c'est parce que le développement des métropoles, ou leurs transformations sont importants.

Par ailleurs, ils bénéficient d'atouts importants mais aussi de handicaps:

- Paris Sud-Est a l'avantage de s'implanter au cœur d'une métropole bien équipée, tout en devant surmonter les difficultés de franchissement de voies ferrées;
- Pour la ville nouvelle de Six Octobre, les disponibilités foncières considérables proche du Caire s'opposent à la difficulté d'attirer les nouveaux habitants dans le désert au démarrage du projet;
- Le contexte économique international exceptionnel de Shanghai favorise les développements de grande ampleur, mais le projet de Lu Jia Zui nécessite le

franchissement d'un fleuve de 500 mètres de large (2 ponts et un tunnel sont déjà réalisés).

6 - Un lien puissant indispensable entre grand projet et planification métropolitaine

Souvent les projets s'appuient sur les dynamiques métropolitaines tout en optant pour des directions opposées aux tendances de développement spatial de la métropole (Est parisien, désert...). On comprend donc mieux pourquoi ces projets sont structurants, car ils modifient, infléchissent les relations entre les différentes parties de la ville, et même, parfois, orientent le développement spatial des métropoles.

La mise en place des grands projets structurants nécessite donc une volonté et une vision qui soit à la fois prospective sur le long terme et d'échelle métropolitaine, pour faire face aux ambitions et aux défis des métropoles. La planification d'échelle métropolitaine est donc indispensable pour la mise en place de tels projets. Ces projets sont un élément central des stratégies de développement des métropoles. Ils ont besoin d'un lien puissant avec la planification métropolitaine pour maintenir le cap dans la durée.

II-LE FINANCEMENT DES GRANDS PROJETS STRUCTURANTS ET LEURS ADAPTATIONS AUX ALÉAS ÉCONOMIQUES

1 - Une économie globale qui agit sur la structure des métropoles

Les changements récents de l'économie mondiale ont eu des effets importants sur la définition des grands projets structurants. Une concurrence accrue est apparue entre les métropoles comme Shanghai qui est en passe de devenir l'un des principaux centres financiers, économiques et commerciaux internationaux de la région Asie-Pacifique, ou Beyrouth qui se présente comme un des premiers pôles bancaires du Proche Orient. On observe aussi un renforcement de l'image internationale des métropoles à travers des projets phares comme les jeux olympiques de Barcelone, la grande mosquée de Casablanca, l'exposition universelle de Séville en 1992 ou celle de Lisbonne en 1999.

Des changements de répartition apparaissent entre les principales fonctions économiques avec une importance accordée aux fonctions commerciales et financières par le développement de centres d'affaires comme pour la reconstruction du centre ville de Beyrouth, le développement du centre d'affaires de Shanghai ou le quartier d'affaires des Docklands de Londres.

On trouve des transformations de sites suite à la diminution des activités industrielles de certaines métropoles au profit des activités tertiaires ou de loisirs comme dans la requalification urbaine du Vieux Port à Montréal ou de fonctions urbaines mixtes comme dans le projet de restructuration de Brisbane, celui d'EXPO'98 à Lisbonne ou d'Ultimo-Pyrmont à Sydney.

On remarque aussi le développement de sites bénéficiant des percées dans les télécommunications et orientés sur la haute technologie comme la cité des sciences et de la technologie d'Adlershof à Berlin, la cité scientifique de Saclay en Ile-de-France ou le téléport de Tokyo.

2 - Les changements brusques du marché affectent les grands projets

Les variations des conjonctures économiques ont des conséquences sur la mise en œuvre des grands projets structurants. Dans certains cas, elles peuvent retarder des projets comme ça a été le cas pour le Vieux Port de Montréal ou actuellement le développement de Tolbiac à Paris. Dans d'autres cas, elles peuvent amener les métropoles à modifier des composantes importantes des projets. Le projet de la Southbank à Melbourne, géré directement par le Ministère de l'équipement, a modifié plusieurs fois son projet sous la pression des acteurs privés.

Des retournements brusques de conjoncture ont obligé à arrêter des projets parmi les plus importants comme celui des Docklands de Londres ou le front de mer de la baie de Tokyo. Les retards dans les projets ont un coût qui peut être considérable lorsque des emprunts ont été engagés.

Pourtant, de grands projets maintiennent leurs objectifs malgré des conjonctures parfois difficiles comme le projet de tunnel d'adduction d'eau potable de la Ville de New York qui reste une priorité malgré les retards liés à la crise fiscale que la ville a traversée.

3 - Des sources de financement diversifiées, pour une forte mobilisation

La mise en œuvre de ces grands projets nécessite la mobilisation de capitaux considérables sur des périodes qui peuvent atteindre plusieurs décennies. Lorsque les taux d'intérêts sont élevés, les emprunts deviennent moins adaptés aux investissements à long terme, bien que l'emprunt soit un moyen nécessaire de financement dans de nombreux cas.

Le coût réel élevé du capital limite les possibilités d'emprunt des pays. Les contraintes sur les dépenses publiques affectent directement les grands projets d'aménagement, tant pour les investissements directs que pour le remboursement de la dette qui peut être supporté.

La diminution de la capacité d'investissement des gouvernements les conduits à chercher de nouvelles alternatives pour le financement des grands projets structurants, en particulier en faisant appel au capital privé, notamment international. Ainsi, des moyens très divers sont utilisés pour financer les projets :

- il peut s'agir de financements publics comme pour les infrastructures de la ville nouvelle de Hay Ryad à Rabat financées par l'Etat marocain; Ces financements se réalisent parfois à l'aide d'obligations municipales comme pour le téléport financé par le gouvernement métropolitain de Tokyo;
- il peut s'agir d'emprunts garantis par la puissance publique comme pour le projet de cité scientifique de Berlin-Adlershof ou l'EXPO universelle de 1998 à Lisbonne.
- il peut s'agir aussi plus classiquement d'emprunts engagés sur les marchés bancaires privés comme à Brisbane pour certaines opérations du secteur privé;
- il peut s'agir enfin de ventes d'actions de sociétés d'aménagement privées sur les marchés boursiers comme la SOLIDERE à Beyrouth;

4 - La maîtrise des coûts du foncier et des grandes infrastructures conditionne la faisabilité des opérations

La maîtrise foncière par l'organisme d'aménagement, lorsqu'il existe, est une question clé pour la réalisation des projets, de même que la réalisation de grands équipements et de grandes infrastructures qui dépassent l'échelle des projets. Ceux-ci sont le plus souvent financés directement par des fonds publics, moyen indispensable pour réaliser des ouvrages qui ne peuvent être supportés par la seule structure financière des grands projets.

Certaines opérations sont installées sur des terrains majoritairement publics comme ceux des anciens docks de Londres, Montréal et Tokyo, ou dans le désert appartenant à l'Etat égyptien au Caire, levant ainsi une contrainte considérable pour le financement et la rapidité de la mise en œuvre des opérations.

A Beyrouth, pour faire face à une division importante de la propriété et à une complexité liée aux droits des 120.000 ayants droits et dans un contexte difficile pour les finances publiques, les terrains et les droits des anciens occupants ont été échangés contre des actions de la société privée d'aménagement.

Par ailleurs, de nouveaux territoires conquis sur la mer, 80 hectares supplémentaires pour le nouveau front de mer de Tokyo, 60 hectares en remblais pour le centre financier de Beyrouth, 15 hectares de conquête pour nouvelle corniche de Casablanca permettent d'accroître la surface commercialisable des projets mais nécessitent des programmes à forte valeur ajoutée permettant de couvrir les coûts d'aménagement.

5 - Le partenariat public - privé

La diminution de la capacité d'investissement des gouvernements les conduit à rechercher d'autres partenaires pour atteindre leurs objectifs. Des partenariats public-privés sont pratiqués sur de nombreux projets comme les sociétés d'économies mixtes contrôlées par la Ville de Paris à Seine Sud-Est ou les joint-ventures pour le Téléport de Tokyo. Le financement des projets se fonde alors sur des acteurs locaux comme à Beyrouth, où plus de 90% des actions sont tenues par des libanais, et internationaux comme sur les projets de Berlin et de Lisbonne qui bénéficient notamment de financements de l'Union Européenne. Dans certains cas, des acteurs étrangers contrôlent de grands projets. Pour les Docklands de Londres, les investissements privés étrangers représentaient en 1995 plus de 50% des capitaux investis.

La participation financière privée est parfois importante :

- soit par des négociations opération par opération dans le cadre d'une planification stratégique à Brisbane et à Melbourne,
- soit par la récupération d'une partie ou de la totalité des coûts d'aménagement par la vente ou la location des terrains aménagés à des investisseurs privés;
- soit par un financement direct par le secteur privé pour la réalisation d'infrastructures et de grands équipements qui sont ensuite remis à la puissance publique en échange d'une indemnité. Cette indemnité peut parfois se traduire sous forme de terrains ou de droits d'aménagement sur certains secteurs comme en a bénéficié la SOLIDERE à Beyrouth.
- soit par la construction et la vente de bâtiments.

Les aides diverses de la puissance publique favorisent une certaine stabilité financière des projets face aux aléas économiques. Le programme fédéral australien "Better Cities", destiné à des projets expérimentaux dans les métropoles australiennes, permet d'alléger une trop lourde charge financière liée aux emprunts sur les marchés financiers tout en favorisant des expérimentations urbaines.

Le financement des grandes infrastructures et des équipements par la puissance publique est un facteur d'attraction considérable pour la réalisation de ces grandes opérations. L'opéra et le musée de Melbourne, comme le tramway dans l'opération de Sydney ont joué ce rôle.

6 - Contrôle financier de l'aménageur et contrôle des objectifs du projet

Le contrôle financier de l'organisme d'aménagement par les partenaires joue un rôle décisif sur les moyens d'atteindre les objectifs. Ce contrôle dépend en grande partie du rôle que les

métropoles peuvent assumer parmi les partenaires financiers. Les cas de figures sont divers:

- la garantie des emprunts par Berlin donne au Land-ville ce contrôle prévu dans le cadre de la législation allemande. Celle-ci lui permet de bénéficier des plus-values et des équipements publics réalisés, mais lui fait porter les risques d'éventuels déficits;
- à Beyrouth, le contrôle du projet par la puissance publique se fait sur le plan réglementaire mais pas sur le plan financier;
- à Londres, le gouvernement a conservé le contrôle financier de l'aménageur public, sans assurer un contrôle financier sur les principaux opérateurs privés du secteur;
- à Paris, la participation majoritaire de la Ville dans les sociétés d'économie mixte chargées de l'aménagement de Seine-Sud-Est lui assure la maîtrise du projet.

7 - Des structures financières stables pour des projets durables

De très grands projets placés dans un contexte de stimulation des acteurs économiques privés visant à les inciter à investir dans le domaine urbain comme à Tokyo, et de faiblesse des investissements publics comme les Docklands ont montré leur vulnérabilité pour supporter des opérations sur le long terme.

De même, lorsque les structures publiques ne sont plus en mesure de financer ces types de projets, ceux-ci peuvent être retardés. C'a été le cas de New York avec sa crise fiscale dans les années 1970.

Lorsque les développements économiques sont très rapides, les autorités publiques peuvent être amenées à investir fortement en infrastructures et en équipement sur les sites les plus porteurs économiquement au détriment d'autres secteurs de la métropole, ce qui peut accentuer les déséquilibres métropolitains.

La liaison du marché immobilier avec le marché boursier a été mise en évidence ces dernières années, notamment avec le phénomène de la «bulle foncière». Cette tendance a accentué des déséquilibres par rapport aux objectifs initiaux d'aménagement dans certaines métropoles et a obligé certains projets à une révision importante. Des mécanismes de protection des grands projets contre ces dangers sont à rechercher. Des structures financières stables s'avèrent indispensables pour assurer la réalisation des objectifs des grands projets structurants.

III - LE RÔLE DES PRINCIPAUX ACTEURS

1 - Le rôle clé joué par la puissance publique

Dans tous les études de cas que l'on a observé, la puissance publique a un rôle prépondérant dans la définition des objectifs des grands projets. Les Etats, soit par leur administration centrale, soit dans le cadre de structures décentralisées ou déconcentrées, conservent un contrôle sur ces opérations d'aménagement.

- Pour le projet de Ultimo-Pyrmont à Sydney, une opérations mixte urbaine à proximité du centre ville, les rôles de l'Etat fédéral et de l'Etat de New South Wales ont été déterminants, notamment pour financer les infrastructures et les équipements et pour fixer les objectifs métropolitains.
- Pour l'aéroport de Schiphol-Amsterdam, le maintien du rôle de la puissance publique est déterminant pour fixer les objectifs malgré des changements importants dans le processus de planification.
- Pour l'aménagement du plateau de Saclay, au-delà de l'impulsion de départ par l'Etat, il est nécessaire que, pour un projet géré par des collectivités locales, l'Etat reste impliqué pendant toute la durée de la réalisation du projet.

2 - Le développement du partenariat public-privé

Le rôle des gouvernements change. Un consensus semble se dessiner sur l'élargissement du rôle du secteur privé dans la réalisation des projets structurants, et aussi dans leur financement, notamment par les concessions de réalisation et de gestion, les fameux BOT (Built, Operating, Transfer) consistant à confier à une société privée la réalisation et la gestion d'un équipement ou d'une infrastructure pendant une période assez longue afin de faire face aux besoins tout en évitant de puiser dans les caisses de l'Etat. La concertation et le partenariat prennent de l'importance dans plusieurs endroits et de deux façons:

- d'une part verticalement entre les acteurs publics nationaux, régionaux et locaux,
- et d'autre part horizontalement entre les autorités publiques, les acteurs économiques et les citoyens.

Pour l'aéroport de Schiphol-Amsterdam, la concertation s'est faite entre les différents niveaux de l'Etat hollandais, la compagnie aérienne KLM, l'autorité aéroportuaire de statut privé et les citoyens. De même, à Sydney, la concertation entre l'Etat fédéral, l'Etat de New South Wales et la municipalité de Sydney, s'est faite aussi avec des entreprises privées et des citoyens.

La mise en place de grands projets importants pour le développement économique d'une région dans un cadre décentralisé est très complexe, comme à Saclay où il faut inventer de nouvelles formes contractuelles entre l'Etat, les différents services de l'Etat, les différents niveaux de collectivités territoriales et les multiples partenaires privés.

La réalisation des projets par des acteurs multiples oblige à trouver des solutions négociées. La concertation devient plus complexe. Elle conduit parfois à créer de nouveaux types d'accords. Cette concertation nécessite du temps pour la mise en place des projets. La définition des objectifs et des responsabilités des partenaires peuvent être négociées et fixées dès l'origine du projet par des documents contractuels. Un tel contexte nécessite de définir des règles claires entre les acteurs, qu'il s'agisse du partage des responsabilités ou des sources de revenus qui doivent correspondre au niveau des responsabilités engagées.

3 - L'importance stratégique des sociétés d'aménagement

Il s'agit des maîtres d'ouvrages délégués. Ils sont de trois natures :

- Ce sont des sociétés d'aménagement publiques comme la City West Development Corporation contrôlée par l'Etat de New South Wales et par la Municipalité de Sydney. Ou encore le District du Plateau de Saclay contrôlé par 14 municipalités de la région d'Ile-de-France.
- Sinon, ce sont des sociétés d'aménagement totalement privées comme la SOLIDERE à Beyrouth, que vous décrira Michel Michaud cet après-midi.
- Ou alors, ce sont des sociétés d'économie mixtes d'aménagement, publiques-privées, comme celles contrôlées par la Ville de Paris, ou celle d'Euralille qui sera exposé tout à l'heure.

Ces sociétés maîtrisent l'aménagement des grands projets. Il faut donc leur donner un rôle central pour qu'elles dynamisent et contrôlent l'aménagement. Elles sont le principal outil qui permet aux décideurs d'atteindre les objectifs métropolitains.

4 - La participation active des citoyens

Les projets et leur réalisation concernent directement les citoyens. L'implication des citoyens leur permet de participer pleinement à la conception de leur avenir et de s'approprier "leur métropole". La sensibilisation de la population apparaît de plus en plus nécessaire, notamment dans une période où les questions de protection de l'environnement et de réduction de la pauvreté sont une préoccupation croissante.

Une des principales difficultés de la participation des citoyens vient de la complexité des

processus de planification. Mais il vient aussi de la difficulté de concilier des objectifs généraux avec les intérêts d'une population concernée par un territoire limité, donc d'échelle locale.

Pourtant de nombreux moyens sont expérimentés. En France des expériences se développent dans de nombreuses villes mais la structure légale limite les actions aux seules enquêtes publiques. Dans les pays anglo-saxons et germaniques on trouve des pratiques beaucoup plus dynamiques qui s'appuient sur des enquêtes d'opinion, des expositions et débats publics, et aussi des ateliers ouverts au public et ce, dès l'origine de la conception des projets.

Par ailleurs, le contrôle des impacts d'un aéroport sur l'environnement peut être assuré directement et en permanence par les représentants élus des communes et par des représentants directs de la population comme c'est le cas à Schiphol-Amsterdam qui dans ce cadre là vient de décider de la création de sa cinquième piste en concertation avec la population..

Ces expériences montrent qu'il est possible de réussir des projets structurants très ambitieux avec une réelle participation des citoyens. Cette participation peut être mise en place dès les réflexions stratégiques d'échelle métropolitaine jusqu'au contrôle effectif des réalisations.

Une des conditions essentielles de réalisation est la confiance entre les partenaires et une relative stabilité dans les relations entre eux. Cela implique de maintenir sur une longue durée, des structures techniques et financières solides et stables sur de longues durées et surtout, d'assurer la continuité d'une volonté politique forte au cours de nombreux mandats des responsables élus.

M. Michel GERARD : Pourquoi avez-vous classé le tunnel d'adduction d'eau de la ville de New York dans les grands projets urbains ? C'est un projet souterrain qui n'a pas d'incidence immédiate sur la surface.

M. Eric HUYBRECHTS : Il n'a pas d'incidence sur la surface, mais il en a une forte sur la ville dans son ensemble car il permet de réparer les tuyaux de la ville, dont certains ont plus d'un siècle. Si on ne réalise pas ce tunnel, on risque d'avoir de sévères coupures d'eau qui toucheraient les 8 millions d'habitants de la ville de New York. On peut donc penser que la réalisation de ce projet aura un effet fortement structurant sur l'avenir de la ville. C'est sûr qu'en terme de surface, au niveau du sol, le projet n'a pas d'application évidente aujourd'hui.

La deuxième raison, c'est que ce projet est le plus grand jamais engagé par la ville de New York en termes financiers. Il grève d'ailleurs lourdement le budget de la ville, qui a dû

abandonner un certain nombre de projets pour réaliser celui-ci, sa capacité financière étant réduite.

M. François PHULPIN : Les projets sont particulièrement sensibles aux aléas de la conjoncture et des cycles économiques. Qu'en est-il des pistes de réflexion sur d'éventuels mécanismes de protection des opérateurs et des partenaires ?

M. Eric HUYBRECHTS : Lorsque les pouvoirs publics s'engagent dans un projet sur le long terme, ils ont généralement des assises qui permettent de faire face aux aléas de la conjoncture qu'ont difficilement des acteurs privés. Mais c'est aussi le cas des grandes organisations internationales quand elles veulent bien s'engager dans ce sens. On observe cependant chez ces dernières une tendance d'un financement à court terme des projets, par tranches, par phases. Ceci se fait souvent malheureusement au détriment de porter le projet sur des objectifs à long terme. Ainsi, un découpage trop fin des grands projets en terme de financement peut mener à des réorientations complètes des opérations au détriment de la vision politique de l'aménagement à l'échelle de la métropole.

Quels sont les mécanismes que l'on peut trouver ? Je pense qu'il faut trouver des vecteurs, des régulateurs qui s'appuient sur les organisations internationales, qui elles-mêmes s'appuient sur les Etats et le secteur privé. Est-ce qu'aujourd'hui ils existent ? Je ne crois pas. Aussi, lorsque certains grands projets tombent en faillite, il n'y a justement pas de tels mécanismes pour les soutenir.

M. Xavier GODARD : Je me demandais s'il était justifié que vous regroupiez dans la même analyse des villes connaissant une croissance rapide, celles de pays industrialisés, et enfin des villes de pays en développement. Vous donnez une analyse mondiale comme si elles répondaient toutes aux mêmes mécanismes.

M. Eric HUYBRECHTS : Je pense franchement qu'il n'y a pas de règles. Ce qui est assez étonnant, c'est que l'on voit que certaines villes ayant une importante croissance économique ou démographique n'arrivent pas plus à maîtriser leurs grands projets que celles connaissant une faible croissance. Au début des travaux, on s'est demandé s'il était possible de classer les projets en fonction du PNB ou des rythmes de croissance. On s'est aperçu que c'était généralement faux, et on a préféré choisir un certain nombre de problématiques et de thèmes, qui ne sont certes que des pistes que l'on développe ici. Les systèmes utilisés sont tellement différents d'une métropole à l'autre qu'il n'y a pas de règle. On peut dégager des thèmes, mais difficilement des modèles.

M. Patrick ROSELL : On a parlé de l'importance d'une situation stable pour la réalisation de grands projets ? Est-ce que c'est ce qui expliquerait l'absence de tels projets en Afrique ?

M. Eric HUYBRECHTS : Peut-être. On n'a pas étudié de projets d'Afrique noire parce qu'aucune étude de cas n'a été proposée. Pourtant, il y en a bien quelques-uns. Il aurait été évidemment très intéressant d'étudier les conditions de faisabilité de projets en Afrique subsaharienne. Malheureusement, je ne peux pas répondre.

M. Jean-Louis VENARD : Est-ce que l'on peut passer d'une description des différentes typologies à une filiation, une histoire, un enchaînement dans les cas de projets que vous avez pu étudier ? Ou bien ce sont tous des projets actuels dont on ne peut remonter l'arbre ?

M. Michel GERARD : Oui, comme dit Jean-Louis, quel est le fait générateur du grand projet ? On comprend très bien, par exemple, que pour le tunnel d'adduction d'eau de New York, il y a appui sur le prix de l'eau. C'est une affaire qui tiendra à coup sûr. Mais dans beaucoup d'autres cas on a l'impression qu'il y a eu un déclic au départ, et qu'ensuite une fois le dos au mur on a été obligé d'avancer. C'est peut-être ça qui fait qu'il y a des grands projets ou pas.

M. Eric HUYBRECHTS : Ce qui me paraît évident, c'est le rôle de la puissance publique de définir une stratégie de grande métropole et d'identifier les lieux et les pôles sur lesquels il faut agir. Tous les projets que l'on a étudiés furent au départ le fruit d'une volonté politique à l'échelle nationale ou métropolitaine, plus souvent nationale d'ailleurs. Ils sont tous issus de processus de réflexion, de définition, de localisation généralement longs avant le démarrage du projet. Souvent, ils démarrent à l'occasion d'une opportunité : une croissance économique qui s'annonce ou déjà amorcée dans laquelle le projet vient s'inscrire. C'est le cas à Tokyo où le projet en front de mer a débuté en 1987 à l'époque où l'économie redémarrait. C'est le même cas pour les Docklands, même si les terrains étaient en friche depuis longtemps. Il y avait une opportunité foncière qui permettait à la métropole de réorienter son développement spatial dans un sens, et ensuite elle a mis en place des mécanismes financiers et des incitatifs pour amener les privés à agir sur ces terrains. Le cas de Beyrouth est différent puisque le projet politique avait été préparé tout au long de la guerre et qu'il y a un intérêt évident pour la reconstruction de Beyrouth. D'ailleurs on peut même penser que s'il n'y avait pas eu le projet Solidere, il y aurait eu un autre projet. Sur Shanghai, c'est l'impulsion économique, l'ouverture de la Chine qui permet de développer le projet. Il y a une vision et un cadre stratégique qui sont pensés depuis longtemps même s'il n'y a cependant pas de maîtrise du projet parce qu'ils sont dépassés par les événements. Donc, il semble que la puissance publique soit toujours présente, et dans la plupart des cas que l'on a observés elle permet de mettre en place le projet.

Financement des grands projets, point de vue du banquier. Le pont sur le Tage et l'aéroport de Hong Kong

*M. Eric FRANCOZ
Directeur de projets, Société Générale*

Bonjour,

Mon interlocution traitera du financement des grands projets. On connaît dans le domaine des infrastructures les ponts et tunnels à péage, les autoroutes en concession, les prisons ou les hôpitaux privés, choses qu'on voyait assez peu auparavant.

Ensemble d'investissements le plus souvent financés en financement de projet, qu'est-ce qu'un financement de projet? C'est le financement d'un projet sans recours ou avec un recours limité contre les actionnaires, à la différence des financements que vous avez l'habitude de rencontrer qui sont de type *corporate*. Je peux vous donner deux exemples : si Shell décide de construire une raffinerie en Thaïlande et emprunte sous le nom de la société, on se moque alors de la rentabilité du projet, du moins ce n'est pas la question essentielle. On s'inquiète plutôt de la santé financière de Shell, de son rating afin de savoir si elle est capable de rembourser son emprunt.

Si, comme c'est de plus en plus le cas, Shell crée une joint venture avec les partenaires locaux, ce sont les cash flows générés par le projet (la joint venture) qui rembourseront la dette. C'est vrai dans des domaines comme le pétrole, les télécommunications, la production électrique et les infrastructures urbaines. Ce sont alors des financements sans recours, les projets devant rembourser la dette contractée. En France, les projets les plus connus sont Eurotunnel et Eurodisney, ce qui vous donne une idée des risques qui pèsent sur ce type de financement.

