

N° 2002-0045-01

Mars 2002

## **MISE EN PLACE D'UN CONSEIL NATIONAL D'ORIENTATION DE L'URBANISME**

**CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES**

**Affaire n° 2002-0045-01**

**31 mars 2002**

**MISE EN PLACE D'UN CONSEIL NATIONAL D'ORIENTATION  
DE L'URBANISME**

**Rapport établi par Jean FREBAULT**

**Destinataire  
Madame la secrétaire d'Etat au Logement**

12 AVR. 2002

ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
et du Logement



Conseil Général des  
Ponts et Chaussées

Le Vice-Président

Affaire n° 2002-0045-01

NOTE


à l'attention de  
**Madame la Secrétaire d'Etat au logement**

---

Par lettre en date du 15 février 2002, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission sur la mise en place d'un « conseil national d'orientation de l'urbanisme ».

Je vous prie de trouver ci-joint le rapport établi par **M. Jean FREBAULT**, ingénieur général des ponts et chaussées.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.



**Georges MERCADAL**

**Destinataires du rapport n° 2002-0045-01**

- |  |      |
|--|------|
| - la secrétaire d'Etat au logement                           | 2 ex |
| - le ministre de l'équipement, des transports et du logement | 2 ex |

**Diffusion du rapport**

- |   |       |
|---|-------|
| - la directrice du cabinet (METL)   | 2 ex  |
| - le directeur du cabinet (LOG)   | 2 ex  |
| - le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction | 5 ex  |
| - la directrice déléguée auprès du directeur                              | 2 ex  |
| - la directrice de l'architecture et du patrimoine                        | 2 ex  |
| - la directrice de la nature et des paysages                              | 2 ex  |
| - le président et le secrétaire de la 1ère section du CGPC                | 2 ex  |
| - la présidente et le secrétaire de la 2ème section du CGPC               | 2 ex  |
| - le président et le secrétaire de la 3ème section du CGPC                | 2 ex  |
| - le président et le secrétaire de la 4ème section du CGPC                | 2 ex  |
| - le président et le secrétaire de la 5ème section du CGPC                | 10 ex |
| - listes des personnes interviewées (voir annexe page 19)                 | 60 ex |
| - archives  | 1 ex  |

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>I – UNE IDÉE FAVORABLE ACCUEILLIE DANS SON PRINCIPE, MAIS DES CONDITIONS À BIEN DÉFINIR POUR ASSURER SES CHANCES DE RÉUSSITE</b>	<b>6</b>
<b>II – UN DIAGNOSTIC CONVERGENT ET CRITIQUE, REVELATEUR D’ATTENTES FORTES</b>	<b>8</b>
• Une appréciation contrastée	8
• Le milieu professionnel est perçu comme très fragmenté	8
• L’urbanisme est absent du débat public, et les professionnels sont mal connus de beaucoup d’élus	9
• Dans le débat public, les questions de société occultent celles de la ville, et pourtant elles peuvent être refondatrices de nouvelles problématiques urbaines	10
<i>Quelques thématiques transversales ou sociétales interrogeant les urbanistes (liste indicative et non hiérarchisée)</i>	11
• Le déficit de la commande d’urbanisme sur de nombreux territoires questionne les maîtrises d’ouvrage, et explique pour une large part la grande faiblesse du milieu professionnel privé	12
<b>III - CE DIAGNOSTIC ECLAIRE CE QUE POURRAIENT ÊTRE LES MISSIONS ET LE POSITIONNEMENT D’UN FUTUR CNOU</b>	<b>13</b>
3.1 - Un lieu d’impulsion et de synthèse, sur les enjeux de l’urbanisme et les nouvelles problématiques à promouvoir	13
3.2 – Une mission de pédagogie et de construction de référents sur la commande en urbanisme. L’équivalent d’une « MIQCP » de l’urbanisme	14
3.3 – Une posture d’autorité morale indépendante	14
<b>IV – CONSÉQUENCES SUR LA COMPOSITION, LE MODE DE FONCTIONNEMENT ET DE PRODUCTION DU CNOU</b>	<b>16</b>
4.1 – Une composition mixte	16
4.2 – Mode de fonctionnement et de production	16
4.3 – Présidence du CNOU	17
<b>V – RECOMMANDATIONS SUR LA MISE EN PLACE DU CNOU</b>	<b>18</b>
<b>ANNEXE</b>	
<b>LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES</b>	<b>19</b>

## INTRODUCTION

Par lettre en date du 15 février 2002, Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, secrétaire d'État au logement, m'a confié une mission sur la mise en place d'un « conseil national d'orientation de l'urbanisme », la création d'une telle instance ayant été annoncée suite aux propositions formulées par Michel CANTAL-DUPART dans son rapport sur « l'état de l'urbanisme » remis en janvier 2002.