Les risques étant plus élevés que pour du financement *corporate*, les marges demandées par les banques seront par conséquent plus élevées. La répartition des risques entre les banquiers, les actionnaires et, éventuellement, les sociétés d'exploitation va entraîner une structuration complexe, et donc une documentation juridique lourde.

On s'intéresse évidemment aux projets en milieu urbain, mais cette technique de financement s'utilise pour tous les secteurs. J'ai réuni pour vous les principaux secteurs d'activités en 1995 avec les volumes prêtés en 1995 avec ce type de financement.

Le principal secteur demeure la production électrique, particulièrement en Amérique du Nord et dans les pays émergents. Le secteur des télécommunications demeure toujours important alors que les infrastructures ne viennent qu'en quatrième position. On retrouve aussi l'industrie, le projet Aluminium Dunkerque étant un exemple de ce type de financement. Pour les loisirs, on peut évidemment citer Eurodisney.

Electricité	8742 M USD
Télécommunications	5492 M USD
Pétrole/Gaz	2399 M USD
Infrastructures	1992 M USD
Industrie	1490 M USD
Mines	1137 M USD
Loisirs	734 M USD
Divers	417 M USD

Ainsi, le volume financé pour les infrastructures se chiffrait à environ deux milliards de dollars en 1995 à travers le monde en financement de projets. Il ne s'agit pas que d'infrastructures urbaines. Le volume global de l'activité a tendance à augmenter fortement pour deux principales raisons : le secteur public se désengage et les entités privées, qui notamment investissent dans les pays émergents, souhaitent cloisonner les risques. Elles préfèrent payer une marge un peu supérieure et ne pas être exposées à une banqueroute globale si le projet va mal.

Il y a bien entendu des inconvénients dans ce type de financement. Les marges sont plus élevées, ce qui reflète le prix du risque. Il y a une multiplicité des intervenants et une structuration complexe au niveau juridique, technique, etc., ce qui n'est pas le cas pour les financements *corporate*. La lenteur du montage financier peut causer un problème dans le cas de projets urbains où les travaux doivent commencer rapidement. On a souvent des projets qui demandent deux à trois ans pour le seul montage financier. Il y a aussi une lourdeur contractuelle qui entraîne un suivi lourd, notamment pour la surveillance des covenants (engagements pris par l'emprunteur).

Les avantages du financement de projets, que l'on verra plus spécifiquement pour le secteur urbain un peu plus loin, sont nombreux. Cet outil permet de créer des partenariats. De plus en

plus, les sociétés des pays OCDE qui investissent dans les pays émergents s'allient avec les partenaires locaux pour améliorer leurs liens avec les autorités locales, pour avoir une connaissance du pays. Parfois, il y a des alliances constructeurs-exploitants. Grâce au financement de projet, il y a égalité dans le partage de la dette entre les différents actionnaires puisque les banques assurent le financement direct des joint ventures.

Cet outil de financement préserve le bilan des actionnaires en cas de difficultés en cloisonnant le risque. De plus, il préserve la capacité d'emprunt des actionnaires pour leurs projets propres. En effet, il améliore le ratio d'endettement car une société qui emprunte sur son bilan risque de voir son rating dégradé dans les deux ou trois ans, et donc d'avoir des conditions d'emprunt plus élevées. Il y a enfin partage du risque entre les banques et l'actionnaire en contrepartie de la rémunération supplémentaire payée aux banques.

Parfois le financement de projet est un moyen de contourner des restrictions pour emprunter, notamment pour des emprunteurs publics ou parapublics, qui ne pouvant pas emprunter directement y parviennent via des joint ventures.

Je vais parler de deux projets d'infrastructure qui ont été financés par cette technique. Le premier c'est le second pont sur le Tage, à Lisbonne. Cette agglomération s'est développée vers le sud, car les gens qui n'avaient pas les moyens de vivre sur la rive nord ont pu s'installer dans des villes comme Almada disposant de réserves foncières bon marché. Un pont a été construit à l'époque du régime salazariste : le pont Salazar, aujourd'hui le pont du 25 avril, qui relie l'agglomération nord à la rive sud qui permet d'une part d'écouler un trafic pendulaire (de type banlieue), où les résidents de la rive sud quittent le matin leur domicile pour aller travailler à Lisbonne. Il permet aussi l'écoulement régional et national d'un trafic. Un second pont, Villa Franca, est situé à 60 km plus au nord, à l'endroit où le Tage est bien moins large.

Le pont actuel étant saturé (42 millions de véhicules/an), on créerait donc un deuxième pont qui posséderait deux fois deux voies et une voie centrale. En fait, le gouvernement portugais avait cette idée depuis longtemps déjà. Le choix de l'emplacement peut sembler surprenant puisqu'il est excentré par rapport à Lisbonne. Mais il permet au trafic régional d'éviter le centre-ville.

Le coût du nouveau pont est cependant important en raison de sa largeur et du tracé. Le gouvernement n'ayant pas les moyens d'en financer la construction, il a fait appel à l'UE et à différentes sociétés dans le cadre d'une concession de 33 ans. C'est l'alliance entre le

britannique Trafalgar House et Campenon Bernard qui a remporté la concession. Le pont est actuellement en construction partiellement sur financement privé.

La structure financière retenue prévoit 16% de fonds propres des actionnaires et 39% de subventions provenant de l'UE. Le risque sera donc assumé par un syndicat de banques dans les mois prochains.

Le trafic du seul pont ne pouvant suffire à la viabilité économique du projet, le gouvernement a concédé le premier pont aux actionnaires pour une période de 33 ans.

Il y a plusieurs avantages à cette solution : Faible risque lié au trafic car on connaît les chiffres et la fréquentation du pont existant ; généralement on observe une augmentation de 2% à 3% de trafic par an pour ce type d'infrastructure et une faible volatilité des revenus.

Par contre, une grande partie du trafic est pendulaire, les mêmes personnes faisant le trajet quotidiennement. Actuellement, le péage est très bas (1,45F) ce qui est normal car il y a souvent une attente d'une heure à une heure et demie. Mais les tarifs ne pourront pas rester aussi bas sans créer une insuffisance de revenus. En effet, une fois les subventions soustraites, si on veut rémunérer correctement les coûts de construction pris en charge par les actionnaires, qui dans un pays comme le Portugal s'attendent à un rendement d'environ 15% sur leur investissement, et si on veut rembourser les crédits, il faudra mécaniquement accroître le péage exigé sur les deux ponts.

L'augmentation prévue contractuellement serait de 2,6 fois le tarif actuel. Le problème typique des projets urbains est que beaucoup d'usagers paieront ce prix quotidiennement. Il entre donc dans le budget mensuel, généralement limité puisque ceux qui habitent sur la rive sud n'ont pas les moyens de vivre à Lisbonne.

Dans ce système de concession, le gouvernement, craignant les problèmes politiques, devait gérer les augmentations de tarifs selon certains calendriers. Cependant lorsqu'il a voulu les augmenter, il y a eu plusieurs manifestations qui le convainquirent de ne pas augmenter pour l'instant les péages.

Les banques qui subodoraient le risque ont exigé une clause contractuelle stipulant que si le gouvernement ne respectait pas le calendrier des augmentations, il devrait payer la différence à la société concessionnaire. Ceci revient donc à un financement de type public puisque le gouvernement portugais devra payer à la société concessionnaire une grande partie des péages. La balance consiste, elle, essentiellement en des prêts de l'UE.

Le grand problème des financements des équipements urbains est la solvabilité de la clientèle. Est-ce que les usagers ont l'intention de payer ce prix, ont-ils les moyens de le faire? D'ailleurs cette problématique dépasse les seuls projets urbains, et touche des secteurs tels que l'électricité. Par exemple au Pakistan, où l'électricité est très subventionnée, l'électricité privée n'est pas nécessairement moins chère, et est même parfois plus chère, car les actionnaires veulent être rémunérés et les banques exigent des marges importantes.

Le problème de la solvabilité des clients finaux se pose toujours in fine. Le privé ne fait pas de miracles. Ces problèmes existent également en France, pour les autoroutes urbaines à péage. Il y en a relativement peu actuellement. On ne connaît pas la fréquentation future de ce type de projets. Même si on fixe contractuellement les tarifs, on transforme le risque tarifaire en risque de trafic. Si les gens qui pourraient utiliser les équipements privés trouvent ce service trop cher, un problème de financement se posera et le privé se désengagera alors de ce secteur. Cela est vrai des services urbains, des autoroutes urbaines à péages, etc.

On constate sur des autoroutes telles que Vienne-Budapest que l'on peut se tromper de près de 50% dans les prévisions de trafic. Il est en effet difficile dans les domaines des trafics (ponts, tunnels, etc.) d'avoir des prévisions pertinentes. On l'a vu dans l'exemple du tunnel sous La Manche. L'avantage avec le pont sur le Tage, c'est qu'un trafic existe et que les usagers ne peuvent pas vraiment passer ailleurs.

Il y a des projets qui s'autosuffisent financièrement parce qu'ils sont situés dans des régions à forte croissance et aussi parce qu'ils ont une source de revenus suffisante.

Dans le cas de l'aéroport de Chep La Kok à Hong Kong, qui doit se substituer à celui actuellement en service en 1998, il s'agit d'un projet colossal qui comprend non seulement l'aéroport, mais aussi des systèmes de fret, des voies d'accès et qui est très structurant en terme d'urbanisme. Le coût total de ce projet atteint 100 milliards de Francs. Il vise à consolider le rôle de Hong Kong comme porte d'entrée en Chine du Sud. On appelle ce projet aéroport, mais en fait il dépasse cette fonction stricte.

Il a été découpé en sous-projets (avec des concessions), certains ayant fait appel au financement privé. Nous participons au financement du système de fret, incluant l'assistance au sol pour tout ce qui concerne le fret sur l'aéroport, ce qui représente 400 000 tonnes de fret par année. La Société Générale participe au financement des routes d'accès, qui sont des autoroutes à péage financées sans aide publique. On a là des structures financières assez proches de celles que l'on retrouve dans le secteur classique privé.

L'apport en capital représente environ le tiers du coût du projet et la dette les deux autres tiers, normes plutôt classiques du *project finance*. Ainsi pour un projet de système de fret d'une valeur d'un milliard de dollars, on a :

Prêt	5155 M HKD	673 M USD
Capital	2576 M HKD	336 M USD
Total	7731 M HKD	1009 M USD

Il existe donc des projets structurants pour la ville qui peuvent être financés sans apport public. Mais c'est dans un domaine très particulier. Le fret est une activité purement commerciale, elle ne s'adresse pas aux citoyens de la ville, à l'utilisateur qui devra payer un tarif pour son accès, mais à des sociétés commerciales.

Il y a une autre limite au développement des financements privés, notamment dans les PED, où l'urbanisation connaîtra le plus grand essor dans les années à venir. En effet, les actionnaires qui investissent dans ces pays attendent un retour sur l'investissement très élevé en contrepartie du risque qu'ils prennent ou du moins qu'ils ont l'impression de prendre.

J'ai pris un exemple extrême, c'est le cas d'une centrale électrique en Inde qui a eu des problèmes, un projet du groupe Enron. Je ne dévoile rien car c'est dans la presse financière. Ce n'est pas un projet d'infrastructures, car il n'y a pas de projets d'infrastructures urbaines privées en Inde.

Projet de production électrique de Dabhol (Inde)

ROE attendus

Rendement pour l'actionnaire

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
15%	21%	27%	32%	38%	44%	41%	37%

Pay back en quatre ans

Ainsi, la rentabilité initiale attendue par les actionnaires de la centrale, qui devait commencer à produire 700 Mégawatts à partir de 1997, n'a pu se réaliser car un certain nombre de problèmes politiques ont forcé la renégociation des conditions tarifaires (et de la rentabilité pour l'investisseur) à la baisse avec le gouvernement de l'état de Maharashtra. Cet exemple prouve encore une fois que le privé ne fait pas de miracle.

De plus, il ne faut pas attendre du secteur privé une logique de développement. L'investisseur privé n'est animé que par une logique purement financière. Pour un pays donné on peut prêter

à une certaine maturité. Dans les pays plus risqués elle n'excède pas 4 à 5 ans. Il faut donc que le projet ait une rentabilité très forte. Aucun projet d'infrastructures ne peut être rentable dans un délai aussi court, seul le domaine pétrolier, certains projets de gaz et de mines d'or peuvent rembourser un crédit en 4 ou 5 ans.

Les projets urbains sont rentables sur une plus longue période de temps, 15-20 ans, voire plus. On voit souvent des concessions de 30 ans ou plus. Pour des pays où le risque est considéré comme fort, il y a peu de chance que des projets d'infrastructures urbaines privées voient le jour. Actuellement, ces projets existent surtout dans les pays OCDE. Même dans le cas d'un pays comme le Portugal, les projets n'auraient pas été entrepris sans l'aide de l'UE.

Le privé, de par ses contraintes financières, limite son action dans un créneau particulièrement étroit. Même sur ce créneau, il faut dans le domaine des infrastructures des supports publics pour aider le financement privé, comme on l'a vu dans le cas du Portugal.

Ces supports peuvent être de différents types : *Au moment du financement* ; exemption fiscale, de manière à augmenter les cash flows du projet ; subventions, comme dans le cas de l'UE pour le pont sur le Tage ; sous forme de capital, la différence entre le capital et la subvention c'est que le capital réduit le poids des actionnaires actuels et donc diminue la rentabilité ; prêts à taux réduit ; prêts avec période de grâce ; avances de fonds durant la construction et l'exploitation ; *pendant l'exploitation* ; exemption d'impôt sur les sociétés ; garantie de contreparties, (si vous avez une clientèle de sociétés qui sont considérées comme des mauvais risques, le gouvernement peut les garantir) ; prise de risque macro-économique (taux, change) car souvent dans les projets d'infrastructures urbaines les revenus sont en monnaie locale et la dette, pour la raison qu'il n'y a pas de ressources à 10 ans ou 15 ans en monnaie locale, en dollars ou en marks allemands selon les pays; garantie de revenu ; apport d'actifs en concession comme on l'a vu pour le pont sur le Tage, on apporte une source de cash flow pour que le projet supporte la dette prévue.

J'ai pris quelques exemples de mélanges d'aides publiques qui peuvent être apportées à des projets privés. Dans le cas du *Sydney Harbour Tunnel* :

30% de l'investissement prêté à 0%

Revenu minimal garanti

Pont à péage apporté en concession

Obligations à 30 ans émises avec support public

Bangkok Expressway

Concession à 30 ans

49% du capital apporté par l'Etat

Avances remboursables (avec intérêt) du Gouvernement consenties à la société concessionnaire

Malaysian North South Expressway (Singapour/Thaïlande)

Prêt de 25 ans du gouvernement à taux fixe, alors que le privé généralement ne va pas au-delà de 15 ans, donc pas de risque de variation du taux d'intérêt pendant 25 ans

Période de grâce de 15 ans

Support du gouvernement pour le trafic pendant 17 ans, c'est-à-dire que s'il y a baisse du trafic en deçà d'un certain chiffre, il y aura une compensation du gouvernement

Cap sur le taux d'intérêt (+20% maximum)

Cap sur le taux de change (-15%).

Pour résumer, les contraintes du secteur privé sont universelles. L'actionnaire investit parce qu'il attend une bonne rentabilité. Plus le projet est risqué, plus le pays est risqué et plus il espère une forte rentabilité. Il y a une liaison directe entre le risque qu'il est supposé prendre et la rentabilité qu'il en attend.

C'est la même logique qui anime les banques dans les financements sans recours car elles sont liées au projet. Les marges sont ainsi plus élevées pour les projets plus risqués. Dans le cas des infrastructures urbaines il existe un problème de solvabilité car on s'appuie sur une population qui paie très souvent (tous les jours) les péages. On s'expose donc à des problèmes politiques si le tarif est trop élevé. C'est vrai pour les infrastructures, mais aussi pour l'eau ou l'électricité.

Ce que je voudrais dire en conclusion, c'est qu'il y a un certain nombre de projets qui peuvent être financés par le privé, mais ils sont assez limités. Il y a toute une gamme de projets qui peuvent bénéficier d'un financement mixte avec des structures assez intéressantes qui sont assez peu utilisées, du type *Borrowing Base* (le prêt est déterminé à partir des cash flows effectivement observés). Ainsi cet outil permet de faire des avances de fonds sur fonds publics et au fur et à mesure que des cash flows sont dégagés par le projet, il y a une dette bancaire qui vient rembourser le public.

Enfin, il y a les projets qui ne sont rentables qu'à très long terme ou qui ont une rentabilité sociale, et qui peuvent difficilement être financés par le privé.

Si vous avez des questions sur mon exposé.

M. Alain ROTBARDT : Je voulais savoir si le banquier était aussi actionnaire, s'il touchait des dividendes ou s'il se rémunère qu'avec les intérêts du prêt ?

M. Eric FRANCOZ : Il est très rarement actionnaire.

M. Alain ROTBARDT : J'aimerais connaître la rentabilité actuelle d'une centrale électrique ou d'une autoroute à péage en Ile-de-France.

M. Eric FRANCOZ : Le rendement attendu par un actionnaire dans un pays OCDE se situe aux environs de 15%. Pour un pays comme l'Inde, c'est beaucoup plus. Les marges pour les prêts sont généralement de l'ordre du LIBOR plus 1% ou 2%. Pour les prêts *Corporate* à de grandes sociétés, la marge se situe plutôt à 20, 30 ou 40 points. Si on compare les équipements urbains du type autoroute à péage ou centrale électrique, je crois que les conditions sont meilleures pour la centrale électrique qui a généralement des contrats d'achat à long terme. Quant aux autoroutes à péage, il existe le risque de l'imprévisibilité du trafic.

M. Jean-Louis VENARD : J'ai été intéressé par le premier tableau qui nous montre le financement privé de projets dans le monde. Est-ce qu'il existe un club de gens comme vous qui financent des projets dans le monde, une revue, de manière à ce qu'on puisse y adhérer et en faire partie!

M. Eric FRANCOZ : Oui, il y a une revue mensuelle, *International Finance Review*, plus ou moins lié à la SFI, qui publie des articles sur les projets en cours ainsi que les financements et chaque année des classements des banques par régions géographiques et par secteurs. Mais ces projets ne représentent que 28 milliards de dollars, ce qui n'est pas énorme par rapport à certains projets publics.

M. Michel GERARD : Il y a un risque dont vous avez fugitivement parlé à propos du projet de l'Inde, c'est lorsque le projet est très rentable il y a à ce moment le retour en force de la puissance publique pour renégocier le contrat. C'est arrivé en France avec le VAL de Toulouse où la ville a repris la concession au concessionnaire. Comment se protéger de ce risque ?

M. Eric FRANCOZ : Lorsqu'il y a déséquilibre entre les intérêts des partenaires, on s'expose à des problèmes et des renégociations. A notre avis, il n'y a pas de protection réelle. Lorsqu'il s'agit d'infrastructures qui sont fixes, l'autorité publique pourra toujours revenir sur sa décision. Au-delà de l'aspect contractuel, un trop grand déséquilibre des intérêts pourra toujours mettre en danger un projet.

Dans le cas de l'état du Maharashtra, le gouvernement nationaliste hindou nouvellement élu avait promis à son électorat de renégocier les conditions pour la construction de cette centrale électrique. Généralement on s'attend en Inde et au Pakistan à un taux de retour sur investissement variant entre 20 et 25%. Lorsqu'on trouve des taux de 30-35%, voire plus, il y a un risque de renégociation.

Quand on diminue la rentabilité de l'actionnaire, ça veut dire que le matelas de sécurité, car l'actionnaire est payé après les banques, est réduit, donc les ratios de couverture de la dette baissent. De plus, nous sommes également sensibles au risque politique. On sait pour certains pays la zone dans laquelle on doit se situer quant à la dette bancaire, la rentabilité des actionnaires, etc. Si on se situe en dehors de ces marges, on s'expose à certains risques.

M. Jacques CORMIER : Est-ce que la COFACE intervient dans la gestion de ces risques, y compris les risques de change, les différents risques liés au projet ?

M. Eric FRANCOZ : La COFACE intervient lorsqu'il y a du *sourcing* des produits français qui entrent dans le coût de construction. Malheureusement pour les infrastructures, à part peut-être des équipements tels que des métros, il y a généralement beaucoup de génie civil et le volume exporté est faible et donc la COFACE est relativement absente du secteur infrastructures. Par contre on la trouve dans des projets comme les centrales électriques quand il y a du matériel français à exporter. C'est vrai pour la COFACE, mais aussi pour toutes les agences de promotion des exportations : US EXIM, JEXIM, etc. Mais ce rôle des agences export est très lié à la structure des coûts du projet qui varie beaucoup entre une autoroute à péage, une centrale électrique, etc.

Question : Est-ce que le fait que la SFI soit impliquée vous sécurise ?

M. Eric FRANCOZ : Oui, pour plusieurs raisons. D'une part légalement lorsqu'on a une dette dans un pays émergent en binôme avec la SFI, on n'a pas à provisionner (commission bancaire). Je pense entre autres à un projet de mine d'or en Ouzbékistan où on doit habituellement provisionner 60% de la dette.

Evidemment, l'analyse de risques commerciaux doit être faite comme d'habitude. D'autre part on pense, à tort ou à raison, que les gouvernements locaux remettent moins en cause des crédits de la Banque mondiale ou de la SFI parce qu'ils ne veulent pas se couper de ces sources de financement. En réalité, il y a déjà eu des renégociations, mais c'est clairement un point positif pour les pays émergents. Pour des pays émergents quasiment du type OCDE, par exemple le Chili, cette garantie SFI n'est plus significative car on considère les risques politiques comme étant peu élevés. Cependant, plus le pays est risqué, plus cette présence a de valeur.

Pour les sponsors, il y a un autre problème avec des institutions comme la SFI, la Banque mondiale ou la BERD. Elles ont plutôt une structure de type institutionnel et n'ont pas nécessairement la pression du client, elles ont peu d'obligation de résultats et sûrement moins que les banques commerciales. Quand il y a des problèmes de timing, on a parlé de la structure lourde des documents, les projets peuvent s'enliser lors des négociations entre les sponsors, le gouvernement, les banques, les institutions multilatérales, les agences de crédit exports, etc.

Ainsi, si les banques qui arrangent le montage ne sont pas moteurs, vous pouvez au bout de 3-4 ans ne rien voir sortir. Pour les sponsors, c'est très gênant. Un des reproches qui est fait à des instances publiques comme la SFI ou la BERD, c'est que le processus est parfois plus lourd et plus lent. Il arrive que les sponsors évitent de passer par ces institutions pour cette seule raison. Cependant pour des risques de problèmes politiques, leur rôle est essentiel.

M. Michel GERARD : Est-ce que vous analysez le coût de transaction, le coût de négociation entre les différents partenaires ?

M. Eric FRANCOZ : Oui, les coûts de développement sont pris en compte. Les sponsors et les actionnaires facturent dans leur plan de financement les consultants, les ingénieurs qu'ils ont inclus dans le projet. Pour les banques, il y a généralement une commission d'opération de l'ordre de 0,5% à 1% versée au moment de la conclusion du contrat. D'autre part, pour les projets qui ont une certaine probabilité de ne pas aboutir, les banques facturent des frais mensuels aux actionnaires.

Question : Vous nous avez montré un tableau avec les grands secteurs d'activité. Comment analysez-vous l'évolution de cette répartition ?

M. Eric FRANCOZ : Il est clair que l'électricité restera le premier secteur d'activité car même dans des pays relativement avancés, tels que la Thaïlande, on s'aperçoit que plus de la

moitié de la population n'a pas d'électricité. Et ce, sans parler de pays comme la Chine ou l'Inde. La première chose que fait un pays qui se développe, c'est de distribuer l'électricité. Il y aura par conséquent pour les années à venir une prépondérance de l'électricité. La deuxième raison, c'est que les cash flows générés par un tel projet sont relativement réguliers. Ils s'adaptent bien à ce type de financement qui n'aime pas la volatilité des revenus.

Dernièrement, dans les pays OCDE, on a vu une forte progression du secteur des télécommunications. Notamment tous les projets de téléphones cellulaires. En France, vous avez le troisième réseau avec Bouygues. Tout ce qui est TV par câble également. A mon avis, il y a un fort risque de marché avec le risque d'une baisse importante des tarifs due à la concurrence entre les réseaux. Je ne suis pas sûr que ce soit aussi rentable qu'on l'escompte aujourd'hui parce que les volumes vont croître mais les prix vont baisser, les nouveaux réseaux devant amortir des coûts fixes importants pour leur réseau. Quant au câble, on voit en France que ce n'est pas une réussite. En Grande-Bretagne, les premiers résultats sont moins convaincants que ceux attendus.

Quant aux autres secteurs, de l'industrie il y en aura toujours. Le secteur des matières premières et des mines est évidemment très lié à la fluctuation des cours mondiaux. Pour le cuivre il y a plus d'ouvertures de mines, d'abord parce que les projets ont meilleure allure lorsque les cours sont hauts, d'autre part les sponsors ont plus d'argent à investir car généralement ils ont eu deux ou trois bonnes années derrière eux. Il y a un phénomène de stop and go évident dans ce secteur en fonction de la fluctuation des prix.

Dans le secteur du pétrole et du gaz, je crois qu'il y a un fort potentiel dans l'industrie gazière en Europe. Je pense notamment à des sociétés comme Gazprom qui se développe rapidement. Pour les infrastructures, il y en aura toujours. Mais je pense que beaucoup de banques ont été échaudées par des projets comme Eurotunnel. De plus, il y a plusieurs infrastructures à péage qui ne sont pas à la hauteur de ce que l'on attendait en terme de résultats.

M. Jean-Louis VENARD : Tous ces actionnaires, ces sponsors pour qui vous faites des financements, ce sont aussi des gens qui font partie d'un club, avec qui vous avez des relations constantes ou c'est le hasard qui agit ?

M. Eric FRANCOZ : Non, en général les sponsors vont s'adresser aux banques avec lesquelles ils ont déjà des relations privilégiées. Ni les sponsors, ni les banques ne sont organisés en club puisque précisément les sponsors entre eux et les banques entre elles sont en concurrence.

M. François NOISETTE : C'est juste une remarque-question. Vous avez déjà bien exposé le financement de projets qui par rapport aux grands projets d'aménagement urbain ne sont que des éléments. Vous n'avez absolument pas parlé du projet immobilier ?

M. Eric FRANCOZ : Non, parce que ces projets ne se financent pas du tout en projets, mais plutôt comme des actifs. C'est la valeur de l'immeuble qui tient lieu de garantie. En financement de projet, nous nous attachons plus aux revenus produits qu'à la valeur de l'actif. Bien sûr dans l'immobilier il y a les revenus de location, mais historiquement la logique de l'investissement immobilier est différente et elle intègre la notion de plus-value.

M. François NOISETTE : Je tiens à vous remercier pour votre exposé qui nous a permis de voir plusieurs aspects de cet important enjeu des grands projets d'aménagement urbain.

Le projet EuraLille

M. Martin LEVY
Directeur financier, SAEM EuraLille

Mesdames, Messieurs, bonjour.

Je m'appelle Martin Lévy, je suis le Directeur financier de la SAEM EuraLille. Son Président est Pierre Mauroy et son Directeur-général, que certains d'entre vous ici connaissent bien, Jean-Paul Baïetto qui a longtemps été patron de la Sept. A titre introductif, j'aimerais dire que j'admire beaucoup ce que vous faites les uns, les autres car je sais ce que c'est que de travailler à l'étranger puisque moi-même j'ai été expatrié avec différents groupes industriels, et donc d'emblée vous avez toute ma sympathie.

Je voulais donc commencer par une carte de la SAEM dont je vais vous parler et qui se situe à Lille. Pour vous c'est un peu anecdotique, mais il faut savoir qu'à l'occasion de la candidature de la ville de Lille pour les Jeux olympiques il y a beaucoup de gens, et notamment d'américains qui sont parties prenantes aux Jeux ne serait-ce que par le sponsoring, qui ne savent pas où se trouve Lille. Alors c'était assez redoutable comme exercice pour Pierre Mauroy qui est parti à Atlanta avec son équipe. Avant de le rencontrer, tous ses interlocuteurs se sont précipités sur le dictionnaire pour savoir où était situé Lille ; alors ils ont tous parlé de Vauban. C'était déjà une introduction !

Notre projet, à part son caractère architectural novateur, a quand même permis de faire connaître, faire redécouvrir Lille. Avant de débiter le projet, Jean-Paul Baïetto était quasiment tout seul. Le schéma directeur SNCF venait de se mettre en place, et la première chose que nous avons vendu c'est un diagramme : celui des distances et des temps de transport entre différentes grandes villes européennes. Le projet n'aurait pas pu voir le jour si Pierre Mauroy n'avait pas négocié avec Jacques Chirac, Premier ministre de l'époque, le passage du TGV en centre-ville.

Initialement, la SNCF voulait faire passer le TGV au sud de Lille, très exactement à Lesquaint pour ceux qui connaissent la région, avec une bifurcation sur le tunnel sous La Manche et une sur Bruxelles. Donc, ce projet n'aurait pas pu exister sans cette importante interconnexion transport : TGV, le métro PAL qui commençait à s'étendre à l'époque avec la ligne no 2 en remontant du centre-ville jusqu'à la frontière, et la modernisation du tramway auquel les lillois sont très attachés. C'est à mon avis l'élément le plus déterminant de la sortie

de notre projet : la préexistence des financements publics en matière de transport. Nous n'avons pas voulu entrer dans le système des Docklands. En effet, la Jubilee Line est venue bien trop après, ce qui a généré pour ce projet une double crise. Alors que nous, je le dirai en conclusion, nous connaissons aujourd'hui une crise immobilière. Je vous parlerai des solutions que nous avons mises en place eu regard du projet EuraLille.

Aujourd'hui nous avons travaillé sur 40 ha, il y en avait 70 qui nous avaient été attribués dans le cadre de la concession d'aménagement. Nous intervenons dans une Zone d'Aménagement Concerté concédé par la Communauté Urbaine de Lille pour une durée de 15 ans, renouvelable une fois. Les terrains sur lesquels nous construisons actuellement appartenaient à l'armée, qui après la deuxième guerre mondiale les transféra à la ville de Lille. Celle-ci n'a jamais voulu aménager ces terrains ou spéculer. M. Mauroy n'a pas voulu céder aux sirènes des promoteurs et a préféré confier à son ami Jean de Flacieu une réflexion. M. Baietto s'y est ensuite joint en tant que technicien du projet et a tout de suite créé une société anonyme. Ainsi, il a pris le projet comme sa chose, ce qui démontre assez bien qu'un projet ne peut réussir que s'il a un portage politique. Nous avons donc la chance d'avoir un Président de société qui est maire de Lille et Président de la Communauté urbaine de Lille, le projet étant à cheval sur deux communes, celles de Lille et de la Madeleine.

Portage politique fort, c'est la condition *sine qua non* pour la réussite de notre projet quand on sait les difficultés qu'on peut rencontrer dans la métropole comme à Tourcoing, Villeneuve d'Ascq ou Roubaix. D'ailleurs M. Mauroy se souvient bien des problèmes qui ont marqué la fin de l'EPAL. Il a souhaité mettre en place une Société d'économie mixte. On est dans le nord et il faut savoir que ce système est assez présent, notamment au travers du réseau de la Caisse de dépôts.

M. Mauroy a ainsi pensé à attribuer gracieusement les terrains à la SAEM, ce qui est un soulagement énorme car au départ nous n'avions pas le portage foncier qui obère tant d'affaires d'aménagement aujourd'hui. Notre projet est parti sur ce postulat. Bien évidemment le passage du TGV en centre-ville a un coût : globalement il se chiffre à 800 millions de Francs. M. Mauroy a demandé à la SAEM de prendre en charge la quote-part du surcoût du passage TGV. En contrepartie il laisse disponibles les terrains, ce qui correspond à la valeur des terrains la part de la ville de Lille qui a été taxée à 136 millions, l'Etat en prenant la moitié soit 400 millions et la région prenant en charge le reste. Donc dès le départ sur le plan financier pas d'emprunt foncier, contrairement à ce qu'on a pu connaître dans d'autres opérations.

Sur le plan architectural, M. Mauroy et nous avons tenu à avoir des architectes de renom pour faire connaître la métropole. Le projet prévoyait 650 000 m² de plancher, aujourd'hui on a environ 300 000 m². La deuxième phase est déjà commencée car la DDE est en train de dévier le boulevard périphérique qui va se prolonger en franchissant les voies ferrées et rejoindra Lille sud. Il y a donc ici tout un dispositif foncier qui se libérera. Le problème avec notre opération c'est que nous avons déjà fait des études sur l'ensemble des 600 000 m² et construit un certain nombre d'ouvrages d'intérêt commun, par exemple un système de drainage, une enceinte étanche, parce que Lille a la particularité d'avoir une nappe phréatique difficile à manipuler, dont les coûts sont portés par l'aménageur et refacturés au fur et à mesure que les programmes sont mis en place. Comme on n'a pas complété tous les programmes, il n'y a qu'une partie des travaux qui soit dans le bilan de notre opération.

Le centre commercial, qui compte 140 boutiques réparties sur deux niveaux et le Carrefour dont il en est la locomotive, a été conçu par Jean Nouvel. Les investisseurs sont Espace Expansion et la SIC, et aujourd'hui UAP qui a pris une part considérable dans ce centre commercial, dans cet ensemble immobilier qui comprend une partie horizontale que l'on appelle l'atrium et une partie verticale. On retrouve aussi la Caisse des Dépôts, la Société Générale, le Crédit National et la BNP. On a donc un partenariat bancaire que l'on retrouve dans le capital de notre société. Nous avons aussi voulu les faire participer à la fois comme banquiers, investisseurs, preneurs, monteurs d'affaires, donc en aval de ce que nous faisons car nous ne vendons que des droits à construire.

La tour du Crédit Lyonnais, qui a coûté 150 millions de Francs, a un taux d'occupation, après un an et demi, assez déplorable de 50% et ce, malgré une commercialisation qui a commencé assez tôt. Un autre programme, Euro-city, a lui aussi un taux d'occupation d'environ 50%. Par conséquent, il reste aujourd'hui environ 35 000 m² sur notre projet à commercialiser, sachant que durant les belles années Lille voit environ 90 000 m² de transactions. Actuellement, tout a beaucoup chuté même si Lille n'a pas connu les problèmes parisiens. Aujourd'hui, les transactions tournent autour de 70 000 m² à 80 000 m² par année. On pense pouvoir écouler ça dans les deux ans, à condition que les différents maîtres d'ouvrage s'impliquent rapidement et fortement.

Pour tout ce qui est résidentiel, le programme-logements a entièrement été vendu à des particuliers, des groupes d'assurances et à la SNCF qui a acheté pour pouvoir loger son personnel roulant. On trouve aussi un hôtel deux étoiles dont le taux d'occupation est tout à fait convenable.

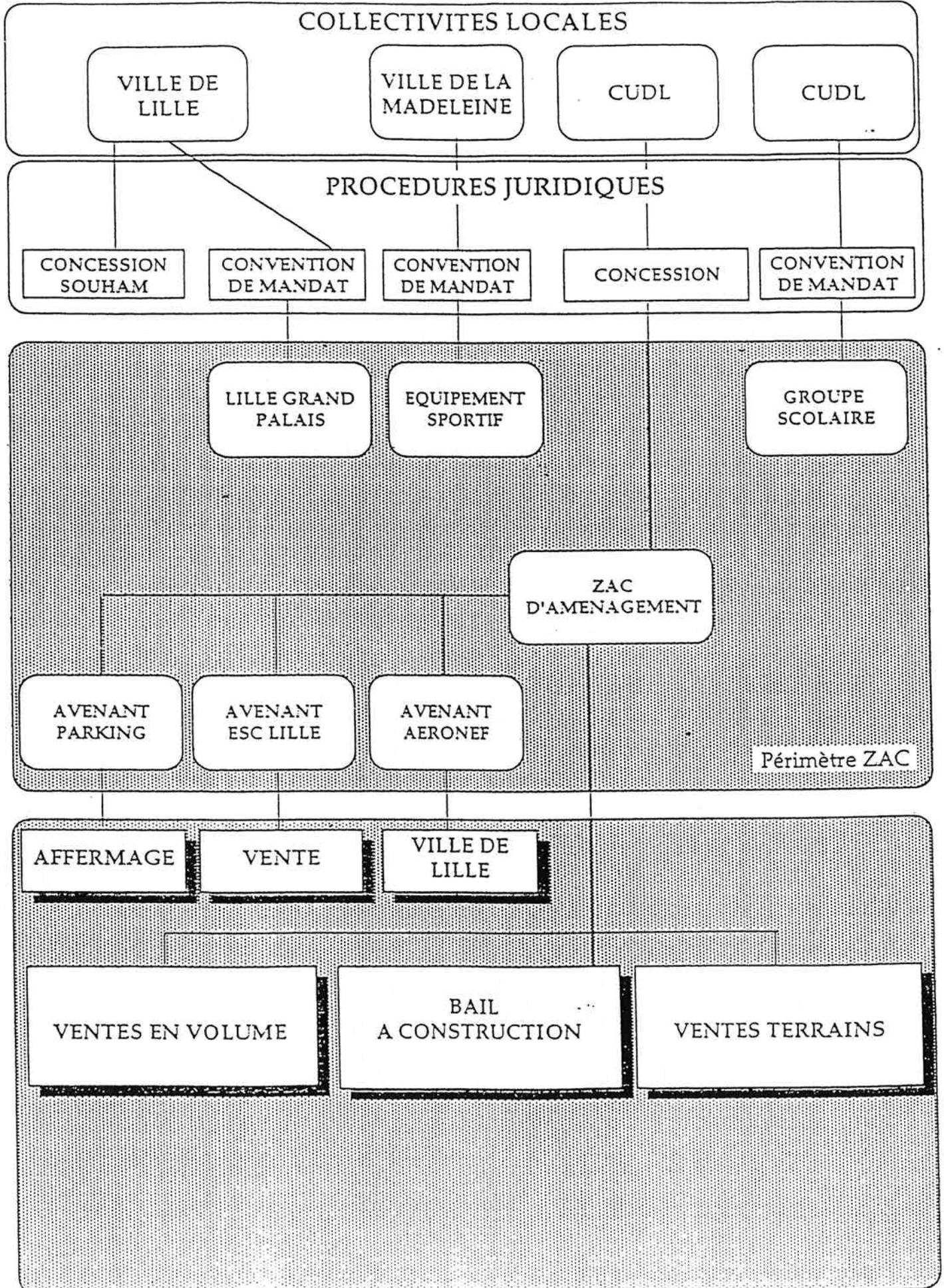
Parmi les autres programmes, de l'autre côté de la voie ferrée, on trouve le Palais des Congrès et des Expositions, le Zénith de 5 000 places ainsi qu'une zone congrès de plus de 18 000 m². Comme autres éléments de cette première phase du projet, on trouve aussi le parc urbain qui est en voie d'aménagement et le viaduc rejoignant le boulevard périphérique et le centre-ville.

Pour tout ce qui est commerce, ça marche très bien. Cela n'a pas du tout obéré le commerce lillois. Bien au contraire, l'achalandage a augmenté. En effet les 6 000 nouvelles places de parking, dont 2 900 sont attribuées au nouveau centre commercial, permettent de drainer beaucoup de monde, surtout de la région Pas-de-Calais et de Belgique le week-end.

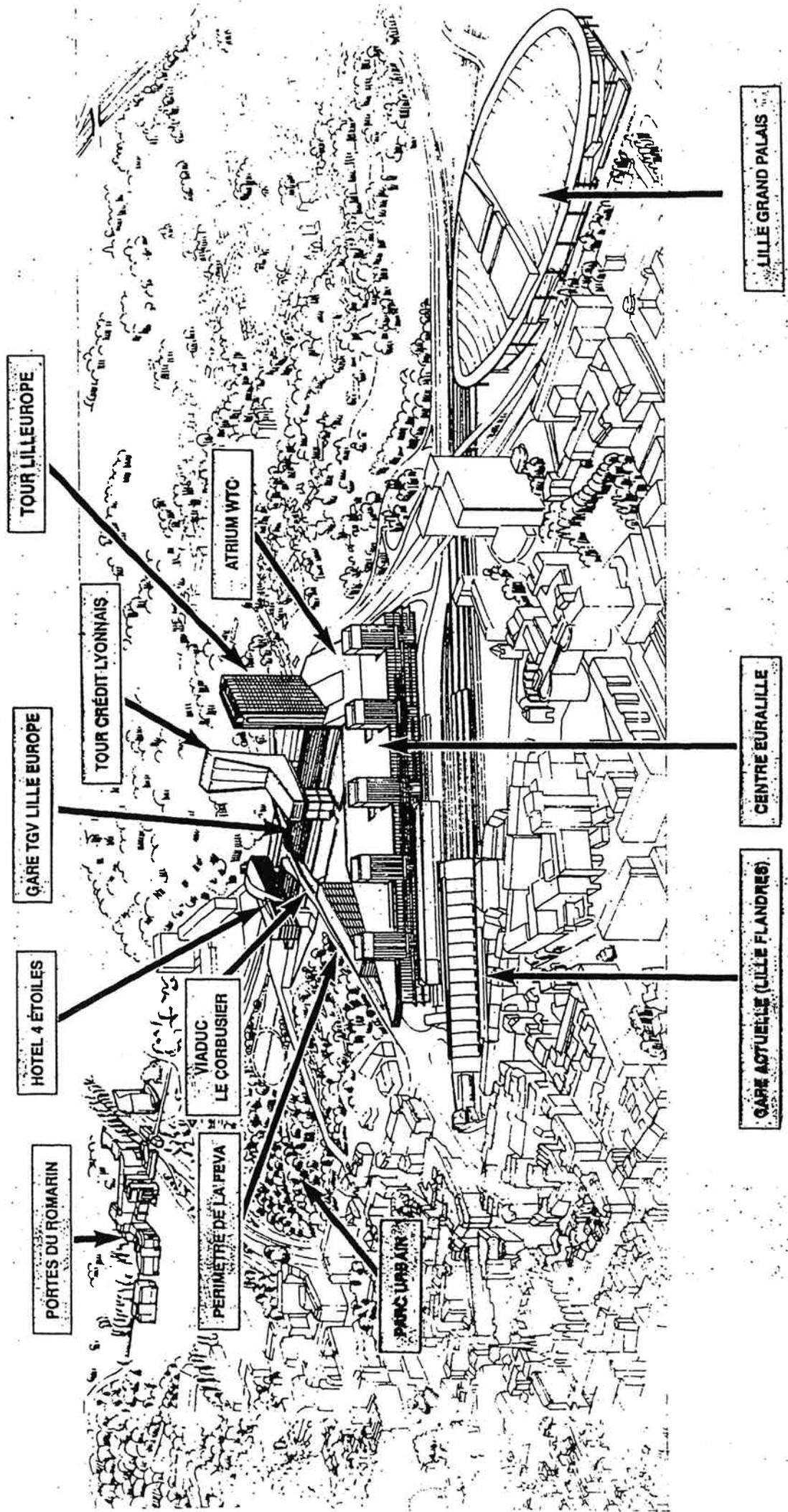
Le projet prévoit 29 millions de voyageurs par an. Aujourd'hui on en est à environ 19 millions. Pour terminer notre première phase, nous devons encore construire des logements. C'est l'une des difficultés que nous rencontrons aujourd'hui en France puisque avec la crise du marché immobilier et l'effondrement du système bancaire immobilier, nous ne trouvons plus de promoteurs privés hormis quelques grands groupes. Nous nous battons donc pour construire, notamment en bordure du parc urbain, des logements. C'est long, tout comme le montage du projet hôtelier, qui à l'origine devait être à cheval sur la toiture de la gare et qui a été déplacé pour être construit en élévation sur les parkings qui jouxtent la gare. Le problème est de trouver des investisseurs hôteliers et c'est là où on entre directement dans le problème du financement de projet que l'on nous a exposé tout à l'heure. Il y a évidemment la difficulté de trouver des investisseurs, mais aussi le problème du coût. En effet, construire un hôtel de 200 chambres au-dessus d'une gare TGV en fonctionnement est une affaire très difficile. La SNCF impose des conditions inopérables. Nous avons déjà mis en place les descentes de charges, mais nous ne pourrions rentabiliser cet emplacement probablement que lorsque nous aurons surmonté la crise immobilière et que nous aurons construit un immeuble de grande hauteur, mais certainement pas avec un hôtel de petit gabarit de 200 chambres. Bien évidemment, la candidature de la ville aux Jeux Olympiques va donner un petit coup de booster à l'industrie hôtelière locale.

Tout ceci se cadre évidemment dans le montage proprement dit, illustré par ce tableau (page suivante) du montage des opérations. Les différents montages sont évidemment très imbriqués car vous avez, par exemple, sous le même toit de ce centre commercial plusieurs maîtres d'ouvrage : ceux qui font du logement, de la résidence-services, une Ecole Supérieure de Commerce. Nous avons donc à arbitrer d'énormes problèmes d'interface. Je passe sous silence les discussions épiques avec la SNCF à chaque instant dans l'avancement de notre projet.

EURALILLE



EURALILLE, LA MÉTROPOLE LILLOISE AU FUTUR



Ce tableau donc illustre la procédure juridique de tout ce que l'on a fait. A l'origine, la ZAC, le périmètre que vous avez vu, une ZAC conventionnée, classique avec un bilan d'origine d'un milliard de francs. Aujourd'hui nous en sommes à la moitié car, pour des raisons de crise, nous n'avons pas pu tout réaliser.

A l'intérieur de notre ZAC, nous avons reçu un certain nombre de mandats. Nous avons appliqué la règle de la loi MOP pour réaliser un certain nombre d'ouvrages. Ainsi, sous ordre de la Communauté urbaine nous avons réalisé un groupe scolaire dans le cadre d'une convention de mandat. Nous avons aussi réalisé un équipement sportif par le biais d'une convention de mandat avec la ville de la Madeleine. Enfin une autre commande, très lourde, de la ville de Lille, donneur d'ordre : la construction du Grand Palais des Congrès et des Expositions qui fait 350 millions de Francs et qui fut construit dans les temps tout en respectant le budget alloué.

La ZAC bien évidemment a évolué. Les programmes ont gardé la trame d'origine, mais à cause de l'évolution de la situation nous n'avons pas pu construire les cinémas à l'intérieur du centre commercial suite aux pressions des distributeurs et de la ville qui ne voulait pas dépouiller le centre-ville de ses cinémas. Nous avons donc été obligés de faire un certain nombre d'adaptations à notre programme.

Par l'intermédiaire de l'avenant, nous avons pu faire l'Ecole Supérieure de Commerce. Nous avons donc construit et vendu à l'ESC l'Ecole. Nous avons réalisé, toujours dans le cadre de notre aménagement, l'Aéronef, une salle de spectacles qui répond à des normes très précises. C'est la ville de Lille qui va acheter cette salle et qui a déjà mis en place son exploitant. L'opération n'aurait pas pu se faire sans les 6 000 places de parking : 1 200 places sous le Palais des Congrès, 3 500 sous le centre commercial et le reste se trouvant le long de la nouvelle gare Lille-Europe pour desservir les usagers de la SNCF, de la tour UAP (qu'on appelle aujourd'hui Lille-Europe et celle du Crédit Lyonnais). Un parking, c'est un très lourd investissement. On y est donc allé avec un système de financement de projet avec recours, la Communauté Urbaine de Lille garantissant financièrement ces places de parkings. Celles-ci ont été affermées, c'est-à-dire que nous avons été obligés de vendre ces places publiques à la Communauté Urbaine, qui à son tour les afferme à une filiale de la Compagnie Générale des Eaux, la Compagnie Générale de Stationnement.

Si nous revenons à notre ZAC, qui est au risque des actionnaires, notre objectif c'est de vendre en volume des droits de construire, c'est notamment le bail à construction pour le montage du centre commercial et la vente de terrains. Alors voilà le dispositif juridique qui est mis en place.

En ce qui concerne la Société EuraLille proprement dite, elle compte parmi ses actionnaires des collectivités locales qui représentent 53% du capital-actions, venant ici renforcer l'idée du portage politique du projet. On retrouve donc la ville de Lille, la Madeleine, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq, la Communauté Urbaine de Lille, la Région Nord-Pas-de-Calais et le Département du Nord. Les autres actionnaires privés sont la Chambre de commerce (CCI de Lille Roubaix Tourcoing), la Caisse des Dépôts et Consignations et tout un ensemble de partenaires bancaires : le Crédit Lyonnais, la Scalbert Dupont, la Banque populaire du Nord, Indosuez, le Crédit agricole du Nord, le Crédit du Nord, la BNP, Sao Paolo, Tokyo, la Générale de Banque, la Banque régionale du Nord et un petit groupe d'assurances local, la Lloyd's Continentale.

La difficulté au fil des ans, c'est que la partie privée s'est considérablement fragilisée. Je cite le cas d'Indosuez, que vous connaissez, le Lyonnais également, dans le cadre d'opérations immobilières qui leurs sont propres, essentiellement parisiennes. Ceci a fragilisé le partenariat que nous avons voulu mettre en place au départ, précisément parce qu'Indosuez aujourd'hui ne fait plus d'immobilier. Tokyo a disparu à cause de la situation japonaise et la Générale de Banque se trouve dans la mouvance d'Indosuez et elle n'a pas lieu de faire de l'immobilier. La Scalbert Dupont et le Crédit du Nord sont des banques régionales qui nous ont beaucoup aidé, mais qui possèdent des ressources limitées. Aujourd'hui, il ne reste comme banques solides que la Caisse des Dépôts et le Crédit agricole. Les autres banques étant fragilisées, on a beaucoup de mal à consolider des financements avec elles. Ce n'est donc plus ce que c'était il y a quelques années.

En ce qui concerne les chiffres, on parle de plus de 5 milliards de francs d'investissements. Ainsi, les infrastructures de transport représentent 1,5 milliard de francs. Elles comprennent la déviation du boulevard périphérique à la charge de l'Etat et la gare TGV dont le coût s'évalue à environ 650 millions. Il est assez difficile d'en évaluer le coût car les gens de la SNCF, il n'y a personne de la SNCF parmi vous ?, négocient très durement, et leur système comptable est tel qu'après la réalisation de l'ouvrage eux-mêmes ne savent pas le coût exact des travaux. La station de métro à l'intérieur de notre zone représente un coût de 140 millions alors que la déviation du tramway, elle, se chiffre à 133 millions de francs.

Les ouvrages de stationnement, dont nous avons été le maître d'ouvrage avant de les céder à la Communauté urbaine qui les a affermés, ont coûté quelques 550 millions de francs. L'aménagement représente 600 millions. Les grands équipements réalisés par mandat sont : le Grand Palais 350 millions, l'ESC 90 millions, l'Aéronef 30 millions. Les autres grands équipements sont le groupe scolaire de 20 millions et une salle de sport qui représente aussi un coût de 20 millions de francs. Le gros morceau, c'est bien évidemment le centre

commercial, les tours et les résidences qui représentent pour l'ensemble un coût de 1,2 milliard. Le centre commercial se chiffre, à lui seul, à environ 850 millions de francs.