Ce conseil, dénommé en abrégé « CNOU » dans la suite de ce rapport, serait appelé à jouer un « rôle de référence vis-à-vis du monde professionnel et des acteurs de l'urbain, comme cela existe dans d'autres champs », et aurait pour fonction de « faire remonter aux pouvoirs publics les grandes questions posées par les acteurs de l'urbanisme comme celles relatives à l'état des milieux professionnels ».

La mission qui m'a été confiée consistait à préciser l'objet de ce futur conseil, à réfléchir à sa composition, et à faire des propositions sur ses modalités de fonctionnement.

À cette fin je me suis appuyé sur une consultation auprès d'une cinquantaine de personnes : élus, urbanistes ou professionnels de l'urbain de formations, responsabilités, ou statuts très variés. La liste des personnes interviewées figure en annexe. Paul CHECCAGLINI (CGPC 5<sup>ème</sup> section) a réalisé une partie de ces interviews et participé à la synthèse, je le remercie sincèrement du concours qu'il m'a apporté. L'objet de ces entretiens était de faire réagir les intéressés sur la création d'une telle instance, ses missions, sa composition, son mode de fonctionnement.

Une analyse comparative de quelques conseils nationaux par rapport auxquels le futur CNOU aura à se situer comme « instance de référence » a également été effectuée. Ont ainsi été évoqués : le CNH (Conseil National de l'Habitat), le CNP (Conseil National du Paysage) le CNV (Conseil National des Villes), le CNADT (Conseil National de l'Aménagement et du Développement du Territoire), l'Institut des Villes, le conseil d'orientation du CERTU.

La synthèse et les propositions formulées dans le présent rapport s'appuient pour l'essentiel sur les matériaux ainsi rassemblés dans le délai qui m'était imparti. Ce rapport s'efforce de refléter au mieux les points de vue exprimés lors de l'enquête, convergents sur de nombreux points.

Il ne saurait donc être interprété comme une analyse exhaustive sur l'état des lieux et les attentes des milieux professionnels. L'auteur est bien conscient que d'autres points de vue, peuvent légitimement trouver leur place, et que les propositions formulées ici appellent débats et enrichissements.

De même nous n'avons pas cherché ici à donner à nouveau une définition de l'urbanisme ou à délimiter ce que doit être son champ d'action. Si on peut dire que l'urbanisme s'intéresse à l'aménagement de l'espace, à la transformation des territoires aux différents échelles, il s'agit pour la plupart de nos interlocuteurs d'une activité d'intérêt général en pleine mutation, en permanence interrogée par les transformations et les grands enjeux de notre société contemporaine. Une vision trop rigide comporterait un risque réel d'enfermement. La démarche adoptée est bien au contraire celle d'une « mise en mouvement ».

Je tiens à remercier François DELARUE, Nicole KLEIN et les services de la DGUHC pour leur soutien, et tout particulièrement Ruth MARQUES, chargée de la sous-direction des métiers de l'aménagement.

Jean FREBAULT

15 FÉV 2002

Monsieur l'ingénieur général,

Comme suite au rapport sur l'état de l'urbanisme que vient de me remettre Michel Cantal-Dupart, j'ai décidé de créer un Conseil national d'orientation de l'urbanisme.

Comme cela existe dans d'autres champs, ce Conseil devra jouer un rôle de référence vis à vis du monde professionnel et des acteurs de l'urbain.

Cette instance aura également pour fonction de faire remonter aux pouvoirs publics les grandes questions posées par les acteurs de l'urbanisme, comme celles relatives à l'état des milieux professionnels dans ce domaine.

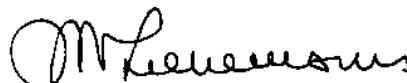
Je vous demande de bien vouloir me faire des propositions sur la mise en place de ce conseil. Vous réfléchirez notamment à sa composition, en fonction de son objet qu'il vous reviendra de préciser et développer. Vous me ferez également des propositions sur ses modalités de fonctionnement

Vous m'éclairerez enfin sur les relations à établir entre ce Conseil, et les autres instances existantes sur le champ de l'urbanisme.