Aujourd'hui, face à la crise, il y a différentes voies de solution pour un projet comme celui d'EuraLille, qui a évolué et qui n'est pas terminé. Je les donne en vrac car c'est celles que nous mettons en oeuvre en ce moment même. Il y a le gel foncier, c'est-à-dire que certains terrains appartiennent à la ville de Lille, et comme nous sommes à l'intérieur d'une concession, nous avons le droit de recevoir une indemnité.

On a mis en oeuvre un système de portage foncier, qui est en fait de vendre par anticipation à la collectivité des droits de construire, à la charge pour elle de nous les restituer à un prix convenu lorsque se fera le redémarrage des opérations immobilières. On peut imaginer un portage foncier définitif, c'est le cas avec la Communauté urbaine ou un portage provisoire comme avec la ville de la Madeleine, qui est moins riche.

On peut également renégocier le partage du risque avec les actionnaires. Dans la mesure où nous consolidons des financements, les banquiers ont souhaité backer leurs financements. Comme nous n'avons pas pu attribuer une garantie de bonne fin sur l'aménagement, on s'est engagé à racheter les biens de retour à titre onéreux à la fin de la concession. Ainsi, on a anticipé sur la valorisation des biens de retour pour permettre de donner ce gage à nos banquiers. Enfin, il y a aussi les garanties d'emprunts qui peuvent être accordées par les collectivités dans le cadre de la loi Galland.

C'est une opération urbaine aujourd'hui en situation de trésorerie extrêmement dure. Si on fait une projection en 2005, toute chose restant égale par ailleurs, c'est-à-dire on consolide et termine la première phase, et je rappelle qu'on a porté un certain nombre d'investissements préparatoires de la deuxième phase, on arrivera à un déficit d'environ 30 millions de francs. Ce qui n'est pas énorme pour les actionnaires privés, qui ont trouvé leur compte dans notre opération. Cela représente d'ailleurs moins que le capital de notre société, qui est de 50 millions. Dans une opération urbaine aussi complexe, c'est, comme le dit notre président, l'épaisseur du trait.

Alors voilà, je suis prêt à reprendre certains points de mon exposé qui restent obscurs et à répondre à vos questions. Merci.

Question : La gare TGV, 650 millions, c'est uniquement le bâtiment de la gare ?

M. Martin LEVY : Non, c'est l'ensemble. Ça inclut aussi les parkings. Oui, c'est très cher mais il y a une nappe phréatique. Ils sont aussi très beaux, c'est pour ça qu'ils se remplissent. On a fait un très gros effort sur le plan architectural et sécuritaire des parkings.

Question : Pouvez-vous préciser le statut des terrains avant l'opération ?

M. Martin LEVY : C'était des terrains militaires. L'intérêt du dispositif, c'est effectivement que nous n'avons pas à porter le foncier.

M. Jacques DUPEIGNE : Que pensez-vous a posteriori des modifications apportées au plan masse suite au changement de conjoncture ?

M. Martin LEVY : Je crois que la très grande force de mon patron, M. Baïetto, est justement de ne pas avoir lésiné sur les moyens pour effectuer, avant de débiter le projet, toutes les études techniques pour déterminer ce qu'on pouvait faire. Ainsi, certaines modifications apportées en cours de route avaient déjà été envisagées par Baïetto.

M. Eric FRANCOZ : Si vous aviez à refaire le projet, que modifieriez-vous ?

M. Martin LEVY : On peut me reprocher d'avoir travaillé au fil de l'eau. Ça avait été rendu possible il y a quelques années avec des projets politiquement porteurs. On a pu monter des financements au coup par coup. Les collectivités locales ont financé de manière très lourde des équipements publics : l'assainissement, les réseaux, le viaduc Le Corbusier. Aujourd'hui pour lancer une telle opération, il faut boucler préalablement. A cause de la fragilisation actuelle du système bancaire, on n'arriverait pas à mener l'opération de la même manière que nous l'avons fait. On avait aussi un problème de délai : il fallait sortir les parkings, commencer le gros oeuvre et permettre la sortie de la gare avant le 15 juin 1993. L'équilibre du bilan sur le plan de la trésorerie, il ne faut pas s'en cacher, c'est le centre commercial qui l'a apporté. De plus, tous les financements au début ont été pris en risque pur avec des partenaires qui se sont fragilisés.

M. Michel GERARD : Pouvez-vous nous donner quelques indications sur les charges foncières que vous vendez ?

M. Martin LEVY : La moyenne c'est 1 000 francs le mètre carré SHON, un peu plus pour les restaurants et les logements de standing. La rentabilité prévue est de l'ordre de 9%. Pour le Lyonnais, ils sont un peu plus bas.

M. Michel GERARD : Est-ce que vous avez, à l'intérieur du marché, une élasticité possible sur la charge foncière ?

M. Martin LEVY : Non, on ne s'accorde pas trop de marge. Il faut savoir qu'au départ, à 1 000 francs, nous étions beaucoup moins chers que Bruxelles, que Paris. Aujourd'hui ça se nivelle, dans le triangle d'or sur Paris les prix sont de 1 300-1 400 francs. Notre marge de manoeuvre, elle est là. A Bruxelles aussi les prix s'effondrent, mais on tient le coup.

M. Michel GERARD : Est-ce que l'effet du TGV, bien sûr vous avez peu de temps pour apprécier son impact, n'a pas été surestimé ?

M. Martin LEVY : Non. C'est toujours difficile à évaluer, mais il semblerait que tous les plans de fréquentation de la SNCF soient dépassés.

M. François NOISETTE : Et bien je tiens à vous remercier M. Lévy pour votre intervention.

Histoire urbaine et grands projets

M. Michel ARNAUD

Membre de l'ADP

Il m'a semblé, et sans doute également à certains d'entre vous, que le choix du thème des journées de cette année appelait une réflexion sur le rapport entre les grands projets urbains et le développement urbain, spécialement dans des pays en voie de développement. Il n'est pas question, et je n'en'ai pas la compétence, de faire un cours sur l'histoire des grands projets urbains ou leur place dans l'histoire du développement urbain. Je me propose seulement de suggérer une relation, à partir d'un survol de ce que Braudel appelait " le temps long", avec l'aide de quelques diapositives rapidement choisies.

1. On pourrait faire remonter aux **alignements de Carnac** une histoire de l'espèce mais, rassurez-vous, je ne passerai pas en revue tous les grands travaux qui ont pu être recensés depuis lors! Tirons au moins la conclusion qu'il y a eu des grands travaux depuis toujours, depuis la fin du nomadisme indépendamment de la richesse des sociétés et qu'il y en aura sans doute longtemps encore. Que c'est une raison suffisante pour les traiter avec le plus de compétence possible, quelle qu'en soit la nature Et que l'utilitarisme n'a jamais été leur caractéristique majeure .

LA RENAISSANCE URBAINE ET SES PROJETS

2. Je saute directement à une image typique de la ville médiévale européenne, plus exactement du "débit des Temps Modernes", qui est donné comme une période de renouveau des villes. Cent autres représentations d'une ville de l'époque auraient fait l'affaire. L'auteur de cette vue de **Lunenburg** vers le milieu du XV ème siècle a certainement déformé la réalité, les édifices majeurs de la cité n'étaient vraisemblablement pas aussi hauts relativement aux "maisons banales" des bourgeois, parmi lesquelles il y avait quand même des demeures de riches marchands et de nobles urbains : elles sont dominées par le chateau, la cathédrale et les autres églises, le nombre de celles-ci, la halle ...et l'enceinte fortifiée. Mais cette déformation est sans doute volontaire et n'exprime-t-elle pas l'émerveillement des contemporains devant ce qui, à leurs yeux, faisait certainement l'essence même de ces villes "*riches, orgueilleuses, les cités vont dépenser sans compter dans ce que l'on peut appeler les grands travaux de l'époque*" - c'est une citation de l'historienne du moyen Age, Anne Françoise le Guilliez. Que peut-on dire de ces grands projets urbains ?

- Sur le plan de l'investissement, à une époque où l'équipement de la voirie et de l'espace public représentaient peu de chose, ils étaient l'essentiel de l'accumulation de capital public ou collectif, communautaire, durable - dont chacun a demandé souvent l'effort de plusieurs générations.

- Sur le plan de la conception : c'étaient la réalisation de programmes indépendants, implantés sans projet d'ensemble, mais touchant aussi bien le politique, l'économique et le social : de tout, de l'indispensable au superflu, en passant par le commode ...

3. Un édifice comme la **Halle aux draps de Ypres** (1500) est certes imposant, mais pas exceptionnel et de nombreuses halles étaient déjà une combinaison de fonctions : commerciale, administrative, résidentielle ... on trouvait déjà des appartements à l'étage, même loués, comme à Lyon.

On réalisait aussi de vastes hôpitaux : les constructions de l'**Ospedale Maggiore de Milan** ne couvraient-elles pas plus de 3 hectares en 1450 ; l'**Hôtel Dieu de Paris** : 115 mètres le long de la Seine en 1250 ; celui de **Tonnerre**, "financé" i.e. fondé (donc construction et fonctionnement compris) par la duchesse Marguerite de Bourgogne : 85 x 20 mètres...

- Sur un plan institutionnel, un prélèvement énorme relativement aux richesses de l'époque, obtenu par des voies diverses : autoritaire (le château et, partiellement les églises) ou évergétique (les hôpitaux) ou contributives (le mur d'enceinte, l'Hôtel de Ville ...). Une diversité des modes de prélèvement en relation avec la constitution d'une société qui donne à réfléchir.

4. Le Plan de **Bruges** vers 1500. On y lit :

- Sur le plan de l'organisation urbaine : peu de différence avec des médinas de l'époque (sauf les cités sur des sites romains) un caractère organique à retenir : c'est la défense qui impose l'entassement progressif (différent du parcellaire agricole voisin régulier) ; lequel impose, avec la diversité des modes de financement, l'implantation erratique des édifices.

- l'enceinte qui délimite le dedans et le dehors, et donc les bases fiscales (banlieue),

Il s'agit donc bien de la création urbaine d'une époque, l'expression de ses problèmes, de ses modes de gestion et de ses solutions : passage de la société féodale à la société bourgeoise.

Des solutions adaptées à des tailles modestes (moins de 50.000 habitants) et à une croissance qui a pu paraître forte à l'époque, mais qui était lente (moins de 0,5% l'an), également "organique".

LA CREATION DE L'ESPACE URBAIN

5. Une vue de la célèbre **place de Sienne** où se déroule annuellement la course de chevaux montés (Palio). Contrairement aux édifices précédents, c'est un espace extérieur pour la fête, le spectacle urbain que se donne la ville à elle-même, ici pour signifier (l'aboutissement) de l'ouverture de la vie urbaine sur l'extérieur, l'englobement de l'espace extérieur dans le projet, le projet urbain comme espace urbain créé, dans sa naïveté, qui en fait précisément le charme.

6. Une vue aérienne actuelle de **Venise**. Sur un plan on verrait mieux le passage, le tâtonnement de la création esthétique et institutionnelle :

- de la ville médiévale, organique et des délaissés de voirie (les Campi), du prélèvement de parcelles banales (variété, germes) jusqu'à la Place Saint Marc, formalisation architecturale aboutie

7. une vue axonométrique de **Bruges** (1568) montre encore une première composition urbaine affirmée, sinon volontaire ; édifices et espaces urbains composés ; on voit mal le canal qui passe sous la halle (beau projet encore du moyen Age), mais surtout un projet (étalé dans le temps d'une

- nouvelle centralité urbaine : la ville dans la ville

8. la **Place des Vosges** à Paris, avant les **squares de Londres**, où l'on voit:

- la formalisation, l'académisme.

9. La promenade sur la Jungfernstieg à **Hambourg** (1800) :

- De nouveaux "programmes" i.e.de nouveaux "besoins urbains" même s'ils ne sont pas essentiels : le mail promenade d'une société de loisirs, beaucoup plus large que celle des nobles des jardins royaux et... non plus l'espace urbain, mais

- la Nature comme élément de la ville, l'intégration du site naturel à la ville, en direction des projets de "parcs urbains" futurs, les mails et cours, les **Boulevards à Paris, les Champs Elysées** (présentation de l'après-midi), les avenues plantées : "une série d'endroits pour voir et être vu"

On voit, à travers ces quelques exemples :

- le cycle du projet urbain : de l'idée naissante au programme, du programme au projet et ... au formalisme architectural ou urbanistique. Et parallèlement, du primitif au baroque en matière d'art (ou d'architecture)

La taille des villes reste modeste et leur taux de croissance encore faible : Bruges a plafonné vers 35.000 habitants à son apogée, vers 1400; Venise en comptait 120.000 en 1500.

A l'époque du "grand projet" - un projet de circulation et de composition urbaine généralisée - de Sixte Quint à Rome engagé vers 1590 - qui avaient donc précédé ceux d'Hausmann à Paris de 2 siècles et demi - Rome avait à peine 100.000 habitants et sa population avait doublé en 3/4 de siècle, soit 1% par an, avec le retour de la papauté!

Londres est passé de 200.000 habitants à 1 million entre 1600 et 1800, soit 0,8% par an. Paris de 250 à 500.000 dans le même temps, soit 0,35% l'an. On a perçu ces croissance comme rapides à l'époque. On les considérerait comme quasi-nulles aujourd'hui. Changement d'échelle néanmoins.

LA CREATION URBAINE TOTALE

De tout temps, il y eut des villes nouvelles, des grands projets de ville entière. On pourrait presque avancer que c'est la forme normale de l'expansion urbaine, de l'urbanisation et de sa diffusion à travers le monde. A toutes les échelles, le "projet urbain" par excellence.

10. Sauveterre de Guyenne : une des nombreuses "bastides" du sud de la France au XIIème siècle....

- Une sorte de concentré, de réflexion et de schématisation, de théorisation, des réalisations spontanées de l'époque (et sans doute un retour sur les réalisations romaines), un véritable projet au sens conceptuel, libéré des contraintes de l'existant, de surcroît :

- pas seulement conçu comme une réponse à un besoin mais pour produire, proposer une structure de développement urbain, encore enfermée dans les remparts.

11. De même le Plan de **Philadelphie**, choisi précisément pour son simplisme, sa naïveté.

Les Etats-Unis sont alors le siège d'une croissance urbaine sans commune mesure avec celles connues jusque là : une population urbaine qui s'accroît au rythme de 6% par an entre 1830 et 1860. Situation comparable à la croissance urbaine des PED au cours des Trente glorieuses de l'après guerre (1950-1980). Et le plan est :

- Réponse à une confiance dans l'avenir et à une méfiance dans la capacité de réalisation pour accueillir cet avenir : un "projet" au sens plein du terme.
- A problème de masse, solution de masse : le Plan de Philadelphie est médiocre, inférieur à celui d'un camp romain, a fortiori à une "colonie grecque" d'Asie Mineure comme Milet, avec son agora, ses temples et autres édifices publics (théâtre, stade, arcades commerciales ...)

CONCLUSION

Vous voyez où je veux en venir !

Depuis 1900, en un siècle, l'urbanisation s'est considérablement étendue à travers le monde : aux 350 millions d'urbains que la monde comptait au début du siècle, 2 milliards se sont ajoutés ... Au cours du siècle qui vient, sur la base de 8 milliards de terrestres dont 75% citadins, la population urbaine s'accroîtra encore de quelque 4 milliards d'individus. En tous cas inéluctablement de 2 milliards avant 50 ans. Inéluctablement, c'est à dire seulement sans que la date puisse être fixée avec précision, à quelques années près ;

Or, chaque période d'urbanisation intense, relativement au rythme courant, a connu une vague de grands projets urbains; elle s'est traduite, notamment, par ses grands projets. Toujours et inévitablement des tâtonnements sur la nature de ces grands projets, tantôt remake de projets urbains déjà réalisés longtemps avant ou ailleurs, mis au goût (i.e. à la mesure des besoins et des moyens) du jour, tantôt des innovations dans les programmes urbains, tantôt enfin, mais plus rarement, des réponses enfin ajustées aux problèmes de l'heure ... avant que, plus tardivement, souvent à la fin d'une époque, s'installent classicisme, formalisme ou académisme

Il serait bien étonnant que la vague d'urbanisation et de grande mutation socio-économique parallèle que le monde connaît actuellement et pour quelques décennies - pour sa plus grande part dans les pays les moins avancés et les moins urbanisés - ... ne donne pas lieu à des grands projets urbains, ici et là, et n'aboutisse à des solutions originales, qui dépendront des capacités de création et de gestion des différentes sociétés impliquées dans ce mouvement.

Certes, le plan de Philadelphie est "moins bon", plus pauvre que celui d'une colonie romaine en Gaule, d'une colonie grecque en Asie et, certainement bien moins riche que le plan organique d'une Cité de la fin du Moyen Age ... mais il ne répondait pas aux mêmes problèmes et, Dieu merci, ses auteurs n'ont pas voulu produire une Cité du Moyen Age ...

Si la complexité est un critère de définition des Grands projets, il ne faut pas croire que la pauvreté soit signe de simplicité! Au contraire et ceux qui se sont appliqués à chercher des solutions à l'habitat des plus pauvres le savent. Mais c'est une autre complexité que celle d'un Opéra.

Encore faudrait-il, pour que ces grands projets se développent, que l'attitude de la communauté internationale et spécialement celle des bailleurs de fonds à l'égard de l'urbanisation et d'une croissance urbaine inéluctables change. On peut encore entendre dire qu'il n'y a pas lieu de développer de "grands projets urbains", qu'il suffirait de répondre aux besoins exprimés, au jour le jour - en se référant d'ailleurs aux problèmes urbains des pays déjà industrialisés, où la croissance démographique est arrêtée, sinon à la veille d'une implosion ...

Doit-on accepter des centaines d'Ibadan, une ville nigériane de plus de 3 millions de personnes qui doublera dans les 25 ans qui viennent, sans réseau de voirie, traversée par une autoroute ... alors que Prais comptait seulement 500.000 habitants et croissait à 1% l'an quand les travaux d'Hausmann ont été entrepris.

On doit souhaiter que le Sommet d'Istanbul apparaisse, avec le recul, comme le tournant décisif en la matière. Ce n'est pas encore une certitude, car cela exige de couper avec la courte vue quasi idéologique dominante ...

Les Chinois, quant à eux, qui ont à faire face à l'installation de plus d'un milliard d'urbains sur les quatre précédemment évoqués, parlent de la création de 250 villes nouvelles et ont déjà montré leur volonté bien arrêtée en mettant en œuvre l'énorme projet de Pudong, la ville satellite de Shanghai.

Un analyste économique australien peut prétendre aujourd'hui que la base du développement économique du Japon n'a pas été, au premier chef, telle ou telle branche industrielle, mais le rythme élevé des Grands Travaux, parmi lesquels des grands travaux urbains, naturellement. A côté de la reconstruction de Kobé, on y parle de déplacer la capitale, le choix du site est à l'étude

Peu importe, à cette échelle, qu'il s'agisse de villes nouvelles ou d'extension urbaine, ce sont des centaines de milliers d'hectares à mettre en œuvre correctement, si on ne veut pas avoir à les réaménager ... projet davantage à l'échelle du problème que la restructuration des 10 à 15% de quartiers précaires actuellement existants dans les grandes villes du Tiers Monde; ou encore qu'un "projet directeur des latrines publiques" dans une ville millionnaire, quand on a l'exemple des Thermes Romains vieux de 2000 ans, tout aussi démocratiques et autrement conviviaux!

Lyautey disait à ses collaborateurs : " ne faites pas de petit projet, ne faites que de grands projets" et Saint Exupéry, dans Citadelle : " si je veux les rassembler, je leur dirai de construire une ville". Que ne les a-t-on entendus au Rwanda ou au Burundi!

Question : Est-ce qu'il n'y a pas un risque, les élus confondant souvent grand projet architectural et grand projet urbain, d'avoir pour les grands projets urbains des signatures architecturales, et non pas des réponses urbaines ? Il ne s'agit pas que d'un danger quant à l'objet, mais aussi en terme de gestion du temps. Un grand projet urbain prend du temps. Il y a aussi un risque de mutation ; quand on voit EuraLille, on s'aperçoit qu'il est complètement bloqué, qu'il ne peut plus bouger.

M. François NOISETTE : Le débat est ouvert !

M. Jean-Louis VENARD : Ce qui est gênant dans l'exposé de Michel, c'est le glissement pas toujours clair entre projet de ville et projet urbain. Ce que j'ai compris, c'est que lorsque des individus construisent un bâtiment ou un grand projet, ce projet est l'image du projet de ville qu'ont ces individus. Ce qui est gênant c'est que par nos discussions, y compris nous à la coopération française, nous incitons nos partenaires à avoir des projets de ville avant d'avoir des projets urbains. Or je crois que ce que nous pouvons retenir de l'exposé de Michel, c'est qu'il serait plus intéressant de leur demander quel est leur projet urbain. On verrait à ce moment-là de quel projet de ville ils parlent. Sinon on se retrouve dans la situation où l'on tente de faire la planification à long terme, sans savoir si elle a un support de projection de vivre en ville.

M. Michel ARNAUD : J'ai essayé d'exposer ce que j'ai tiré de cette réflexion. En fait, il n'y a pas de délimitation exacte entre un bâtiment et une ville nouvelle. Il y a une continuité de réponse à des problèmes. La notion de création urbaine dépend de l'appréciation du problème urbain que l'on se propose de régler. Le projet que traitaient les gens de Philadelphie n'était pas celui de Bruges deux siècles auparavant, parce qu'ils avaient une perception de ce qui était le problème à traiter qui n'était pas la même.

Quand les bourgeois se décidaient à faire une halle commune au lieu d'un hangar pour chacun, et de l'organiser à cheval sur le canal pour la desservir de l'intérieur, c'était un projet urbain parce que c'était le problème qui était posé à ces gens-là, qui en avaient à la fois les moyens et l'autorité. Ils concevaient ça comme le sujet même. Ensuite chacun pouvait faire sa maison sur une parcelle, ceci n'étant pas un sujet d'intérêt collectif. Quand les gens se retrouvent dans la situation comme celle qui prévalait aux Etats-Unis, les préoccupations sont alors différentes.

Ce survol nous permet surtout de voir qu'il y a des mouvements, que des programmes nouveaux amènent à des réponses nouvelles, généralement en termes d'immeubles, de projets. Et puis, le rassemblement de ces programmes individuels amènent à une image, à une centralité nouvelle. Il faut les rassembler pour que la ville tire partie du maximum de son avantage, c'est-à-dire la concentration, les économies d'échelle, la synergie, les économies externes, etc. qui deviennent le sujet d'une autorité urbaine à l'échelle où elle peut se prononcer et où elle a autorité pour apporter la solution. On ne peut pas appeler projet urbain une chose précise et donnée, quelque soit le temps et le problème. Le projet urbain, c'est la réponse au problème urbain.

Si aujourd'hui on voit des EuraLille c'est que, vrai ou faux d'ailleurs, des gens se sont mis en tête qu'un certain rassemblement d'un certain nombre de choses était à la fois symbolique, et peut-être même efficace pour le devenir de l'économie urbaine ou de la société urbaine dans laquelle ils se trouvaient. C'est en quelque sorte une conception de la centralité dans une compétition entre villes internationales où chacun veut se placer, et presque indépendamment du revenu moyen. Que Bombay ou Shanghai fasse une ville nouvelle ne dépend pas du PNB moyen de ces pays, mais de la capacité à mobiliser sur le projet les moyens de le faire aboutir. Quand la situation est forcément forte et dynamique, le projet peut être complexe avec des chances d'aboutir. Si elle est molle et que les conjonctures sont difficiles, il est certain que si le projet est complexe il aura des chances d'échouer. Le projet urbain de Philadelphie, il est simple et clair. Ses habitants n'avaient pas de moyens et un grand problème. Ils y ont répondu par quelque chose qui ne coûte presque rien, et ils ont réussi.

Les grands projets structurent la ville : le cas de Paris

M. Jean-Michel MILLIEX
Directeur d'études, APUR

Bonjour à tous,

Cet exercice est un peu redoutable, car en fait on m'a imposé un intitulé d'exposé. Je dois avouer que j'étais un peu perplexe. Il fallait probablement traiter la question en excluant les projets contemporains, que vous connaissez sans doute. J'avais envie de vous montrer beaucoup d'images, de manière à ce que vous fassiez en quelque sorte votre propre synthèse de ce qui est un projet urbain, son impact, etc.

Paris est à la fois :

- une ville de projets prestigieux, principalement installés sur le fleuve,
- une ville de fragments et de collages ; places royales, lotissements, faubourgs,
- une ville, projet de capitale, depuis Henry IV jusqu'à François Mitterrand, en passant par Napoléon III.

Ces "trois villes" coexistent et se superposent, aucune n'est pure. Ainsi donc, les images suivantes sont-elles simplement classées dans l'ordre chronologique, elles pourront donner la mesure relative de cette triple appartenance du paysage parisien. Donc, sans plus tarder, voici la première image.

Diapositives

- 1 - " Le site Seine et le Paris prestigieux. Travail multiséculaire d'une composition unitaire bien que diachronique. La vision transhistorique de la géographie fluviale s'impose progressivement aux fragments... les Invalides ne "se retournent" vers le fleuve qu'en 1900 pour l'Exposition Universelle.
- 2 - " Les places royales sont des fragments. Ici pourtant, en 1604, la statue d'Henry IV regarde la Ville de Paris depuis sa limite, depuis le milieu du fleuve, à travers le filtre de la place Dauphine ; elle voit déjà une capitale.

- 3 - " Henri IV installe la ville dans le fleuve découvert par le Pont Neuf. Il a une idée de Paris moderne, capitale de pierre à substituer à la vieille ville médiévale de bois : il use donc de l'édit et du règlement de 1607 puis d'opérations paradigmatiques.
- 4 - " Pourtant la place Royale des Vosges est aussi un projet économique...
- 5 - ...d'abord manufacture, puis lotissement approximatif (discordance, entre découpage parcellaire et nombre d'arcade des pavillons).
- 6 - " L'île Saint Louis, lotissement de 1612, réalisé par l'Ingénieur Marie pour le prix du pont et des quais, bel exemple du Paris de pierre souhaité par Henri IV.
- 7 - " C'est aussi un lotissement rationnel : croisée de rues l'une de jonction, l'autre commerçante avec l'Eglise, et l'habitat "simple", hôtels en rives du fleuve, rues transversales de service (laveries).
- 8 - " Lotissement des fossés jaunes 1624. Richelieu, qui veut rivaliser avec le Louvre repousse localement les fortifications de Paris. Le Barbier, le lotisseur, va recouvrir l'éventail rural d'un réseau orthogonal Nord-Sud.
- 9 - " Dégagement de l'hôtel de Rambouillet sur la rue Saint Honoré-Decumanus. La rue de Richelieu fait office de Cardo.
- 10 - " Reconstruction du Palais Cardinal réaxé par Le Mercier sur un jardin bordé de pavillons.
- 11 - " En 1792. Le lotissement gigogne, de Victor Louis, absorbe les pavillons et construit à l'intérieur de cette première enceinte, l'édifice continu que nous connaissons.
- 12 - " Places royales et lotissements décor. Sous L.XIV (1669 et 1685), fragments pelliculaires, décors autour de la statue royale, sans effet sur la ville et à composante économique marginale (démolition de la première place de Mansard Vendôme pour non concordance avec un programme utilisable).

- 13 - " 1757, la place L.XV bordée, elle-aussi, d'une faible épaisseur de façade, plaquée sur le tissu ancien, réussit, au contraire des autres, à articuler le paysage fluvial et le Paris monumental du palais des Tuileries, de la Madeleine, des Champs Elysées. Projetée à une porte de Paris elle recentre la ville sur un lieu institutionnel, où l'assemblée prendra naturellement sa place.

- 14 - " Entre places-écrans et lotissements spéculatifs : les "lotissements à programme" ; profanes, de nature économique ou culturelle, ils naissent à partir du milieu du 18ème siècle.
 Un exemple de chaque : la Halle aux blés puis le théâtre de l'Odéon.
 La Halle aux blés, de Le Camus de Mézière, en 1763, est un monument civil construit à la place de l'hôtel de Soissons (actuelle colonne de Marie de Médicis).

- 15 - " Le lotissement d'architecture à programme qui l'entoure. La halle se modifie, reçoit une coupole, brûle, est reconstruite.

- 16 - " La halle ou son fantôme organise toutes les refontes successives (voirie et tissu) environnantes. Après le tracé de la rue du Louvre, rotation de la façade externe de la halle, reconstruction autour respectant une nouvelle circularité des édifices et le tracé Nord-Sud de la nouvelle rue.

- 17 - ... façade rue du Louvre par Henry Blondel en 1886.

- 18 - " Le théâtre comme institution profane naît sans doute à l'Odéon.
 De Wailly et Lapeyre entre 1762 et 1782 font une quinzaine de propositions, pour un lotissement à programme, autour du théâtre de la Comédie Française, à l'emplacement de l'hôtel de Condé.
 Le parti de "bipôle", où le théâtre fait pendant à l'Odéon, déjà carrefour commercial, constitue un quartier "rentable" autour de l'équipement.

- 19 - " Le centre de la salle, le vestibule, le portique, la place, le quartier sont conçus ensemble dans un système de compositions emboîtées, où règne l'esprit géométrique des Lumières.

- 20 - " La réversibilité de la ville et de la scène est formulée par l'idée du théâtre de la Nation, révolutionnaire (dessin de DeWailly).

- 21 - " Le programme architectural de la place est réglé sur la modénature et la masse du théâtre, il lui est subordonné.

- 22 - " Plan de la ville "rationnelle" avant la révolution.
 Les interventions à visée globale sont rares et éparées. Paris n'est pas pensé globalement, il résulte du rapprochement mental des fragments identifiables... représentés aux frontispices des plans de la ville.

- 23 - " Au contraire, la révolution recherchant l'identité nationale et la légitimité, sa commission des Artistes, en 1792, établit un plan de Paris qui tend à relier les éléments existants (y compris et surtout les places royales) en un réseau à la fois globalisant (une capitale identifiable pour une France redéfinie) et un réseau tour à tour récupérateur, transformateur, refondateur des objets connectés. Les biens nationaux sont évidemment mis à contribution.

- 24 - " L'exemple le plus frappant d'exploitation des biens nationaux, le lotissement, rue de Rivoli, sur 3 couvents, mis au concours le 30 juin 1793. Le but est clairement spéculatif : "obligation de donner préférence à tous moyens d'utilisation qui pourraient entrer en concurrence avec les idées de pur embellissement" écrit-on l'adresse des concurrents.
 Ce plan "idéal" (dressé semble-t-il avant le concours) montre ces objectifs par ordre décroissant : diviser, vendre, embellir, glorifier (les Tuileries sont voisines).

- 25 - " La rue de Rivoli des lauréats, Percier et Fontaine, seule partie monumentale du lotissement. Les 318 arcades sont construites avant le reste de la rue, qui met environ trente ans à se compléter !

- 26 - " La modénature éternellement obligatoire de Percier et Fontaine. Parengon de monumentalité perpétuelle...

- 27 - " La vue à vol d'oiseau d'un îlot, montre le placage de la façade de ce Palais républicain, d'angle avec le Palais Royal des Tuileries, immédiatement jouté, à l'arrière, par un parcellaire spéculatif serré.
Ce nouveau Palais parisien, ouvert sur la Seine et donc aussi un collage, un embrèvement sur le tissu ordinaire.
- 28 - " Ce type de projet, qui est une substitution densification monumentale, va être suivi d'une foule d'autres lotissements ; de densification, à l'intérieur de l'enceinte des Fermiers Généraux ;
d'extension, à l'extérieur (vue de Paris).
- 29 - Vue de l'Ouest hors Paris 1810-1845). Deux exemples de chaque type suivent :
- 30 - - le quartier Poissonnière avec ses équipements, est un lotissement dense, remarquablement urbain, qui prend en charge les connexions de la ville
- 31 - alentour. Exemple de la jonction route d'Allemagne, rue La Fayette...
en attente de l'Opéra, c'est un "grand tracé" (5 km dans Paris) réalisé par tronçons ;
- 32 - - le quartier de l'Europe montre comment ces densifications, aux marges de la ville, rencontrent le fer qui y pénètre soudain. Projet de 1824 avant la gare : composition centrée sur une croisée de grandes voies, avenues de jonction entre boulevards de rocade, préfigurant le travail d'Hausmann.
L'arrivée du train va transformer la place ronde centrale, en une place-pont suspendue remarquable, digne du Paris "global".
- 33 -
- 34 - " Pour le reste, l'axe Nord-Sud de la composition est remplacé, en toute simplicité par le réseau ferré.
- 35 - " Hors les murs, le très grand lotissement de Passy, en 1825, anticipe l'hausmannisme en adoptant un système général à réseau étoilé et au parcellaire en arrête de poisson.
- 36 - " Difficilement constructible, il ne se réalisera d'ailleurs qu'à cette période seulement.
- 37 - " Au contraire, le lotissement "Beau Grenelle" de l'entrepreneur et élu Violet, en 1824, est une extension régulière de la trame, existant dans et hors les murs.

- 38 - " C'est un vrai plan d'urbanisme sur 100 ha, avec ses places, ses équipements (théâtre, caserne, mairie, etc.), sa rue commerçante et son port.
Il se remplit très vite de grosses maisons, puis d'immeubles de rapport.
L'opération Citroën Cévennes est aussi une extension...de cette extension !

- 39 - " Le plan de Paris en 1854 montre comment ces projets récents prennent place dans l'ensemble parisien...

- 40 - " Il est insuffisamment global pour l'empereur, qui aurait esquissé ce nouveau plan de sa main, pour y remédier. Sa stratégie de tracés forts, s'accompagne de savants lotissements, de rachat, ou de raccommodage et aussi d'une ponctuation de lieux très marqués, symbolisant leur appartenance commune à une ville capitale.

- 41 - " L'alignement expropriation du Sebasto, commencé par Rambuteau 1852-1854, montre comment la voie nouvelle dégage aussi les fonds de parcelles les plus rentables à restructurer.

- 42 - " Nous sommes dans le projet Haussmannien fondamental de la grande croisée de Paris, visant à reconquérir le centre médiéval de la capitale.

- 43 - " Le doublet Place du Châtelet-Place Saint Michel ouvre la ville sur le fleuve, au lieu de ses origines mythiques et sous la protection de Notre-Dame, radicalement dégagée.

- 44 - " Le pont du Châtelet au 18ème.

- 45 - " La place du Châtelet dégagée, sous le même angle.

- 46 - " Les voies tracées, en 1871, montrent une partie de ce travail d'articulation générale, où la somme des monumentalités partielles, contribue à une monumentalité globale, faisant de Paris la nouvelle capitale baroque européenne, après la Rome moderne.

- 47 - " Vu de plus près, les tracés et les figures produisent également quantité de constructions, dont l'usage, trivial ou ordinaire, est masqué par de sévères cahiers des charges architecturaux, liés aux actes de vente. Exemple de l'Etoile par Hittorf.

- 48 - " Et le cahier des charges signé Hittorf et Haussmann, rien moins !

- 49 - " Le lotissement plus ordinaire de la place de l'Opéra accompagne le monument...

- 50 - " ...d'une architecture bourgeoise un peu plus ornée qu'à l'ordinaire des quartiers résidentiels.

- 51 - " La Plaine Monceau.
 Nous avons vu le traitement des axes et de points modaux ; à l'occasion, ici, d'un grand lotissement spéculatif, où l'on retrouve Pereire et le chemin de fer, on peut également observer le traitement d'un tissu, d'un quartier entier, entre 1858 et 1900.
 Le corps de doctrine implicite de l'Haussmannisme, s'expose ici dans toutes les nuances des hiérarchies viaires et des places articulées.

- 52 - " La vue à vol d'oiseau montre bien les constructions à ordonnancement obligatoire, dont la place de Courcelles, belvédère en balcon sur le train rappelle en mineur l'innovation du pont de l'Europe.

- 53 - " Lorsque de nouvelles fonctions se présentent à Paris, par la suite, ici les bureaux, les contributions projectuelles complètent la ville, à partir de son savoir-faire accumulé, en traçant, en articulant et/ou en densifiant, par des lotissements.

- 54 - " La très remarquable rue de Réaumur développe cette nouvelle image fonctionnelle, le long d'un tracé fort, d'esprit Haussmannien, terminé en 1905.

- 55 - " Le besoin de logements en masse, accompagnant l'exode rural, a de son côté engendré, depuis un siècle, des milliers de rues à loyer. Lotissements, où le concepteur, souvent unique, jongle
...avec les références architecturales autour de types d'immeubles strictement répétitifs (cherchant par là à attirer des acheteurs de classes diversifiées).
- 56 -
- 57 - " Le champs de Mars, entre 1908 et 1928, accueille les mêmes lotissements gigognes pratiqués autrefois au détriment d'un Parc, comme le Palais Royal avec Victor Louis, ou le Parc Monceau, de Carmontelle, rongé par les hôtels particuliers de Napoléon III.
- 58 - " Chaque fois, la Ville de Paris y gagne sans doute des jardins plus petits, mais redessinés aux nouveaux goûts du jour et réinterprétés avec une ambition nouvelle...
Cette longue période d'urbanisme "conventionnel" sera, après-guerre, secouée par les remises en question, notamment, "fonctionnelles" : comment circuler en automobile, comment construire massivement, comment faire régner l'hygiène et le soleil, bref comment "désentasser" Paris (selon le terme employé en 1952) ?
Les réponses apportées par ce nouvel autre "grand projet" de ville n'entrent pas dans notre propos.
- 59 - En manière de conclusion donc deux images ultimes :
- " l'une montre le travail d'inventaire de Pierre Pinon sur le Faubourg Poissonnière. Il note les opérations de lotissements et les projets liés aux créations de voies. Au total peu d'espaces échappent donc au projet...

“ A l'échelle de Paris, la carte chronologique montre, dans la durée, le double travail sur la substance (les tissus) et sur les réseaux réarticulant sans cesse les fragments entre eux.

Paris se déchiffre ainsi, comme un processus de projets permanent, dont les pièces renégocient constamment leur rôle.

Aujourd'hui le "grand projet", à Paris, met toujours en jeu un passé déjà riche de projets, en pierre ou en papier. Il fonctionne dans l'ingestion et le dépassement de cet héritage pour produire son effet en retour sur le contexte.

Le recyclage de la ville par elle-même est bien une condition de sa vitalité. Il y a 25 ans Paris a su freiner les éradications d'une modernité mal comprise, saura-t-il éviter la nécrose et un embaumement prétendu respectueux ? Voilà sûrement le débat des projets à venir... grands ou petits.

Question : Est-ce qu'il est possible d'avoir un projet urbain indépendant de l'économique et du politique ?

M. Jean-Michel MILLIEX : Indépendant des deux ? Non. Justement, j'ai voulu montrer qu'il doit y avoir une pondération. Un pouvoir politique fort peut arriver à faire des projets, y compris déficitaires ou très chers. Je n'ai pas parlé des projets contemporains, mais on peut se demander qu'elle était la rentabilité financière de tous ces projets. J'ai parlé des grandes Expositions universelles, rien nous dit qu'elles étaient rentables sur le moment. C'était de grandes manifestations publicitaires à l'échelle de l'Europe dont on ne saura jamais vraiment si elles furent rentabilisées. A l'inverse, il y a des opérations spéculatives qui fabriquent de la ville. Le plus grand tracé de Paris a été fait par petites sections. Ça illustre ce que Bruno Fortier appelle des <<schemes>>, à une époque donnée les gens ne discutaient même pas car il y avait des évidences. Ainsi deux voies tracées sur le même axe, il fallait continuer, c'est tout. La formation de certaines places, comme celle du Campo à Venise, est approximative. C'est une sorte de projet collectif, qui dans la durée forme de la régularité.

M. PAGES : Est-ce que le projet urbain de Paris passe plutôt par le POS ou la ZAC ?

M. Jean-Michel MILLIEX : Dans le POS, il y a un certain nombre d'articles, les articles 6 à 11 ou à 15, comme on veut, qui traitent de la morphologie et de la densité. Depuis longtemps, environ 1977, on a été convaincu qu'en travaillant à la fois sur les règles morphologiques et le COS pondéré on construirait de la ville à peu près respectueuse d'une sorte de tradition et également injecter de la mixité dans le tissu. Les dernières modifications du POS portent à penser qu'on renonce à cette deuxième approche. On croit que le POS n'est pas capable d'influer sur les fonctions. Par l'absurde, ça signifierait que seules les ZAC peuvent le faire.

La reconstruction du centre-ville de Beyrouth

M. Michel MICHEAU
Institut d'études politiques de Paris

Bonjour,

Même si je suis à Science Po, je vais déroger en utilisant un plan en trois parties. Dans un premier temps, je voudrais donner quelques informations sur le contexte dans lequel se passe la reconstruction de Beyrouth. D'autre part je voudrais présenter le principe, le coeur du montage de l'opération, qui est la société Solidere et ses originalités. Dans la deuxième partie je voudrais aborder les critiques qui tournent autour de ce projet ainsi que les points forts. Dans un troisième temps, j'aimerais m'interroger devant vous sur ce que j'appelle les angles morts de ce projet, les points qui n'ont pas été abordés ou insuffisamment abordés, et qui à mes yeux posent de vrais problèmes. Je voudrais conclure sur quelques idées sur le modèle Solidere : est-il transposable dans d'autres situations ?

Commençons donc par quelques informations sur le contexte. Les dix-sept années de guerre qui ont marqué le Liban jusqu'en 1992, entraînant la mort de 250 000 personnes dont la moitié à Beyrouth, ont provoqué la destruction définitive de 15% environ des habitations dans la capitale, principalement dans le centre-ville et sur un ruban urbain de 5 km de long sur 500 m de large. Le centre-ville, qui ne compte que 120 ha (180 ha avec les terrains conquis sur la mer) sur les 1 925 ha de Beyrouth municipale, a été particulièrement affecté et a fait l'objet de démolition des immeubles les plus atteints par les tirs dans le milieu des années quatre-vingts ; il ne comprend plus que 265 immeubles considérés comme récupérables. Les travaux d'aménagement ont commencé dès 1994 et le centre de Beyrouth présentait encore dernièrement l'image d'un vaste espace vide en plein chantier d'infrastructures dans un environnement limitrophe de quartiers populaires particulièrement denses. L'opération se fait sur un territoire petit à l'échelle de la ville (7%), mais important en terme d'aménagement ; elle est du même ordre de grandeur que celle du secteur d'affaires de La Défense.

La ville proprement dite est elle-même incluse dans une agglomération de 30 km de long, du nord au sud, et de 8 km de large en moyenne. L'agglomération comprend environ 1 200 000 habitants soit près de 50% de la population libanaise. La guerre y a apporté de profondes modifications d'occupation spatiale.

Le Conseil du développement et de la reconstruction (CDR) regroupe un grand nombre des pouvoirs administratifs et techniques dévolus aux administrations. Il a remplacé à partir de 1977, à la fin de la première phase de la guerre libanaise, le ministère de la Planification et est devenu particulièrement actif à partir de 1991. Directement relié au Conseil des ministres, il ne dépend d'aucun ministère de tutelle. Il comprend en sus de fonctionnaires administratifs libanais, de nombreux experts et consultants économiques étrangers. Il est dirigé par un conseil d'administration de douze membres désignés en tenant compte des obligations de l'équilibre confessionnel. Le bureau d'études Oger International, dont le Premier ministre du Liban, Rafic HARIRI, est le propriétaire, assure une place essentielle dans le système d'expertise et d'exécution des travaux.

Le Conseil exécutif des grands projets a une fonction de mise en cohérence et de maîtrise d'ouvrage principalement des grands projets d'infrastructure à l'échelle de tout le Liban. Il reçoit ses ordres d'exécution du Conseil des ministres. Ainsi, il a reçu la maîtrise d'ouvrage de la construction de l'hôpital et du port de Beyrouth, de la banque centrale et d'une prison moderne. Actuellement, ses efforts sont concentrés sur la construction des autoroutes. Composé de cent vingt ingénieurs ou techniciens, et ayant des difficultés à recruter les personnes compétentes, il fait appel principalement à des bureaux d'études privés extérieurs.

Le Conseil exécutif des grands projets de la ville de Beyrouth (CEGPVB) est un autre organisme de planification et d'exécution limité à la ville de Beyrouth et à sa banlieue, qui partage ses pouvoirs avec le CDR. Créé en 1963, le CEGPVB a fait de nombreux travaux d'infrastructures importants : construction de boulevards, de la Corniche et aménagement de jardins publics. Tombé dans l'oubli de 1974 à 1993, il a été réactivé par le Conseil des ministres qui lui a octroyé 76 millions USD. Comme les précédents organismes, c'est une petite institution composée de trente-cinq fonctionnaires dont cinq ingénieurs, en 1994. C'est l'intermédiaire entre le Conseil des ministres et les entrepreneurs.

Les ministères sont dotés de très faibles effectifs ; en conséquence, ils se caractérisent bien souvent par la personnalité de leur ministre, du directeur général et d'une poignée de collaborateurs.

Dans cette organisation, le CDR joue un rôle pivot et participe à la rénovation de l'administration au travers d'unités de gestion de programme, chargées de la gestion d'ensemble du processus de mise en oeuvre des programmes, tandis que des unités d'exécution sectorielle intégrées à des ministères assurent la mise en oeuvre opérationnelle.

La reconstruction du centre de Beyrouth est sortie de ce travail de planification quantitative ; elle relève d'autres logiques et d'autres institutions, dispose d'autres moyens et s'inscrit dans des horizons temporels et économiques différents.

La rapidité avec laquelle a démarré la reconstruction peut paraître très surprenante : en 1989, accords politiques de Taef ; en 1990, départ du général Aoun ; en 1994, création de Solidere et en 1995, démarrage du chantier. Mais en fait la réflexion sur la reconstruction du centre-ville et son organisation institutionnelle n'ont jamais cessé pendant la guerre.

Fin 1990, l'année de la restauration de l'autorité de l'Etat dans le cadre du retour à la paix, une étude confidentielle est menée par le plus important bureau d'études du Moyen-Orient, Dar al Handasah. En 1991, elle est supervisée par le CDR et financée par le mécène libanais, Rafic Hariri qui a construit sa fortune en réalisant une grande partie des infrastructures d'Arabie Saoudite et qui s'implique, progressivement et fortement, dans la reconstruction de son pays, notamment sous forme de dons. Sa nomination fin 1992 comme Premier ministre marque cette ascension politique et se révèle un précieux signe pour rallier les milieux économiques internationaux et la diaspora libanaise à la reconstruction du Liban. Le projet de reconstruction du centre de 1991 élaboré par H. Eddé donne de Beyrouth une image internationale, extrêmement volontariste. Cette représentation heurte l'opinion et provoque de vifs débats et critiques car elle affiche des options radicales d'urbanisme en rupture complète avec le tissu ancien : un centre d'affaires et de tourisme à vocation internationale avec tours et marina, largement desservi par des voies rapides et un périphérique entourant le centre-ville et doté d'échangeurs multiples.

Ainsi donc, dès 1991, le processus engagé s'accélère et mêle plans et procédures.

- 7 décembre 1991 : loi 117 modernisant le statut des anciennes sociétés foncières et leur ouvrant la mission de <<reconstruction des zones endommagées au Liban par fait de guerre>>.
- 20 février 1992 : décret établissant les limites du centre-ville et spécifiant les biens-fonds concernés ; simultanément, désignation de commissions chargées d'évaluer la valeur des droits immobiliers du centre-ville.
- 22 juillet 1992 : approbation des statuts de Solidere en Conseil des ministres.
- 15 octobre 1992 : approbation du plan directeur du centre-ville, et deux mois plus tard, augmentation des coefficients d'exploitation qui passent globalement à près de 5.
- 22 février 1993 : publication de l'estimation globale des biens-fonds (1 074 millions USD), les titulaires ayant trois mois pour avancer leurs objections.
- 26 août 1993 : fixation définitive de la valeur du centre-ville à 1 170 millions USD.

- 2 octobre 1993 : ouverture de la souscription au capital qui se voit couverte en deux mois et la dépasse même de 50% !
- 4 mars 1994 : révision du plan directeur et ratification du plan de détail.
- 5 mai 1994 : élection du conseil d'administration de Solidere.
- Septembre 1994 : début des travaux.

La durée de vie de Solidere est prévue pour une période longue, soit 30 ans ; ce qui permet une adaptation aux fluctuations du marché. Les statuts de la société foncière prévoient cependant toute possibilité d'allongement de son existence.

Pour accomplir un tel chantier, trois phases ont été prévues.

- Phase 1, de 1994 à 1999 : aménagement des réseaux structurants, premiers travaux de protection côtière, port de plaisance à l'Ouest, construction neuve et réhabilitation autour des souks, du Sérail et du carrefour de l'Etoile (1,2 million de m²).
- Phase 2, de 2000 à 2008 : aménagement des réseaux du reste du centre-ville et notamment des terrains gagnés sur la mer (2 millions de m²).
- Phase 3, de 2009 à 2018 : achèvement des réseaux primaires et secondaires restants, traitement des terrains gagnés sur la mer (60 ha) et construction du noyau prestigieux (1 million de m²).

Alors voilà, il fallait présenter tout cela avant de parler du système Solidere. Qu'est-ce que le système Solidere ? C'est simple, il s'agit d'une société privée foncière qui dispose de deux types d'actions, ce dont je parlerai plus en détail ultérieurement.

Deux conditions étaient nécessaires pour permettre à Solidere de se diriger vers ses objectifs, conditions qui lui sont données actuellement : tout d'abord un pouvoir politique qui soutient fortement cette initiative. Selon des dires, le premier ministre et sa famille détiendraient environ 18% du capital-actions. Ensuite l'inscription claire dans le jeu des règles du marché pour obtenir des capitaux, notamment à l'échelle internationale, et permettre la commercialisation rapide des droits à construire ainsi que le démarrage économique de ce territoire.

En termes français, l'image du montage est bigarrée et paradoxale : Solidere relève d'un établissement public d'aménagement concédé au secteur privé et coté qui, faisant de l'aménagement conventionné, serait aussi promoteur, commercialisateur, gestionnaire de bâtiments, voire presque établissement financier. Pour agir, il utilise une sorte d'association foncière urbaine (AFU) où prévaut l'expropriation avec indemnités en actions et il aménage et construit dans le cadre d'un POS, fonctionnant comme un plan d'aménagement de zone. A ce

mélange de genres, il faut ajouter le registre des dérogations fiscales, et un mode de conduite d'opération où, dans la recherche du partage des risques avec d'autres acteurs privés, Solidere garde actuellement en permanence le contrôle de l'évolution de l'occupation des sols.