Pour établir vos propositions vous procéderez à une consultation la plus large possible des milieux professionnels de l'urbanisme et vous prendrez également contact avec les autres départements ministériels concernés.

Vous pourrez vous appuyer en tant que de besoin sur la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Je souhaite que vous me remettiez vos conclusions d'ici la fin du mois de mars, afin que le Conseil national puisse être installé dans les meilleurs délais. En vous remerciant par avance, je vous prie de recevoir l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Marie-Noëlle LIENEMANN

Monsieur Jean FREBAULT  
Président 5<sup>ème</sup> section CGPC  
Tour Pascal B  
92055 LA DEFENSE Cédex 04

*3 Place de Fontenoy - 75700 Paris - Tél 01 44 49 80 00  
Adresse Postale : La Grande Arche - 92055 Paris la Défense - Cedex 04 - 01 40 81 21 22*



## **I - UNE IDEE FAVORABLEMENT ACCUEILLIE DANS SON PRINCIPE, MAIS DES CONDITIONS A BIEN DEFINIR POUR ASSURER SES CHANCES DE REUSSITE**

L'idée de créer une instance de référence est, après réflexion, bien accueillie par les personnes enquêtées. Même si plusieurs interlocuteurs marquent au départ un peu de surprise, l'analogie faite avec d'autres domaines connexes de l'action publique (CNADT pour l'aménagement du territoire, CNH pour l'habitat, CNP pour le Paysage, etc...) fait vite apparaître dans la discussion l'intérêt d'une démarche équivalente sur le champ de l'urbanisme, domaine d'action transversal mais aux contours flous, porté par une multitude d'acteurs et un milieu professionnel éclaté et manquant de visibilité. La grave crise d'identité qui continue à marquer le milieu professionnel justifie pour beaucoup une initiative forte.

Par ailleurs, la société urbaine est en profonde mutation et pose des questions nouvelles aux acteurs de l'urbain, et notamment à ceux qui interviennent dans l'aménagement et la gestion de l'espace. De nouveaux repères sont à construire, et il faut résolument s'inscrire dans cette mise en mouvement.

Cependant tous insistent pour bien réfléchir aux **conditions à réunir** pour donner ses chances à un tel projet, idée qu'il ne faut pas galvauder : bien positionner ce conseil, ne pas se tromper dans la composition, les missions, le mode de fonctionnement, donner des signes suffisants pour qu'il soit reconnu et approprié par les principaux acteurs.

De ce point de vue quelques préoccupations sont exprimées d'emblée, et quelques pièges à éviter.

- **Eviter confusion et double emploi** avec les organisations professionnelles existantes (CFDU, SFU, OPQU...), en se situant sur un autre terrain qu'elles. Le conseil national doit d'abord parler d'urbanisme, mobiliser dans cette perspective les urbanistes et leurs partenaires, et se garder du risque d'image « corporatiste » .
- A contrario, chercher à **fédérer** les principales composantes de ce monde professionnel, traiter des questions qui ne sont pas traitées ailleurs et sont à l'intersection de ces différentes composantes, et faire une large place à la **créativité**.
- Aborder l'urbanisme, et l'aménagement à **toutes les échelles territoriales** (de l'espace public à l'aménagement des grands territoires) et ne pas oublier qu'elles sont interdépendantes.
- **Le paysage des « conseils nationaux »** ou instances équivalentes est, selon nos interlocuteurs, déjà bien encombré et peu lisible. Il faut clarifier le positionnement du CNOU par rapport à quelques instances perçues comme ayant des préoccupations voisines, notamment le CNV, l'Institut des Villes, le CNADT. Il faut établir des liens, éviter de créer des coupures, définir clairement les rôles respectifs. Dans ce paysage, l'urbanisme ne doit pas apparaître comme un champ sectoriel, mais une démarche de synthèse.
- Certains demandent à reformuler l'**intitulé** « Conseil National d'Orientation » et réagissent en particulier au mot « orientation » qui peut apparaître en contradiction avec une approche décentralisée. D'autres perçoivent le mot « urbanisme » comme un peu restrictif de l'ensemble des approches urbaines, et proposent de parler « d'aménagement et d'urbanisme » ce qui permet d'ouvrir le champ et d'intégrer notamment la notion de production de la ville.