Il existe deux catégories d'actions. Les actions A sont émises au profit des ayants droit du centre-ville. Initialement 11,7 millions d'actions de 100 USD correspondant à la valeur totale des parcelles déterminées par la commission supérieure d'évaluation, soit 1 170 millions USD, valeur de 1993. Les actions B, au nombre de 6,5 millions, correspondent à l'apport global en numéraire de 650 millions USD et constituent une grande partie des fonds propres de Solidere, lui assurant par là une grande autonomie par rapport aux établissements financiers. Cet argent est lui-même géré au mieux et réduit d'autant les frais financiers.

En attendant la reconstruction de la Bourse de Beyrouth, ces titres s'échangent sur le marché des actions, qui est une sorte de marché secondaire boursier. Une parenthèse d'ailleurs, quatre mois après leur émission les actions valaient 170 USD, faisant l'objet d'une grande spéculation. Une fois l'opération lancée, la valeur a diminué progressivement pour aujourd'hui se situer autour de 108 USD.

Quant aux autorités publiques libanaises, elles disposent d'une partie du capital de Solidere (50 millions USD) et sont représentées au conseil d'administration par le président de la municipalité de Beyrouth, représentant aussi l'Etat.

Le montage juridique et financier est original à plus d'un titre, car respectant le jeu capitaliste, il introduit de multiples règles de contrôle visant à éviter la perte du pouvoir juridique et financier au profit d'intérêts étrangers notamment. Il associe aussi l'Etat et la ville de Beyrouth comme partenaires minoritaires, ce qui, dans les équilibres politiques fragiles, permet de créer un filtre et rend la conduite du projet indépendante d'éventuels changements de rapports de force nationaux. Le pouvoir politique a ciselé des statuts qui permettent à cette société d'avoir un haut rendement financier et d'être en conséquence attractive pour des investisseurs.

Avec son capital et des règles interne qui présentent une certaine innovation dans la conduite des sociétés libanaises, Solidere finance et exécute l'ensemble des travaux d'infrastructure pour le compte et à la charge de l'Etat, travaux estimés à 563 millions USD, en 1993. La société réhabilite et restructure des immeubles préservés mais non récupérés par leurs propriétaires. Elle exploite les autres terrains par la construction de nouveaux immeubles, en partie réalisée par elle-même - l'hypothèse initiale étant que la société foncière assure la

promotion immobilière à 35% - et en partie par d'autres promoteurs dans le cadre de la vente de droits à construire qui a commencé dès 1995.

Enfin, elle consolide une partie du front de mer et est chargée d'acquérir les terrains gagnés sur la mer avant de construire les bâtiments, les vendre ou les gérer.

Le rôle de la société est ainsi de trois natures différentes : le financement et le contrôle de la réalisation, éventuellement l'exploitation des infrastructures, la promotion immobilière et enfin la gestion immobilière.

Si la société doit financer et réaliser tous les travaux d'infrastructures, places, espaces publics mais aussi éventuellement construire des équipements publics de superstructure pour le compte de l'Etat, celui-ci est tenu de les racheter à la société. Pour cela, la loi 117 a prévu que l'Etat pourrait de choisir de rembourser soit en espèces (intérêts intercalaires compris), soit par attribution de droits à construire sur les terrains gagnés sur la mer et de droits d'aménagement et d'exploitation de ports de plaisance, soit encore sous forme de concession d'exploitation de certaines infrastructures. Sur les 180 ha de l'opération, 85 correspondent à des routes, des parcs, des espaces publics, des édifices religieux et des bâtiments publics. Ainsi, paradoxalement, l'opération Solidere, à caractère privé, est très riche en espace public, certainement plus que ce que l'on trouve usuellement en France. Sur les 60 ha correspondant à la décharge de l'hôtel *Le Normandie* (25 ha) et à la conquête sur la mer (35 ha), Solidere s'en voit attribuer un peu moins de la moitié pour y développer son centre le plus prestigieux dans la deuxième ou troisième phase du projet, le reste revenant à l'Etat ou à la municipalité de Beyrouth sous la forme notamment d'un parc urbain de 8 ha, type d'espace peu fréquent au Liban.

L'ensemble du projet Solidere représente environ 4 690 000 m² dont 1 570 000 m² de bureaux et 620 000 m² d'habitations. Le quartier de La Défense possède un profil un peu différent : un total de 3 183 000 m² dont 2 100 000 m² de bureaux pour 21 000 habitants et 140 000 salariés. On aurait donc à Beyrouth un centre plus dense et une structure urbaine différente avec un taux d'emploi plus faible et un taux d'habitat plus élevé.

Je passe sur le fait que cette opération est exceptionnelle dans le cas de Beyrouth. Solidere c'est 300 personnes qui y travaillent. Ce qui pour une société d'aménagement au Moyen-Orient, comme ailleurs, est énorme. Il s'agit aussi d'une structure de professionnels très compétents, dont la direction est quelque peu française, dont la manière de produire est quelque peu française aussi puisque les liens avec l'EPAD sont forts. De plus, le directeur est Jean-Paul Lebas et le directeur de l'aménagement est Hervé Dupont. On trouve une structure

qui est traversée par deux courants culturels : un courant francophone et un autre américain. Il n'est pas évident de mener une opération d'aménagement avec deux orientations de pensée, deux modèles culturels, deux manières et méthodes de produire la ville, tout en ayant en tête l'impératif de produire dans les temps et dans une conjoncture fluctuante. De plus, il y a de temps en temps des incidents internationaux comme les *Raisins de la colère* l'an dernier, qui ont complètement bloqué et qui auraient même pu compromettre totalement le projet.

Maintenant, j'aimerais passer au deuxième point de mon exposé, soit les éléments du débat : le positif et le négatif. La première critique concerne le choix du principe d'une société pour la reconstruction du centre-ville. Pour certains, l'Etat aurait dû recourir à l'expropriation classique et pour d'autres, il aurait dû recourir à une opération de remembrement et de lotissement. Les défenseurs du projet estiment qu'en utilisant l'expropriation pour les seuls besoins du centre-ville, l'Etat n'aurait fait que vider ses caisses sans s'assurer les moyens de reconstruction. Quant aux opérations de remembrement et de lotissement, elles auraient laissé la plus grande part des propriétés aux anciens propriétaires mais n'auraient pas conduit forcément à la reconstruction.

La deuxième critique vise à dire que l'Etat a démissionné de son véritable rôle en permettant un dirigisme capitaliste qui échappe au cadre juridique classique. Par ailleurs, il a été rappelé que les textes régissant Solidere ont valeur législative ; ils donnent à sa création un objet d'intérêt général même si son statut est privé. Fait paradoxal, Solidere, présenté comme le parangon du libéralisme, inscrit ses actions dans le respect d'une réglementation publique et de protection du droit des tiers. Elle inaugure ainsi d'autres modes de gestion de l'urbanisme basés principalement jusqu'à présent sur la négociation, en face à face, d'opérations isolées, sans réelle perspective d'ensemble et cela sur un mode largement corporatiste, les permis de construire étant accordés de fait par des collègues de professionnels : architectes et ingénieurs.

La valeur de l'indemnisation par les actions est-elle juste ? Le centre-ville, dans l'état de 1992 valait-il bien 1,1 milliard USD ? Ces vraies questions ne trouvent pas de réelles réponses et les opposants ont avancé des chiffres de spoliation de 40 à 70%. Par contre, la procédure qui a permis l'évaluation des biens-fonds a été très précisément définie et les processus de publicité ont, semble-t-il, bien fonctionné ainsi que les procédures d'appel.

Les critiques les plus fortes ont porté sur le plan d'urbanisme de 1991. Faute de réel processus de concertation, les controverses ont débordé dans les médias et se sont nourries de l'image très rigide d'un centre-ville international ayant tout voué aux affaires. L'abandon du plan de H. Eddé et l'adoption du plan de détail élaboré par L. Sato traduisent la reconnaissance de la fonction symbolique de cet espace et le souci affiché de restaurer à la fois l'ancienne trame

urbaine et l'architecture des bâtiments aux statuts les plus divers (époque du mandat français, caractère populaire, etc.). Phénomène paradoxal, cet outil très libéral est finalement amené à protéger le patrimoine. Entendons-nous. Solidere en a tout de même profité pour détruire des immeubles qui l'enquiquinaient, lors du flou entourant l'événement des *Raisins de la colère*. Ce geste est stupide car devant les protestations et la montée du débat autour du patrimoine, le Ministre de la Culture a été amené à verrouiller encore plus les règles de Solidere. Cette opération reflète néanmoins le caractère quelque peu schizophrénique de la société libanaise, qui est partagée entre l'attachement à son patrimoine urbain et ce désir de spéculation et de transformation du sol.

Abordons maintenant les aspects positifs du projet. Le maintien des objectifs de Solidere et le rythme des travaux après un triomphe dans la souscription des actions B pourraient laisser penser que le succès d'une opération privée même d'une telle ampleur était assuré d'avance. Il faut relativiser une telle opinion car dans le contexte de l'immédiat après-guerre, le Liban était exsangue dans un Proche-Orient instable et dans une organisation politique interne en pleine tension. Aussi, le processus imaginé a représenté un formidable pari politique et psychologique.

Dans ce contexte opaque et incertain, le succès de la souscription a été un facteur psychologique puissant : l'attraction des capitaux signifiait que les investisseurs se situaient dans une perspective d'anticipation positive, qu'ils accordaient confiance non seulement au montage technique mais aussi aux garanties politiques offertes. Le centre-ville devenait le symbole de la reconstruction du Liban. Il est aussi à l'origine de flux économiques puissants dans le BTP et l'équipement. Le financement par le privé permettait aussi à l'Etat d'investir à l'extérieur de la zone là où les besoins étaient les plus criants.

Les créances mobilières sont une manière de traiter "l'infaisable". L'adoption du principe des échanges des droits immobiliers contre des créances mobilières a permis de lever trois obstacles importants : l'autocoordination des 124 000 ayants droit aurait été infaisable (le cas d'une parcelle de 1 600 m² aux 4 740 ayants droit est souvent cité pour montrer la difficulté de l'opération) ; la coordination par une administration anémiée et dépourvue des cadres compétents aurait été beaucoup trop lente pour créer un choc psychologique. Le passage par les valeurs mobilières a aussi amené les propriétaires et les locataires à régler l'impasse politique et sociale provoquée par la loi sur le blocage des loyers qui, en maintenant les loyers d'avant la guerre, protégeait les locataires et garantissait leur maintien dans les lieux. Sans la radicale obligation du processus d'évaluation et sans les règles de la rétrocession, il est probable que la reconstruction n'aurait pu voir le jour.

Le projet Solidere a introduit de réelles novations dans la manière d'appréhender l'avenir pour les acteurs libanais. A l'horizon habituel des réalisations à court terme s'est substitué celui de la transformation à long terme.

Solidere est non seulement aménageur et constructeur mais aussi introducteur de nouvelles normes, dans la construction. Le cahier des charges et les produits utilisés permettront de rehausser la qualité de la construction qui, dans cette zone sismiquement sensible, cache de notables insuffisances derrière la multiplicité des ornements. Autres normes importantes, ce sont celles d'habitat. Les libanais ont l'habitude d'habiter dans des appartements ayant entre 200 et 800 m². Les nouveaux logements envisagés sont très occidentaux, et comprennent entre 100 et 150 m² de surface. Ce qui pose le problème de l'acceptation d'un tel produit.

Enfin, un autre point fort consiste en l'apprentissage des liens de contractualisation. On observe dans la société libanaise, avec l'entrée des autorités publiques, l'arrivée d'un certain pragmatisme. Ainsi, j'ai mentionné auparavant la protection du patrimoine, qui devient un réflexe de plus en plus répandu.

Finalement, j'aimerais aborder mon dernier point. Beyrouth n'est plus le centre du Proche Orient. En effet, Beyrouth n'occupe plus la même place au Proche Orient qu'avant le conflit. La ville se retrouve désormais en concurrence avec Tel-Aviv, Haïfa, Amman, Larnaka, Dubaï et Athènes. Dans une concurrence qui n'est pas moins âpre que celle des grandes capitales européennes, la lutte pour attirer les grands investisseurs n'est pas gagnée et Beyrouth cherche à reprendre du terrain par tous les moyens.

Le processus engagé par Solidere risque d'être complètement autonome du reste de l'agglomération. Les projets se mettent donc en oeuvre sans que leurs conséquences soient véritablement appréciées. En conséquence, en dehors du périmètre du centre-ville où il existe une réelle planification, le reste de l'agglomération continue à se diversifier au gré des opportunités spéculatives.

Le problème des transports en commun est le plus significatif et le retard pris risque d'avoir des conséquences très graves sur le centre-ville lui même. Si la nécessité d'un réseau tel que le tramway ou le métro apparaît comme évidente, aucune avancée significative n'a été faite.

Il en va de même des autoroutes. Pour relier, d'une part, la capitale à l'aéroport, aux autres villes mal desservies par un réseau routier obsolète et, d'autre part, le Liban aux autres capitales arabes, les autorités publiques ont choisi de réaliser en toute urgence un réseau

autoroutier. Comme l'espace métropolitain s'est densifié avec des réserves foncières insuffisantes, les tracés sont déterminés au cas par cas.

Qui va financer les équipements collectifs et le cadre de vie? Le financement d'autres éléments du cadre de vie pose à nouveau la question de la relation à l'agglomération. En effet, Beyrouth est une ville excessivement polluée (air, bruit, eau, mer, déchets toxiques ou non, etc.).

La politique du logement des classes moyennes est en panne. Solidere affiche un objectif de mixité sociale à terme : 15% de logements de haut standing, 70% réservés aux classes moyennes, 15% au logement social. Actuellement, la mise en oeuvre de près de 300 000 m² correspondant à ce dernier type d'habitat n'est pas abordée avec des instruments financiers libanais convaincants : les charges foncières du centre-ville sont prohibitives pour une pleine accession sociale; le secteur locatif public n'existe pas; les financements bancaires et d'Etat ne sont pas adaptés...Une opération d'aménagement d'essence publique a généralement la maîtrise du logement social ; comment une société privée pourrait-elle en faire de même et notamment gérer ce patrimoine sur le long terme?

Par ailleurs, les banques libanaises et des sièges sociaux se trouvant dans l'agglomération ont manifesté leur intérêt pour un retour dans le quartier où il se trouvaient avant 1975. Mais, dans mouvement économique où les recherches de gain de productivité vont croissant, leurs implantations dans l'hypercentre ne seront que des transferts avec une faible création nette d'emplois pour l'agglomération ; en outre, les immeubles quittés ne seront pas abandonnés ou détruits, ils seront vendus ou loués et contribueront à accroître l'offre disponible.

Dans une agglomération où existe déjà une saturation du marché des bureaux et des logements résidentiels, où la flambée spéculative de la période 1992-1994 a produit une multitude de carcasses d'immeubles vides, le programme du centre-ville écrémera les investisseurs à la recherche d'une adresse. Risque-t-on d'aboutir à une crise que les grandes villes occidentales connaissent depuis 1991? Par le jeu des multiples transferts d'entreprises, l'opération Solidere risque de produire *in fine* des immeubles vacants supplémentaires à l'échelle de l'agglomération.

Les promoteurs de l'opération mettent en avant les effets d'ondes de valorisation sur toute l'agglomération. Il est probable que l'aménagement du centre provoquera aux franges une réhabilitation nécessaire, peut-être par gentrification. Les processus de valorisation/dévalorisation se font îlot par îlot en fonction des événements urbains, économiques et sociaux sur lesquels se cristallise la valeur des biens. Le visage de Beyrouth

après la construction du centre-ville ne sera certainement donc pas celui auquel on pense ; il sera comme toutes les métropoles truffées d'îlots très valorisés jouxtant d'autres plus défavorisés.

Le montage financier est très solide. Les perspectives du taux de rendement sont de 18% en taux de rendement interne sur 25 ans. Ces actions dépendent d'un marché financier international qui montre depuis 1987 des mouvements erratiques irrationnels. La valeur de celles-ci sera nécessairement très sensible aux multiples aléas politiques du Liban et du Proche-Orient, mais aussi aux rapports des économies de ces pays. Or, les investisseurs ont été échaudés deux fois, lors de la "paix syrienne", en 1977, et de la "paix israélienne", en 1982, puisque les hostilités ont repris par deux fois. Le contexte est désormais différent, mais les investisseurs n'ont pas toujours la mémoire courte. Aussi, l'un des facteurs de réussite du centre-ville réside-t-il bien dans la réussite globale de la reconstruction du pays.

Le modèle Solidere est-il transposable à d'autres villes à reconstruire? Probablement, si l'espace dévasté est porteur d'enjeux économiques suffisamment importants pour permettre la mobilisation des investisseurs internationaux ou d'une diaspora et si l'Etat, ne disposant pas d'instruments juridiques efficaces, a toutefois le pouvoir d'imposer une telle structure d'aménagement. L'avantage essentiel réside dans la formule de portage foncier et la conduite d'aménagements sans frais financiers. De telles opérations pourraient être menées sur des espaces de 40 à 50 ha. En France, pays d'économie mixte, à des échelles d'intervention équivalentes, un tel système est peu compatible avec la participation permanente des autorités publiques locales et nationales à la conduite politique des opérations. L'attachement à un Etat de droit y est trop fort pour accepter des solutions totalement privées. Le système réglementaire de l'aménagement et de l'urbanisme y est bien trop complexe pour admettre une telle radicalité. Les établissements publics d'aménagement se sont forgés de réelles compétences et peuvent traiter ce type d'enjeux spatiaux dans le cadre d'un Etat-providence même appauvri.

Et pourtant, Solidere traite à sa manière et avec efficacité de nombreux problèmes sur lesquels les aménageurs français piétinent : le financement à long terme des grandes opérations d'aménagement avec minimisation d'apports publics, la rigidité des instruments réglementaires (POS) ou des programmes (remplissage des ZAC), l'obsolescence et la lourdeur des procédures (résorption de l'habitat insalubre-RHI), la montée du contentieux, le traitement foncier des situations de propriétaires nombreux (AFU).

Mais le succès de Solidere dépendra finalement de sa capacité à attirer dans le centre-ville des activités économiques permettant de lancer la deuxième phase du projet.

François NOISETTE : Il serait peut-être intéressant, après ces différents points de vue très variés sur notre thème, de revenir sur des préoccupations plus opérationnelles. Est-ce que ces différents éclairages sur les projets structurants, sur les projets urbains peuvent enrichir notre action ?

Mme Elsa MARTAYAN : Je suis retournée à Beyrouth il y a quelques mois et ce qui m'a surpris dans ton exposé c'est que tu utilises le temps présent lorsque tu parles des projets de Solidere. Or, et je regrette que l'on n'ait pas pu voir des images de la ville, il ne s'agit que de projets et rien n'est encore construit. Je m'interroge sur l'acharnement à détruire la ville actuelle alors que rien n'assure que les éventuels investissements se matérialiseront réellement.

M. Jean-Louis VENARD : Je voudrais faire le pont avec la question précédente, car je crois qu'il y a là-dessus une interprétation un peu confuse. Il faut se rappeler qu'il y a 10 ans, on a déjà eu cette discussion sur la pertinence de démolir ou non. M. Micheau y a peut-être répondu en précisant qu'on remblayait 65 ha pour gagner sur la mer de nouveaux terrains. La démolition d'immeubles du centre-ville facilitait par le fait même cette opération. Ainsi, on savait dès l'origine qu'il y avait un équilibre entre la partie remblayée et celle démolie. Et donc la démolition a un rapport direct avec la rentabilité de l'ensemble de l'opération.

Deuxièmement, concernant la loi de 1936 sur le blocage des loyers, il faut savoir qu'à l'époque de l'adoption de cette loi il y avait beaucoup d'immeubles de rapport commerciaux. Ces immeubles maintenant détruits étaient baillés. Ainsi, ces commerçants avaient des baux de 1936 et les propriétaires ne touchaient aujourd'hui quasiment rien. Cependant ces immeubles servaient de gage aux bailleurs et ils étaient dans la rue des Banques. D'ailleurs c'est étonnant car si vous êtes allés dans la rue des Banques durant les années 1980, vous avez pu remarquer qu'elle était intacte, alors que le reste du centre-ville était détruit.

Il faut donc voir que la création de ces actions A de Solidere était un moyen de régler ce problème. Devant la complexité libanaise, cette méthode brutale était sans doute, comme l'a bien mentionné M. Micheau, la seule solution. En 1975, on avait déjà commencé à demander de tirer sur les immeubles de manière à "régler" ce problème de la loi de 1936. Et donc, ce ne sont pas les israéliens, mais les libanais qui ont tiré sur les immeubles à l'époque ! Les israéliens étaient le prétexte idéal. Mais, en fait, Beyrouth s'est toujours construit de cette manière : destruction, remblaiement, émigration des occupants précédents. Le projet urbain à l'époque d'Oger International était de faire revenir au centre-ville non pas des grandes affaires internationales, mais les hommes d'affaires du Moyen-Orient, qui n'étaient pas tellement intéressés par les grandes affaires mais plutôt par les loisirs, les hôtels, etc. Le côté loisirs

permettait aux libanais de tout de même faire des affaires puisqu'ils avaient leurs clients à leur portée. Donc le rêve il y a 10 ans était de ramener ces gens partis à Alexandrie ou ailleurs.

M. Michel MICHEAU : J'aimerais maintenant répondre aux deux questions. Premièrement, je crois que c'est une illusion que de penser que dans 30 ans Beyrouth sera comme l'ancienne ville. Beaucoup de beyrouthiens vivent encore avec cette idée-là, et c'est normal. Il est important d'avoir des images pour pouvoir se projeter dans l'avenir. Le problème c'est que les images qui leur étaient proposées au début, en 1991, brusquaient trop les habitants. Aujourd'hui, l'image de Solidere est beaucoup plus soft, notamment parce que l'on réhabilite beaucoup. C'est une réhabilitation intelligente, un peu post-moderne. Pour l'instant, Solidere retient des images portantes du centre-ville. Qu'est-ce qui sera construit sur le front de mer ? Ce sera des tours d'au moins 90 m. Donc on n'arrivera pas à retrouver ce centre-ville. La question forte, c'est : est-ce qu'elle aura lieu cette reconstruction ? Je ne peux pas répondre. Par contre, ce que je peux dire, c'est que pour les 4 ou 5 prochaines années il n'y aura pas de problème car les charges foncières sont vendues. La très grande incertitude se situe plutôt après, vers 2002-2010.

Reprenons d'autres opérations, puisque Beyrouth a été conçu en s'appuyant sur le modèle de l'EPAD. Si on regarde au niveau du processus, on voit que la création de l'EPAD a pris 30 ans. Je ne vois pas pourquoi le centre de Beyrouth y échapperait. Il y a évidemment une question sous-jacente. L'EPAD avait derrière elle l'Etat, qui s'est naturellement très fortement servi du boom immobilier. Globalement, sur cette période de 30 ans, Jean-Paul Lacaze affirme que l'opération fut très rentable pour l'Etat. Cependant, il y eut un moment où on observa un creux. Dans le cas de l'opération de Beyrouth, il n'y a pas de garantie de l'Etat. Est-ce que la société privée pourra aller jusqu'au bout de la logique qu'elle entend défendre. Ou est-ce que Beyrouth ne sera pas un autre exemple dans l'Histoire des petits propriétaires et actionnaires spoliés par les opérations urbaines à très long terme. Il ne faut pas oublier qu'une partie de Paris s'est faite sur le dos de propriétaires d'actions spoliés. C'est aussi une grande règle de la création des centres-villes. Alors la question demeure ouverte.

Je ne suis pas suffisamment historien et je ferais attention à ne pas trop établir de parallèles. Je crois cependant que le point le plus sensible sera la période 2002-2010. Est-ce qu'on réussit à mettre assez d'activités dans le centre-ville pour créer une dynamique permettant son essor ? Est-ce que l'opération beyrouthine permettra d'assez singulariser la capitale libanaise pour la différencier des autres villes du Proche-Orient ? C'est la très grande inquiétude. A très court terme, je me dis que l'on a une équipe biculturelle, américaine et française. Est-ce que cela se tient ? Et pour combien de temps, dans cette réalité aujourd'hui très contrastée de Beyrouth ?

Table ronde

*Animée par M. SUDARSKIS
Secrétaire-général, Association Internationale
du Développement Urbain*

MM. HUYBRECHTS, MILLIEX et ARNAUD

M. SUDARSKIS : C'est à titre de Secrétaire-général de l'Association Internationale du Développement Urbain, les habits neufs de l'Association Internationale des Villes Nouvelles, que vous connaissez sans doute depuis de nombreuses années et dont certains d'entre vous ont été partenaires ou associés, que je prends la parole.

L'année prochaine nous organisons le congrès annuel de notre Association, qui portera sur les grands projets urbains. J'ai donc été particulièrement attentif, vigilant et intéressé par tout ce qui a été dit aujourd'hui pour essayer de structurer un peu le programme de notre conférence l'année prochaine. J'avoue y avoir appris beaucoup de choses et j'espère pouvoir les réutiliser, tout en rendant l'hommage qui s'impose à l'ADP pour la richesse du débat d'aujourd'hui.

Je n'ai pas préparé de questions particulières car je crois que beaucoup ont déjà été abordées aujourd'hui au cours de débats. Alors, si vous me le permettez, j'aimerais poser au moins une question sur chacun des thèmes qui ont fait l'objet d'une présentation dans le cadre de cette journée.

Le premier, c'est celui sur la genèse du grand projet. On peut se demander s'il y a d'autres critères essentiels que la volonté politique à faire un grand projet. On a souligné l'importance de la décision politique, comme l'ont illustrée deux exposés sur l'historique des grands projets. Mais peut-être y a-t-il d'autres critères, comme l'opportunité économique qu'on peut voir indirectement avec Beyrouth. Sans doute existent-ils des projets qui découlent d'autres logiques que celle de la volonté politique ?

Le deuxième thème, c'est celui sur le financement. Tout ce qui a été dit aujourd'hui est tout à fait éclairant, mais pose un certain problème notamment en ce qui concerne le pont sur le Tage. En effet M. Francoz a laissé glisser que l'opération ne serait plus à la charge de la collectivité locale ou des banquiers, mais qu'elle serait renvoyée sur le budget de l'Etat. Ça pose un problème car pour un pont qui va être utilisé par 80% de la population locale, est-ce qu'il faut que l'ensemble de la nation en assume la couverture financière. Le problème se pose

en général pour les grands projets d'urbanisme, et il faudra voir si le financement ne pose pas problème.

Troisième grand axe de réflexion, les acteurs. Le rôle du privé, du partenariat c'est vrai, celui des sponsors dont a beaucoup parlé ce matin. Ceci signifie-t-il un désengagement du secteur public et de l'Etat ? Est-ce que l'Etat véritablement se désengage des grands projets ou n'est-il pas un autre moyen de réintroduire le secteur public dans les grands projets ? On construit de plus en plus de villes nouvelles, en Chine notamment où on parle peut-être de 250, en Indonésie aussi on construit de grandes villes nouvelles, dans d'autres pays sur le pourtour de la Méditerranée ; ce sont donc de grands projets urbains. Ces villes nouvelles ne peuvent pas se faire sans une participation de l'Etat. Quel est le rôle de l'Etat vis-à-vis de ces grands projets ?

Dernier élément que nous pouvons aborder, les effets structurants. Alors là, je crois qu'il y a toute une série de questions qui me renvoient à l'image de la ville. Comment peut-on lire la ville moderne à partir de ces grands projets ? Quelle lecture de la ville faisons-nous avec ces grands projets ? M. Micheau disait que le coeur de Beyrouth sera des tours de 90 m, est-ce que c'est ça la ville moderne ? Le réaménagement du coeur de Lisbonne, l'Expo-parc, les nouvelles infrastructures de liaison : quelle type de ville va-t-il émerger de ces futurs grands projets et peut-on à travers une démarche stratégique orienter les grands projets de manière à ne pas avoir une image improvisée mais inspirée, contrôlée, pensée. Qualité de ville, les effets sur l'agglomération ; il est très important, je crois, de réfléchir à l'impact des grands projets.

Enfin, dernière question, j'aimerais savoir comment créer des activités économiques à partir d'un grand projet. EuraLille, ce matin, a été un excellent exemple : le TGV, l'interconnexion, la grande stratégie régionale, etc. Mais les activités économiques créées ne répondent pas au calendrier prévu. De plus, 50% d'occupation ça ne fait pas la rentabilité d'un projet, et deuxièmement le contexte économique n'a pas reçu l'impulsion que le projet avait l'ambition d'apporter.

Je voudrais rajouter que lorsqu'on parle de grand projet, sans entrer dans une discussion sémantique, il faudrait réfléchir à l'accumulation de micro-projets qui deviennent alors en eux-mêmes de grands projets. Personne n'en a parlé. Je donne un exemple : la rénovation du centre-ville de Lyon. C'est un très grand projet, c'est la presque île. Les pouvoirs politiques, les aménageurs et les sponsors sont partis de micro-projets : un petit parking, la rénovation d'un îlot, un éclairage public, une place, une fontaine. Le résultat final c'est une magnifique ville

qui s'est reconstruite. Pour les lyonnais, ça s'appelle un grand projet. Comment ce type de développement urbain s'insère dans une typologie de grands projets ?

Voilà quelques éléments de questions auxquels on peut répondre autour de la table, dans la salle. M. Huybrechts, je vois que vous avez envie de répondre.

M. Eric HUYBRECHTS : Il y a beaucoup de questions. Le premier thème que vous avez abordé c'est la genèse des grands projets. Y a-t-il d'autres choses que la volonté politique ? Je crois qu'elle est le reflet d'un certain nombre de voix qui expriment des besoins ressentis par la population.

Quels sont ces thèmes où la classe politique agit comme catalyseur dans le domaine de l'aménagement ? Il y a l'emploi, le développement économique. La reconstruction du centre-ville de Beyrouth constitue un fort enjeu politique, mais aussi économique. C'est aussi l'opportunité foncière, comme en Egypte où on doit localiser les populations dans le désert plutôt que sur les terres agricoles. Evidemment chaque métropole est un cas en soi qui peut regrouper une multitude de critères.

M. SUDARSKIS : Y en a-t-il qui soient plus déterminants que d'autres ?

M. Eric HUYBRECHTS : Les thèmes économiques ressortent évidemment souvent parce que c'est le moteur de la croissance et de la réalisation d'un projet. Mais le problème foncier est tellement important pour la mise en place d'un projet qu'il faudra trouver une opportunité foncière ou un montage qui permet de lever cette contrainte. Les besoins des populations sont énormes et très divers. Il peut y avoir des aspects culturels et patrimoniaux qui entrent en ligne de compte s'ils font partie des préoccupations de la population.

Quant à la question que vous avez soulevée concernant le report sur l'Etat des dépenses du coût de construction du pont sur le Tage, c'est un problème qui se pose très souvent. Les financements privés des grands projets sont souvent, et Beyrouth est peut-être une exception, quoiqu'il faudrait se poser la question de savoir ce qui adviendrait si un tel projet connaissait des difficultés, accompagnés de garanties de la puissance publique. En fait, il y a sûrement plus du trois quart des projets qui sont contrôlés par l'Etat parce qu'il sait qu'il est amené à garantir le projet en cas de problème.

Dans les exemples récents, comme celui des Docklands où la règle du jeu était "laissons la part la plus importante au privé", au Japon où c'était un peu différent tout en prenant des dimensions à peu près similaires, l'Etat est revenu à la rescousse à partir du moment où la

dynamique économique s'est renversée. Se pose alors la question de savoir si cette action de la puissance publique est prévue et programmée avant l'opération de manière à ce qu'elle puisse accompagner la dynamique économique afin de supporter les éventuels retournements ou si les choses ne se font que lorsqu'il y a des crises majeures. Je pense que l'Etat à son rôle à jouer et quand on analyse les projets face aux risques qui sont encourus, il reprend toute sa dimension. Mais il n'est pas le seul acteur, il y en a d'autres, qui sont entre autres les bailleurs de fonds internationaux qui peuvent parfois pallier aux déficiences de l'Etat.

M. SUDARSKIS : Avant de continuer, j'aimerais savoir ce qui en est dans le cas de Paris.

M. Jean-Michel MILLIEX : L'exemple de Paris est un peu particulier. Le statut de la ville de Paris fut d'être longtemps dominée par la puissance de l'Etat en direct. Donc c'est une ville qui a toujours eu à supporter un arbitrage un peu particulier, une lutte entre les édiles locaux et les souverains d'abord, les préfets ensuite. Les préfets qui présidaient le conseil de Paris, tant qu'il n'y avait pas de maire. La mairie de Paris a ensuite largement repris cette tendance. Je dirais que la décentralisation appliquée par Jacques Chirac, c'était quand même une certaine centralisation à l'échelle parisienne. Les services de la ville sont très puissants et continuent à jouer leur rôle d'arbitre locaux sur les questions d'urbanisme et d'aménagement.

Pour répondre à la question sur le rôle du politique et du financier, je dirais donc que cette situation a été vraie jusqu'aux années 1990 où les projets ont changé de nature. Un certain nombre de promoteurs ou d'opérateurs sont venus dire aux élus qu'il était possible de faire des projets sans que la ville ne sorte un sous, ce qui était une révélation pour la ville de Paris.

Avant, la plupart des ZAC avait des bilans rouges, tous les logements étaient sociaux, les équipements étaient publics, etc. Il y avait une habitude d'avoir des bilans négatifs. Les promoteurs immobiliers de l'époque, je pense notamment à des canadiens sur la Porte Maillot, ont dit à la ville de Paris qu'il était possible de faire de l'aménagement, par exemple couvrir le boulevard périphérique qui est une nuisance, etc. sans que la ville ait à déboursier de l'argent. Donc on a eu un moment de remise en question assez forte et de grande attention portée à tout ce que les promoteurs pouvaient amener comme nouvelles idées. Ainsi, on a vu des constructions vraiment extraordinaires dans des lieux les plus inimaginables. On voulait utiliser tous les espaces disponibles. Après ces investissements et la garantie de la ville de Paris derrière des projets plus ou moins équilibrés, on est de retour vers des considérations plus mesurées. On voit bien avec Seine-Rive gauche que la prudence s'impose à nouveau et on revient à l'idée que la charge foncière n'est pas extensible indéfiniment sans tenir compte du marché. Je crois que la corrélation pouvoir-financement est assez forte.

Il y a un point qui m'a paru important, à savoir l'image de la ville moderne. On nous dit souvent vous n'avez pas de projet de ville de l'avenir. Effectivement, on s'en fait, je dirais, un point de doctrine. On se dit que la ville de demain risque de ressembler beaucoup à la ville d'aujourd'hui. Ce n'est pas notre travail d'établir des ruptures, notamment artificielles, dans la ville. Ça ne veut pas dire que Paris ne peut pas fonctionner comme un organisme moderne.

M. SUDARSKIS : Le point de vue de l'historien. Tout à l'heure, Monsieur, vous disiez que nous sommes passés du bâtiment individuel au projet global. Est-ce qu'on ne passe pas maintenant d'une vision intégrée globale, qui était celle de la ville avant, à une logique opportuniste beaucoup plus détachée d'une vision globale de la ville ? Quand on voit des projets à Séville tout à fait détachés de la tradition andalouse ou encore à Lisbonne et San Francisco où on trouve des projets qui ne s'intègrent pas dans une vision globale de la ville.

M. Michel ARNAUD : Ce n'est pas, il m'a semblé, que nous soyons passés de l'individuel au collectif ou au communautaire, mais qu'on passe par des phases individuelles ou collectives selon la conjoncture générale sociale ou économique. Les villes nouvelles ont existé avant les villes médiévales, on les avait oubliées, elles n'étaient plus à la mode. On avait connu des situations de rétrécissement urbain, on a connu des extensions urbaines. Je n'y vois pas un fil linéaire, mais plutôt des mouvements l'un par rapport à l'autre.

Quant à savoir s'il faut une volonté politique, cela me paraît évident. Ne serait-ce que l'étymologie du mot ville, c'est une tautologie que de dire que c'est politique. Qui ou que représente le politique, l'institution politique ? Faut-il que le politique se mêle du projet urbain ? On dit oui. Mais la question est de savoir si l'institution politique représente des intérêts économiques ou globalement sociaux ? La ville des patriciens romains est éminemment politique. Mais l'institution politique ne représente pas nécessairement des intérêts économiques ou sociaux.

Comme le disait M. Huybrechts, elle s'efforce ou est obligée d'assurer un certain équilibre dans la représentation des intérêts des uns et des autres. Ceci nous ramène au problème du prélèvement. Le financement de l'urbanisation est, historiquement, rarement en phase avec les conditions financières du marché financier privé. Il faut faire une rallonge, comme on dit. Comme il est difficile d'annoncer un déficit financier dans une opération, on le déguise très souvent. C'est généralement un prélèvement par la contribution fiscale qui crée le financement à long terme du projet. Ce prélèvement est indispensable, à mon avis, pour faire les projets urbains. Autour du début de ce siècle, pendant une vingtaine d'années, on trouvait assez facilement en France de l'argent à long terme et à faible taux. On a ainsi pu faire des projets privés, à long terme. Tout dépend donc de la conjoncture. On pouvait à l'époque

vendre la propriété rurale pour fabriquer de l'argent urbain, sans délai. Le prélèvement à Beyrouth, on peut le faire en se servant du système des indemnités en bons et en actions. On prélève cet argent et on construit ensuite une opération. Si elle marche bien pendant longtemps, on pourra rembourser.

A propos de la ville nouvelle, il y a aussi un autre problème qui nous est posé maintenant, c'est celui de la mondialisation. Quelqu'un a dit que ce problème n'intéresse plus que les capitales, car au fond elles sont les seuls lieux possibles d'un enjeu financier et économique à l'échelle d'un grand projet urbain, les autres villes en étant écartées. Ainsi, on pourrait aller voir aux Etats-Unis ce qu'on pourrait appeler une bourgeoisie susceptible de s'intéresser aux problèmes urbains, au contraire elle s'en désintéresse dans ce que certains ont vu être la fin de la géographie. La localisation ne concerne plus. Nous ne sommes plus d'ici ou de là, mais on est là où ça marche. Pendant ce temps, là où on était on laisse tomber. Il y a une délocalisation de l'intérêt politique au sens grec, donc qui s'intéresse à la ville, vers des édiles, qui ne représentent que de seuls intérêts sociaux, le pouvoir de faire tourner la machine. Ainsi à Beyrouth, la présence d'intérêts internationaux permet de faciliter la réussite du projet.

M. SUDARSKIS : C'est d'ailleurs une des questions que je voulais faire émerger, celle de la concurrence entre les villes. Les grands projets ne sont-ils pas éminemment symboliques et identitaires ? Le pouvoir politique n'utilise-t-il pas tous ces thèmes pour mobiliser, pour justifier le prélèvement ou l'appropriation ? Ça devient un moteur de plus en plus important. C'est vous même Monsieur qui parlez pour Paris des Expositions universelles. Elles sont bien l'image symbolique, identitaire presque culturelle des grands projets. Est-ce que ça fonctionne dans le cas de tous les grands projets ?

M. Eric HUYBRECHTS : Si on prend le cas de Battery Park, il n'y a pas de grands monuments. Le projet a d'abord été permis par le remblais produit par le creusement des tunnels des Twin Towers, remblais qui est maintenant plus important encore avec le projet en lui-même. Evidemment, la présence des Twin Towers à proximité contribue à l'image identitaire de l'opération. De plus, l'image de qualité urbaine extrêmement forte et reconnue partout que l'on a réussi à créer autour de ce projet renforce son identité. L'arrivée d'acteurs privés, notamment le promoteur canadien Olympia & York ou des sociétés telles que American Express et Merrill Lynch, qui ont pris la relève et ont assuré la réalisation de certaines tranches de l'opération, a permis au projet de prendre toute son ampleur. On est là dans le champ financier.

Quand on regarde d'autres endroits, comme la ville nouvelle de 6 octobre au Caire, c'est un grand projet par rapport à sa surface quoique petit au regard du développement du Caire,

mais néanmoins important sur le plan stratégique. On ne peut pas dire cependant que c'est une image qui soit reconnue au niveau international. Dans le centre ville de Beyrouth, c'est évident, il y aura un certain nombre de choses qui seront visibles et qui se placeront bien dans le contexte de la concurrence internationale. Shanghai, aussi, c'est le nouveau centre d'affaires. On peut avancer le même constat pour la ville de Tokyo avec son téléport, son centre de congrès et d'expositions, etc. La plupart des grands projets ont ce genre de choses, mais pas toujours, parce que quelquefois ils répondent à d'autres problématiques que celle de la concurrence internationale qui, elle, s'appuie sur une recherche de qualité et de visibilité.

M. François NOISETTE : Par rapport aux réflexions sur la genèse du grand projet, pourquoi n'y en a-t-il pas ? On a vu dans la rétrospective historique que les grands projets ne dépendent pas linéairement du PIB du pays. Pourquoi aujourd'hui dans plusieurs régions pauvres du monde n'y a-t-il plus de grands projets ? Est-ce qu'ils ne sont pas assez visibles à l'échelle de la planète ? Est-ce qu'il n'y a pas à côté de la genèse des grands projets, la volonté politique, un effet de seuil qui fait qu'un certain nombre de choses ne se déclenchent plus à cause de la mondialisation, de la communication ou de l'excès de concurrence ? De plus, ces pays dépendant en partie des financements de l'extérieur, ils sont soumis à des censures par rapport à ce qui pourrait être des grands projets, mais où certaines idées, les nôtres entre autres, font que nous interdisons les prélèvements nécessaires à la réalisation de ces grands projets, qui pourraient être localement nécessaires.

M. Michel ARNAUD : Ce qu'il faut constater c'est que tous les Etats n'en sont pas au même stade de problème de développement ou d'urbanisation. Que la Fédération du Nigeria cherche à fabriquer une capitale fédérale au beau milieu du pays, alors que Lagos est la capitale économique évidente qui tourne, qui est au bord de la mer et qui est un port international important, c'est un problème d'étape de constitution de la nation. Ils le font cependant en le comparant à ce que font des capitales économiques situées au bord de la mer ou en plein essor économique. C'est ce télescopage qui rend un peu incompréhensibles les décisions qui sont prises dans des pays qui en sont à des stades de développement. Alors que d'autres pays comme la Chine, qui a un PIB per capita parmi les moins importants, grâce à une certaine concentration de la capacité de faire est un grand pays. La ville de Shanghai a de plus une histoire de métropole, qui lui permet d'envisager, malgré la faiblesse du PIB chinois, un projet aussi considérable qu'on voudra.

M. Eric HUYBRECHTS : Sur l'impact métropolitain des grands projets, les projets structurants sont souvent petits en surface, mais en terme identitaire ils sont assez importants, ils mobilisent beaucoup de capitaux, ils font partie de la stratégie de développement des métropoles. Sur le territoire même des projets, ils ont un impact et les infrastructures

nécessaires pour les mettre en place vont généralement bien au-delà des projets eux-mêmes. Ainsi, le projet pour le centre ville de Beyrouth ne pourrait vraisemblablement pas se réaliser en totalité si une ligne de métro, voire même deux, ne traversent pas la ville ainsi que tout un réseau de transport en commun qui l'accompagne. Il en va de même au Caire pour la ville nouvelle de 6 octobre qui n'aurait pu se réaliser dans le désert sans tout un réseau routier, d'adduction d'eau potable, etc. Ces réseaux alimenteront à terme, selon les prévisions, cinq à six fois plus de personnes. Evidemment, ce sont des projets qui permettent d'illustrer une politique, mais en tout cas qui amènent des conséquences sur un territoire qui va bien au-delà de celui du projet.

M. Jean-Michel MILLIEX : Je suis assez gêné par l'idée qui se dégage du grand projet pour la plupart des intervenants. On a l'impression que pour plusieurs, c'est la logique périmétrale et sectorielle qui en ressort. Quant aux petits projets, je vous dirai deux mots sur une expérience personnelle que j'ai eue avec l'Exposition universelle lorsque nous avons eu l'accord de Chirac et Mitterrand pour la faire à Paris. Nous y avons travaillé pendant un certain temps en ayant la conviction que c'était un grand projet. Je crois que les élus ont d'ailleurs une vision particulière de ce qui est un grand projet. La rupture entre Mitterrand et Chirac autour de ce grand projet s'est d'ailleurs opérée parce que pour l'un il était le perfectionnement de la ville linéaire avec tous ces objets absolument faramineux qu'on a pu y ajouter, alors qu'à l'inverse Chirac a répondu par le grand projet de l'est parisien qui est une collection d'actions de toutes natures, de toutes dimensions essayant de travailler la ville dans toute son épaisseur, et non pas dans un périmètre abstrait qui aurait isolé un territoire.

Discours de clôture

M. Antoine POUILLIEUTE
Directeur Général, Caisse Française de Développement

M. François NOISETTE :

Bonjour Monsieur le Directeur Général,

Je vous remercie d'avoir accepté de venir clôturer ces travaux. Comme je vous le disais en vous accueillant, nous nous sommes un peu écartés de thèmes très centrés sur les pays les plus pauvres de la planète, en abordant le sujet des grands projets urbains : leur financement, leur impact sur le développement des villes. Un sujet qui agite de nombreux pays : en Asie, Moyen-Orient, Europe de l'est et dans les pays riches et qui nous pose des questions que nous avons débattues aujourd'hui. Comment se transpose-t-il en Afrique ? et dans les pays qui sont plus de votre compétence. Nous savons que la Caisse Française de Développement s'intéresse plus au développement urbain et aux projets urbains depuis quelques années ; c'est une évolution qui a été bien accueillie par le milieu professionnel qui vous reçoit aujourd'hui et nous pensons que le fait que vous ayez accepté de venir conclure est un signe complémentaire de cette nouvelle sensibilité, cette volonté de mieux réfléchir, mieux voir comment des projets peuvent se faire. Nous savons d'expérience qu'ils ne sont pas faciles, qu'ils posent de nombreux problèmes, et donc nous sommes très attentifs aux réflexions que vous pouvez nous apporter sur ces sujets, et des éléments aussi de contexte plus général que vous pouvez peut-être nous apporter puisque vous êtes évidemment en relations très étroites avec vos ministères de tutelle, qui construisent avec vous les stratégies de la coopération dont nous sommes chacun, bureaux d'étude, coopérants, fonctionnaires dans les services des différents ministères, enseignants, que de modestes exécutants.

M. Pouilleute :

Bien, merci beaucoup. D'abord bonsoir Mesdames et Messieurs.

Je ne me sens pas du tout en pays dépaycé, c'est presque l'Afrique si j'ose dire puisque si j'ai bien compris votre association avait un président hier, elle en a un autre aujourd'hui (rires). J'ai l'impression de me trouver au bureau. Plus sérieusement, je voulais vous dire que j'étais très heureux d'être avec vous ce soir, d'abord parce que vous vous appelez "Association de professionnels du Développement Urbain en Coopération" je vous dirais effectivement pourquoi pour nous, pour moi, bien sûr, le développement urbain mais la ville en général est quelque chose d'essentiel dans le champ de nos interventions. Je vous rappelle que le champ d'intervention de la

Caisse est : les Départements et territoires d'Outre-Mer, le continent africain dans sa globalité, sauf Soudan, Egypte et Libye, la péninsule indochinoise, la Caraïbe, l'Océan Indien.

Donc un panorama assez large, qui pose des questions chaque jour à travers les projets de nous examinons, et qui me préoccupe personnellement beaucoup.

Simplement le problème que pose le développement urbain tient fondamentalement au fait, et c'est vrai de nos projets de coopération et de développement en général, mais singulièrement sur le développement urbain, c'est que personne ne peut rien faire tout seul. Tant les collectivités, les Etats, les bailleurs de fonds, les opérateurs économiques eux-mêmes, les grands opérateurs, à mon avis, ne peuvent rien faire tous seuls. C'est ce qui fait qu'au milieu de cette problématique il y a toute une série de métiers que nous connaissons bien qui ont pour but de faciliter les projets. Le Développement Urbain est par nature un lieu où les gens doivent travailler ensemble, c'est-à-dire arriver à mettre en harmonie des préoccupations et des intérêts qui ne sont pas toujours les mêmes.

Le deuxième élément qui me paraît évident à dire, c'est qu'on n'échappe pas au développement urbain pour des raisons qui sont tout à la fois sociales, économiques et politiques. Sociales, je dirais volontiers démographiques, pourquoi ? parce que dans les cinquante ans ou plutôt trente ans, en étant plus réaliste, si l'on accepte le mouvement croisé entre, d'un côté les progrès de la désertification et d'un autre côté, le mouvement contraire d'accroissement des rendements agricoles, on s'aperçoit que si à moyen/long terme on arrive à maintenir à son niveau la population rurale, ce sera déjà très bien. Donc, par voie de conséquence, l'accroissement démographique se retrouvera en ville ou autour des villes. Donc le défi est assez bien identifié et l'on y échappe pas, même si rien n'est plus idiot que de faire des projections sur des courbes sans s'interroger, mais enfin on est au moins sûr de la tendance de ces courbes là.

La deuxième raison à côté de cet impératif social, je dirais volontiers que c'est un impératif économique. Il y a eu des travaux d'experts tout-à-fait intéressants et convaincants, je pense notamment au Club du Sahel. Si l'on regarde où se fait d'ores et déjà, et où se situera la formation brute de capital fixe des économies africaines, vous vous apercevez que le niveau de concentration en ville (au sens large) est très fort. Si vous croisez ce chiffre avec celui des transferts de capitaux privés c'est-à-dire ceux qui ne sont pas issus d'investissements publics ou autres, les études de la Banque Mondiale montrent que c'est effectivement là aussi en ville que vous les retrouvez : à travers le logement, à travers toute une série de choses mais c'est là qu'on les retrouve.

Donc deuxième défi économique, puis défi politique parce que l'on parle, enfin rien n'est plus chic que de parler de démocratie, de démocratisation, d'ouverture etc ... de l'Afrique. Dans les dix

dernières années, je ne connais pas de trouble important dans les sociétés du monde en développement qui ne soit né en ville ou dans les milieux péri-urbains ; si je regarde les dernières manifestations au Sénégal ou en Côte d'Ivoire, en Côte d'Ivoire notamment c'est parti d'une augmentation du prix de ticket de bus. Si je regarde les mouvements militaires récents en Guinée, ce n'était pas en Guinée c'était à Conakry, enfin bref ... on peut multiplier les exemples. Je crois donc le défi relativement clair en terme sociaux, en terme économique, en terme politique, la maîtrise de la croissance urbaine est tout-à-fait claire, tout-à-fait évidente, et je dirais pour l'enrichir, parce que mon propos pourrait peut-être être mal interprété, le problème n'est pas de développer les capitales, le problème est de développer les villes. Quand vous êtes un africain un peu malheureux, vous commencez par passer de la campagne à la ville et ensuite de la ville au Nord, c'est ça le mouvement irrésistible des choses qu'il faut arriver à briser, d'abord parce qu'il vaut mieux que les gens vivent mieux chez eux que mal chez nous : raisons démographiques, raisons migratoires, et deuxièmement parce que rien n'est plus important que de stabiliser les populations là où la valeur ajoutée des économies se forme. Or 70 % de la valeur ajoutée des économies africaines est une valeur ajoutée rurale : il est donc important d'avoir une politique, certes sur les capitales mais aussi sur les centres secondaires, et j'y reviendrai in fine, il ne sert à rien de développer des villes si l'on ne permet pas la circulation des femmes et des hommes, des marchandises, de l'information et des capitaux, c'est-à-dire qu'il faut développer des routes, des routes au sens tangible et concret du terme et puis tous les flux d'information et de communication qui me semblent très importants.