Enfin, on note une large convergence pour mettre en place une **instance indépendante**, à l'autorité reconnue, en capacité d'énoncer des recommandations, d'interpeller les pouvoirs publics, de dialoguer avec les associations d'élus et de leur faire passer des messages, de porter le débat sur « quelle ville voulons-nous ? » dans la société civile.

## II – UN DIAGNOSTIC CONVERGENT ET CRITIQUE, REVELATEUR D'ATTENTES FORTES

- **Une appréciation contrastée.**

Les personnes enquêtées (y compris les urbanistes) convergent très largement sur un diagnostic sévère sur l'état du milieu professionnel considéré comme durablement « affaibli », mal identifié, éclaté et sous-valorisé, et sur l'état de la commande en urbanisme.

Ce jugement ne doit pas provoquer de malentendus. C'est une appréciation portée sur le monde professionnel et sur ses rapports avec ses commanditaires ou partenaires publics ou privés. Elle n'est pas contradictoire avec des trajectoires individuelles dynamiques, dans lesquelles se situent beaucoup de nos interlocuteurs, motivés et qui croient à leur métier, ni avec l'existence de pôles de compétences ou lieux de capitalisation dans un certain nombre de réseaux.

On peut aussi constater que les savoir-faire en urbanisme ont progressé en France depuis les années 1980. Il existe désormais des professionnels de haut niveau, reconnus au plan international, tant dans les champs de la planification que du projet urbain. Mais cette progression est inégalement répartie, ce qui conduit à des disparités de niveau et de pratique. L'approche de l'urbanisme s'est également transformée. La planification de type SDAU des années 1960 a désormais peu à voir avec celle nécessaire aux SCOT des années 2000. Le projet urbain est une démarche récente encore insuffisamment diffusée, il mérite que les savoir-faire qui lui sont nécessaires soient élucidés. Les urbanistes n'ont pas tous pris la juste mesure des ces évolutions, et cela questionne les formations initiales et continues.

Aujourd'hui, les dynamiques en cours dans les agglomérations et les territoires envoient quelques signes forts et mobilisateurs pour une partie au moins du milieu professionnel. C'est l'impact des trois lois : Voynet, Chevènement et SRU, qui ont lancé dans la plupart des agglomérations et aires urbaines un puissant chantier de recomposition des territoires, de relance de la planification et de la contractualisation, (cf travaux du CODIRDU, de la FNAU...), c'est aussi le lancement d'importants projets de renouvellement urbain dans les métropoles, ou des « grands projets de ville » (GPV). **Mais ces signes mettent encore plus en lumière le décalage entre les attentes exprimées, les défis à relever, et l'état du milieu professionnel.** Ils soulignent le besoin d'un véritable renouveau.

Si l'on veut résumer les principaux traits de ce diagnostic, quitte à être schématique, on retiendra les points suivants :

- **Le milieu professionnel est perçu comme très fragmenté.**

Il n'est pas homogène, et renvoie à de multiples composantes ayant chacune leur propre regard, et de faibles liens entre elles : les planificateurs, les experts en études urbaines, les concepteurs de projets urbains ou d'espaces publics... Les clivages existent selon la discipline de formation : architectes, sciences humaines (géographes, économistes, sociologues...), juristes, ingénieurs..., selon le statut (maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre, collectivités locales, Etat, agences d'urbanisme, CAUE, consultants ou bureaux d'études privés...). Ils existent entre chercheurs et praticiens, entre quelques grands noms et beaucoup de professionnels modestes mais souvent très motivés. Certains parlent (affectueusement) de « tribus ». Il y a aussi de l'isolement pour quelques uns d'entre eux.

Les contours flous de cette « nébuleuse » professionnelle, inhérents au champ d'action même de l'urbanisme qui est l'aménagement de l'espace dans sa définition large, conduisent à y associer des **professions connexes** telles que celles d'architecte, paysagiste, ingénieur de transports ou de réseaux, aménageur ou développeur, responsables des services techniques des villes, ou encore les métiers de la ville (au sens développement social urbain), ceux des investisseurs privés (commerces, loisirs,...), ceux de la connaissance des nouveaux modes de vie (universitaires, consultants).