Donc, voilà un diagnostic très sommaire que chacun et chacune entre vous peut faire mais qui nous conduit à nous intéresser très fortement au développement urbain : il n'y a pas le choix, si on ne traite pas ce sujet on ne traite pas les problèmes qui y sont liés.

La CFD, je vous le rappelle, est un établissement public, industriel et commercial et une institution financière spécialisée, chargée de financer de l'aide-projets : nous sommes des prêteurs, des bailleurs de fonds. Qu'est-ce que cela veut dire concrètement : en 8 ans environ on peut dire que l'on a consacré un petit 20 % (plus près de 15 que de 20 %) de nos investissements au développement urbain ; cela fait à peu près 135 projets, me dit-on, en revanche ce que je sais c'est que cela fait plus de 6 milliards de FF. C'est donc une base d'expérience, une base d'expertise pour nos agents, dont un certain nombre sont ici présents, et qui nous permettent d'avoir sans doute un discours fondé sur des réalités bien tangibles. Sur ces 6 milliards, 4 milliards ont été dans les services publics marchands et le solde dans les infrastructures.

Ce n'est pas un choix délibéré, étant un bailleur de fonds, on réagit par rapport à des projets. Il y a de bons projets, et il y a de mauvais projets du point de vue du bailleur, liés notamment aux risques financiers que nous prenons. Les services publics marchands sont entendus de manière large (plutôt le concept Banque Mondiale que le concept droit public français) c'est-à-dire que

cela englobe les transports urbains ou péri-urbains, l'eau, les VRD, etc ... les infrastructures concernent l'infrastructure en tant que telle, mais également les services municipaux, l'aménagement de quartiers, le financement de prêts au logement.

On me permettra d'y rajouter un point important, et qui est de développer un secteur, ce que nous arrivons très bien à faire en milieu rural, les projets de crédits décentralisés, ou de petits crédits dans les quartiers. On ne fait pas de développement sans activité économique et on ne fait pas d'activités économiques sans banque. Il est important que, comme on dit dans le roman célèbre "si tu ne vas pas à Lagardère, Lagardère viendra à toi" et bien l'africain de quartier ne va pas à la banque qui est généralement en centre-ville, qui est loin etc ... etc ... il faut donc que la banque ou le système de crédit mutuel par exemple, aille aux quartiers. C'est ce que nous développons au travers d'expériences et de projets qui se mettent en oeuvre au niveau des quartiers, sous des formes sur lesquelles nous pourrions revenir. Ce sont des projets assez imaginatifs, assez bons en milieu urbain, par exemple à Dakar, mais aussi dans toute une série de villes. Je crois que le maillage d'un certain nombre de services, notamment des services de crédit et d'épargne font partie d'un développement urbain harmonieux, c'est souvent une dimension qui est oubliée et je tenais à le souligner.

L'une des caractéristiques des interventions de la Caisse, c'est l'habitude et l'expérience des financements qui associent un grand nombre d'opérateurs différents : autres bailleurs de fonds, collectivités publiques, opérateurs privés. Opérateurs privés qui réalisent les projets mais aussi opérateurs privés qui seront amenés à les utiliser. Dans l'opérateur privé, il faut voir celui qui est intéressé à la réalisation, mais il faut voir aussi le client, ou le consommateur final. Il faut donc des projets un petit peu intégrés et, qui en fonction des règles qui nous sont posées comme établissement public et comme agence française de développement, s'inspirent de trois grands principes sur lesquels je voudrais m'arrêter un instant.

Un principe de continuité, un principe de réalisme, car on ne construit pas à partir de rien et il ne faut pas faire n'importe quoi, et enfin un principe de bonne gestion, c'est un principe vous le savez, que l'on applique aux Etats eux-mêmes : le concept à la mode à la Banque Mondiale à l'heure actuelle c'est la *good governance*, plus modestement il s'agit de la rigueur financière dans les projets que nous développons ; ça n'est pas tout-à-fait la même chose mais on peut l'appliquer, et le décliner à différents niveaux.

1 - Premier point, **un principe de continuité** : cela veut dire que le développement urbain n'échappe pas aux autres domaines du développement, le pire ennemi du développement c'est la mode. Rien n'est pire que de faire du "stop and go" de se lancer dans quelque chose puis on arrête, puis on repart sur autre chose, puis on arrête, puis on refait autre chose. Le temps du développement n'est pas le temps politique. Le temps du développement urbain est un temps très long, qui exige et qui a un besoin de continuité très fort. Le besoin de continuité suppose stabilité, stabilité veut dire que l'on a une responsabilité politique en face de soi, avec laquelle on peut de manière crédible travailler avec des réponses qui soient de vraies réponses et avec des gens qui s'engagent. C'est vrai des Etats, c'est vrai des collectivités locales quand il y en a, ou de ce qui en tient lieu et là je crois qu'il faut être flexible, et puis c'est vrai de la volonté politique. La volonté politique c'est la volonté de faire mais c'est la volonté également d'adosser des moyens pour ce faire. C'est vrai au niveau des engagements financiers. On ne fait pas des coups, sinon on ne fait pas de développement. Il faut avoir une certaine durée, une certaine perspective, une certaine continuité. Je le dis à une époque, où un grand nombre de réflexions sont lancées ici et là sur la réforme des collectivités locales. L'expérience montre peut-être d'ailleurs que c'est encore plus important en milieu rural qu'en milieu urbain parce que la structuration est peut-être plus facile, à comprendre, et à adapter le cas échéant.

Je crois cependant qu'il faut avoir une certaine prudence et qu'il vaut mieux faire travailler ensemble des gens qui ont des préoccupations à peu près voisines, que de transposer des modèles qui apportent sans doute une satisfaction intellectuelle assez grande, mais qui au niveau du fonctionnement administratif, et plus encore au niveau du financement budgétaire, fiscal, ou financier, débouchent assez souvent sur le "stop and go". Avoir des sous la première année c'est parfait, ne plus en avoir la seconde c'est catastrophique, en réavoir un peu la troisième année c'est parfois inutile, il faut le savoir et le dire.

Je crois que dans les réformes des collectivités locales, que bien souvent nous proposons à nos amis partenaires il faut avoir une certaine prudence. Ces réformes sont nécessaires, mais il faut coller au terrain : il ne faudrait pas que la "vente" des lois de décentralisation soit la nouvelle mode après la vente des codes électoraux, avant la vente des Constitutions et avant encore la vente des Déclarations universelles des droits et devoirs des femmes et des hommes. Je crois qu'il faut être très attentif à ce point et c'est la raison pour laquelle nous favorisons pour ce qui nous concerne, et autant que c'est possible, les accords de jumelage et notamment les accords de jumelage de coopération. Il existe toute une série d'exemples, Toulouse et N'Djaména par exemple. Mais bien souvent le dialogue entre des ingénieurs qui travaillent sur des quartiers, qui ont l'habitude de faire cela chez les uns et chez les autres, est peut être plus fructueux que le dialogue entre des niveaux élevés de responsabilité publique parce qu'on se satisfait trop vite de réponses académiques au lieu de voir au-delà ce qui fonctionne réellement, (sans que cette observation soit une critique pour personne, sinon parfois pour la Caisse elle-même).

La deuxième chose au-delà de cette prudence en matière de structure juridique : avoir une vision assez claire (Dieu sait que c'est difficile) non pas à 5 ou 6 ans parce que l'on y arrive pas, mais au moins à 2 ou 3 ans, des ressources sur lesquelles on peut compter. Même dans des pays qui marchent bien, il est clair que le problème des ressources des collectivités locales est un vrai sujet : ce n'est pas le lieu de l'aborder ici mais on sait que derrière se pose le problème de la fiscalité locale. Cela pose le problème du foncier bâti/non bâti. Le problème du foncier bâti/non bâti, c'est le problème du régime de la propriété, etc Il faut prendre garde de ne pas tourner en rond très vite. Je prendrai un exemple : pour un certain nombre d'infrastructures, mais parfois des infrastructures lourdes, par exemple des aéroports, on a besoin de trouver des emprunteurs ; la doctrine dite de "la Baule" dans les pays les moins avancés, nous interdit d'endetter les Etats, mais est-ce que cela veut dire que pour ne pas endetter l'Etat, on peut endetter une ville ? Quand on sait que 99 % des ressources viennent des transferts de l'Etat, ressources dont la pérennité n'est pas évidente. On ne peut faire comme si on ne l'avait pas vu et endetter quand même la ville à ce moment là. Même si on trouve un produit financier à inventer bien sûr, mais ça revient à demander in fine son aval ou sa caution à l'Etat. Voilà on se met à tourner en rond, parce que l'on a bouclé la boucle; on s'est fait plaisir sur le plan des principes mais on sait très bien que cela ne marchera pas, et je crois que si on le faisait, on prendrait une responsabilité qui me semble assez importante.

2 - Le deuxième élément, à côté de ce besoin de continuité, de permanence, c'est le **principe de réalisme**. Réalisme, flexibilité, l'aptitude que nous avons à savoir bouger, à coller au terrain, non pas pour définir le projet mais pour le réaliser, c'est-à-dire dans la conduite de projets. Je voyage suffisamment dans des pays qui ne sont pas des pays "traditionnels" de la coopération française, je pense à l'Afrique du Sud, à l'Ethiopie, pour me rendre compte, que ce soit auprès des bailleurs de fonds multilatéraux : les institutions de Bretton Woods, la BEI, ou bilatéraux : les canadiens, les japonais, que notre réputation, nous Français, de conducteurs de projets, est une réputation très bien établie ; on a la réputation d'être des gens qui savent faire des projets.

A l'intérieur de cette réputation que l'on veut bien nous prêter, je pense d'ailleurs qu'elle est fondée, sans fausse modestie pour notre pays, il y a justement cette capacité de réalisme et de flexibilité. On sait se rendre compte que les marchés sur lesquels on évolue, je pense par exemple aux marchés fonciers, ce sont des marchés qui bougent beaucoup et l'on y est pas forcément habitué : (quand l'immobilier frétille un petit peu sur Paris on dit que c'est un krach, mais l'on oublie qu'à Londres cela se divise par quatre). On ne se rend pas compte des capacités d'amplitude de ces marchés dans les agglomérations, puisque je crois que pour les villes africaines c'est quand même le terme qui compte, c'est le quartier ou l'agglomération, la commune est une notion plus fugace, plus artificielle. Dans ces agglomérations là, il faut être très attentif au marché foncier par exemple parce que l'on peut enflammer les prix très rapidement.

Je crois qu'il faut être conscient aussi des évolutions très conjoncturelles des marchés et être capable de modifier en cours de route le contenu des projets, par exemple pour tirer le meilleur parti des changements institutionnels qui interviennent. Quand vous faites un grand projet routier, quand vous faites un projet aérien, je pense particulièrement aux infrastructures, je crois que l'investissement n'a de sens que s'il s'accompagne de mesures d'accompagnement, pardonnez-moi la répétition, institutionnelles, c'est-à-dire avec des autorités régulatrices, avec des agences de développement, avec des gens qui sont capables, une fois que vous avez réalisé le projet, de conserver la vision globale et donc d'avoir une bonne idée de là où il faut allouer les moyens forcément rares pour développer la suite, ou à l'inverse pour tirer des conséquences des échecs ou des erreurs. Dans les projets urbains il faut s'en rendre compte suffisamment tôt et réorienter et repartir vers autre chose.

C'est un petit peu ces idées que l'on rassemble à la Caisse sous le terme de "projets-processus", excusez-moi l'horreur du terme mais les termes d'experts sont rarement poétiques. Je dirais que le projet-processus est au projet ce que la loi d'orientation est à la Loi ordinaire. C'est-à-dire la capacité de fixer un concept, de fixer une orientation et d'allouer des moyens non pas au fur et à mesure, comme cela au fil de l'eau ou à la sauvette, mais de réaliser par étapes un certain nombre de phases du projet, d'accompagner par les réformes institutionnelles nécessaires, de capitaliser tout de suite sur cet environnement favorable et d'assurer ainsi le succès des étapes suivantes, par quelque chose de mieux assuré que les étapes initiales. C'est quelque chose d'assez difficile à expliquer comme cela, mais je crois que vous voyez à peu près ce que je veux dire. Nous arrivons à développer ce type de projet, par exemple à Libreville qui est une capitale où il y a beaucoup à faire sur des projets de drainage et d'aménagement des bassins versants, et aussi dans les villes secondaires du Gabon, où nous arrivons à mettre en oeuvre ce concept de projet-processus qui est finalement rien d'autre que l'application de ce principe de réalisme auquel je faisais allusion.

3 - Et puis la dernière chose c'est la **rigueur financière**. La rigueur financière ça veut dire quoi : et bien cela veut dire que le bailleur de fonds sait où vont les sous qu'il a mis dans un projet, et généralement ce sont des sous qui viennent pour partie du contribuable, ce qui veut donc dire que nous avons une responsabilité d'opinion publique sur ces fonds, même si le maître d'ouvrage n'a pas forcément la même comptabilité que celle de la collectivité publique et que celle des bailleurs de fonds. Il faut qu'on sache exactement qui fait quoi. Dans les opérations, par exemple, de maîtrise d'ouvrage déléguée, nous arrivons à avoir une claire identification juridique des genres, une claire identification financière et comptable des genres, et pour nouer l'ensemble des modes opératoires, des petits livres de procédure. Bien sûr on nous dit que nous sommes très français quand on fait cela, quand on travaille avec des gens de culture plus anglosaxonne les choses sont plus flexibles. Oui mais la flexibilité n'est pas la confusion et je crois qu'il est très important pour nous-mêmes comme pour les gens avec qui nous travaillons d'arriver à cette clarté des choses. En France, on sait faire parce que cela nous est finalement tellement habituel

que cela devient naturel, au travers par exemple des sociétés d'économie mixte ; c'est quelque chose que la Caisse met en oeuvre avec une certaine efficacité, dans des milieux pourtant difficiles, dans nos territoires et dans nos départements d'outre-mer.

La rigueur financière cela veut dire plus concrètement un certain nombre de choses et je souhaiterais l'illustrer par quelques exemples. Quand on finance un marché, rien n'est plus important que de structurer un petit peu les économies péri-urbaines et les flux péri-urbains autour des marchés. Le marché en Afrique c'est plus qu'un marché, c'est un lieu de rencontre, c'est un lieu économique, c'est un lieu à beaucoup d'égards important, le marché ou les gares routières. Désormais nous ne finançons plus ce genre d'infrastructure si la gestion n'en est pas assurée par des entités juridiques différentes des municipalités, c'est-à-dire si on n'a pas d'autorité, si il n'y a pas quelqu'un en face, responsable des opérations et dans lesquelles d'ailleurs les opérateurs économiques sont impliqués, sont concernés. C'est-à-dire qu'il faut dépasser l'institutionnel pour aller au coeur des choses et parler avec les gens.

J'ai toujours été très frappé de la manière dont nous avons récupéré quelques projets de marchés qui dérapaient un petit peu, et moi je suis par exemple tout-à-fait favorable à ce que l'on prenne les problèmes à l'envers. C'est à Ouagadougou où le projet ne marchait pas très bien, on a arrêté, on a pris le problème à l'envers, on a réuni l'ensemble des commerçants et opérateurs économiques qui étaient intéressés au marché et on leur demandait "vous êtes prêts à mettre combien ?" et une fois que l'on a fait la liste de la capacité contributive des usagers, des gens intéressés à ce que cela marche, et bien l'on a tiré un volume, et de ce volume on a calibré le projet que l'on voulait faire et aujourd'hui cela marche à peu près, ce qui, en ce qui concerne l'Afrique veut dire très bien. Par voie de conséquence, nous développons ce modèle un petit peu plus au sud pour refaire la même expérience non plus dans la Capitale mais à Bobo Dioulasso.

Le deuxième exemple que je voudrais donner c'est le "coût complet". Vous savez les auditeurs ou les analystes financiers ont toujours des concepts un petit peu compliqués, mais bien souvent ils nous parlent de coûts complets. Le coût complet, jusqu'à 3 ans après la réalisation du projet en intégrant la partie investissement et la partie entretien nécessaire pour que cela marche pendant la période où on veut que ça marche. Par voie de conséquence essayer de favoriser tout ce qui peut être en maîtrise d'ouvrage déléguée la plupart du temps, tout ce qui est "grosso modo" VRD plus gros entretien, et de ne pas trop le déconnecter des parties investissement. Autrement tout est magnifique quand on coupe le ruban, mais tout est détestable quand on revient un an après. C'est un concept qui ne s'applique pas seulement en Afrique, balayons tous un petit peu devant notre porte. Mais je crois que nous favorisons ainsi (et nous avons tout-à-fait raison) les agences spécialisées sur le modèle AGETIP, modèle promu par la Banque Mondiale, et qui est utile. Et puis troisième exemple, au Cambodge, autour de l'exploitation touristique des temples d'Angkor nous avons poussé très fortement, dans une situation complexe, pour mettre en place

un établissement public d'aménagement (APSARA). Maintenant on sait avec qui on parle. C'est une structure d'établissement public d'aménagement que nous connaissons bien en France sur un certain nombre de sujets. Alors puisqu'il y a partenariat entre les collectivités publiques et le secteur privé, puisque les responsabilités sont bien définies et bien nous travaillons sur cette voie : au jour d'aujourd'hui, nous n'avons plus guère de projet ou de contrat, liant des collectivités publiques à des opérateurs privés, qui ne soient assortis, d'un mode opératoire, d'un manuel de procédures qui aide chacun à se situer et qui permet d'avoir ce minimum de perspectives nécessaires au développement.

Et puis d'autre part, nous essayons de mettre en place et d'encourager des contrats de performance entre les Etats et les communes, mais également avec un certain nombre de bailleurs de fonds. Là encore servons-nous, non pas des modèles, mais des expériences que nous avons acquises notamment dans l'environnement des départements et territoires d'outre-mer : c'est l'idée du contrat-plan, où on peut essayer d'aider les uns et les autres, à avoir non pas des relations institutionnelles, ça c'est plus facile, mais d'avoir des relations budgétaires, des relations financières et des relations fiscales à peu près stables. Tout cela s'intègre bien dans le concept de projet-processus que j'évoquais tout-à-l'heure et qui est quelque chose de très fort.

Alors si vous me le permettez, en conclusion, je souhaiterais simplement faire trois observations peut-être plus personnelles :

- d'abord l'Afrique, pour revenir à l'Afrique, l'Afrique bouge et elle bouge dans le bon sens. Je signalais ce matin une convention avec le Maire de Ouagadougou dont on parlait tout-à-l'heure, Maire élu par son conseil municipal, son conseil municipal élu par la population, donc il y a des schémas, des endroits, des lieux où les choses marchent.
- le deuxième élément c'est que l'on doit poursuivre les recherches dans trois sujets urbains, sur lesquels je fais travailler la "maison", excusez-moi l'expression, parce qu'ils me semblent essentiels.
 - 1/ ce sont les transports, non pas inter-urbains mais urbains : on ne sait pas faire.
 - 2/ en matière d'ordures ménagères : le plus facile c'est la collecte, mais le problème c'est de transporter les déchets vers les centres d'enfouissement : c'est facile de faire des petits tas, puis transformer les petits tas en gros tas, c'est encore relativement facile, mais ensuite que fait-on des gros tas ? : c'est un vrai problème.
 - 3/ Enfin dans l'arbitrage eau et électricité, ce n'est pas l'électricité qui me fait peur, c'est l'eau ... l'électricité plus vous en produisez plus le prix baisse, l'eau plus vous en consommez, plus le prix monte c'est aussi bête que cela. Si vous prenez une ville comme Dakar, je ne sais pas comment amener de l'eau potable dans dix ans, mais je pourrais dire cela de Djibouti, etc Je pense qu'en matière d'aménagement urbain, le problème de l'eau est sans doute plus

important que celui de l'électricité, parce qu'il est plus dur à résoudre, parce qu'il est plus cher à résoudre, et sans doute également parce qu'il a des effets périphériques beaucoup plus importants, je pense au niveau sanitaire des enfants et à l'ensemble des maladies liées à l'environnement.

- 3ème idée : attention de ne pas faire de nos politiques de développement urbain des politiques de développement des capitales. Les centres secondaires sont peut-être encore plus importants que les capitales. Sans jouer du paradoxe, développer les villes c'est bien mais la conséquence nécessaire du développement urbain, c'est d'avoir un réseau routier acceptable. Ça ne sert à rien de faire des pôles, si les pôles ne sont pas reliés entre eux. C'est vrai pour les femmes et les hommes, c'est vrai pour les marchandises, ça suffit de faire des marchés de gros ou des entrepôts dans lesquels on voit de la production pourrir sur palette parce que l'on est pas fichu d'aller jusqu'à l'aéroport ou jusqu'au port. Le développement urbain entraîne nécessairement une irrigation d'un pays pour aller vers les portes qui l'ouvrent sur les autres. Ma conviction personnelle cependant, et là encore sans jouer du paradoxe, c'est justement parce que les économies africaines sont fondamentalement des économies rurales qu'il faut développer les villes. En contre-point il faut prendre garde de ne pas transformer notre politique de développement, notre politique de coopération, dans 10 ou 15 ans, et ne faire que la "DDE" des Townships.

Mais à l'inverse, et cela c'est la note optimiste, c'est que je pense que l'on a encore un peu de temps pour cela. De façon un peu provocateur, en conclusion, en matière de développement urbain, le problème de la quantité est redoutable. Je suis beaucoup plus inquiet par la situation des villes comme Libreville, par exemple, que de la situation de Soweto. Soweto, ou Khayelitsha avec 5 ou 2 millions d'habitants, c'est pas tragique. Par contre, il y a des coins où il faut aller vite, y compris en Afrique du Sud, mais cependant, si l'on s'y prend convenablement et suffisamment rapidement ... C'est un problème où les bailleurs de fonds ont un rôle à jouer, un rôle qu'ils peuvent jouer. C'est pour cela que votre réflexion est utile car elle porte sur un sujet où le pouvoir de faire est possible et que ceci est encore beaucoup plus important que de se lamenter sur un constat sur lequel nous aurions aucune prise.

Merci beaucoup.

Annexe I

Investissements privés et équipements structurants

M. DENERY, Groupe Bouygues

Nous reproduisons ici le plan de l'intervention que M. Denery n'a pu présenter lors de la journée ADP.

Principaux thèmes

- 1- Une solution financière aux contraintes d'endettement des partenaires traditionnels.
- 2- Une logique de rentabilité pour les investisseurs sans exclure les préoccupations légitimes de développement des opérateurs publics.
- 3- Un partenariat indispensable entre privé et public dont l'objectif est de trouver la meilleure allocation des risques entre les différents partenaires, c'est-à-dire celle qui finalement peut être acceptée par tous.
- 4- Un niveau de sophistication élevé qui suppose de la part des intervenants une bonne maîtrise de l'environnement juridique, financier et fiscal.

Deux exemples

Le Centre de Commerce International de Bucarest

Hôtel 4 étoiles de 220 chambres avec un centre de congrès et des commerces.

10 000 m² de bureaux, 3 500 m² de commerces et 8 500 m² de logements en maisons de ville et villas.

La chaîne hôtelière ACCOR/SOFITEL est chargée de l'exploitation de l'hôtel.

Coût total du projet : environ 800 M FRF

Situé entre l'aéroport et le centre-ville, le World Trade Center de Bucarest a pour vocation de constituer le centre d'affaires de la capitale roumaine et d'être au coeur d'un nouvel axe de développement urbain.

La réalisation de cette opération intervient au travers de la Société mixte franco-roumaine CCIB regroupant plus d'une dizaine de partenaires roumains, Bouygues et le Groupe ACCOR.

L'aéroport de Prague

Rénovation et extension de l'aéroport de Ruzyně à Prague en vue d'augmenter la capacité d'accueil annuelle de l'aéroport de 2 millions à 4,8 millions de passagers.

Le coût du projet est d'environ 750 M FRF.

Les principaux partenaires sont Bouygues et l'autorité aéroportuaire tchèque, dépendant du Ministère des transports.

Après avoir travaillé pendant plusieurs années sur un schéma de privatisation de l'aéroport (BOT), le gouvernement tchèque a refusé de signer la convention de concession et a préféré une solution avec financement public.

Principes et contraintes

Un projet qui doit s'autofinancer et permettre une rémunération suffisante des fonds investis, ce qui signifie : la recherche d'une définition optimale du produit

l'optimisation de la structure de financement

Une allocation des risques la plus objective possible en fonction de leur maîtrise possible par les partenaires : la création de société ad hoc et le montage juridico-financier de l'opération

les techniques d'assurances

Les contraintes liées à l'environnement local (pays de l'Est, par exemple), aux partenaires dont les objectifs sont parfois divergents et à l'activité de rattachement du projet (transport aérien par opposition au tourisme d'affaires).