Mais là aussi sont dénoncées de trop fréquentes coupures, comme celles entre la planification urbaine et l'aménagement opérationnel, entre l'urbanisme de projet et sa traduction réglementaire, entre approche sociale et aménagement de l'espace dans les quartiers en difficulté (GPV), entre public et privé. C'est l'insuffisance de brassage entre des professions qui devraient beaucoup plus travailler ensemble, par exemple celles de la conception urbaine (architectes, paysagistes, urbanistes, ingénieurs...).

Dans ce monde souvent qualifié d'« éclaté », « balkanisé », « atomisé », des méfiances existent encore et la capacité à les surmonter est un véritable enjeu. Cette fragmentation est pour une large part le reflet de la complexité du champ et de la multiplicité des dimensions à prendre en compte. L'urbanisme se pratique de différentes manières, et peut-être faudrait-il clarifier la contribution spécifique des différentes disciplines, trop souvent concurrentes entre elles, à ces pratiques.

En résumé, on peut dire :

- qu'on ne peut pas vraiment parler de « communauté professionnelle »
- qu'il y a insuffisance d'espaces de débats, de lieux d'accumulations des savoirs
- que le besoin de renforcer les liens, de faire « synthèse » ou de mettre en cohérence est fortement ressenti.

• **L'urbanisme est absent du débat public, et les professionnels sont mal connus de beaucoup d'élus.**

On entend beaucoup plus s'exprimer la profession d'architecte (plus nombreuse, organisée et réglementée), ou celle de paysagiste (bien moins nombreuse mais positionnée sur un créneau plus visible et répondant à une forte attente de l'opinion sur le « qualitatif »).

La compréhension de la démarche d'urbanisme, et, en corollaire l'identité et la visibilité de la profession d'urbaniste sont un problème pour un grand nombre d'élus (si l'on excepte bien sûr les maires ou adjoints les plus éclairés qui ont mis la question urbaine au cœur de leur mandat municipal ou intercommunal). Parlant des urbanistes privés d'aucuns disent mal connaître leurs missions, s'inquiéter d'un langage codé ou incompris. Beaucoup de confusions existent : l'urbanisme est parfois assimilé soit à un corps de règles, soit à la seule composition urbaine (méconnaissance ou méfiance à l'égard des dimensions études urbaines, réflexions stratégiques). Certains attribuent aux urbanistes la responsabilité principale des conceptions et dérives des grands ensembles. Les décalages sont encore plus forts bien entendu dans les villes moyennes ou petites, les communes de banlieue ou du grand périurbain.

Le constat formulé est celui d'un déficit de « culture urbaine » dans la société française, très en retard sur d'autres pays européens.

Plus globalement on peut dire que le débat sur la ville en France, même s'il monte en puissance, est surtout porté par un nombre restreint de collectivités locales (d'abord les villes

importantes). Il est peu présent dans le débat politique national et dans l'opinion. Ce débat sur la ville met peu en évidence les questions d'urbanisme (bien qu'implicitement présentes partout) car il couvre un spectre beaucoup plus large : l'exclusion sociale, la mise en oeuvre des lois récentes, la fiscalité, la gouvernance et la démocratie participative...

• **Dans le débat public, les questions de société occultent celles de la ville, et pourtant elles peuvent être refondatrices de nouvelles problématiques urbaines.**

Beaucoup de questions qui sensibilisent aujourd'hui l'opinion sont formulées comme des problèmes de société. Mais elles interpellent implicitement parfois de manière très forte l'organisation et la gestion de l'espace urbain aux différentes échelles.

On peut ainsi évoquer la sécurité dans les quartiers et l'espace public, la question de l'exclusion sociale et du « vivre ensemble » dans la ville, les problèmes d'environnement, de développement durable et d'effet de serre, les nouveaux modes de vie, la demande de qualité, d'esthétique, d'urbanité, l'attente beaucoup plus grande de « débats citoyens » et de participation démocratique dans lesquels les professionnels doivent trouver leur place (qualité des outils de communication...), etc...

Ces questionnements sont puissants mais le **lien** à faire avec l'organisation urbaine, l'aménagement de l'espace, n'est pas compris, pas lisible. Les urbanistes eux-mêmes n'expriment pas ce lien, ils ont tendance à parler de l'aménagement de l'espace pour lui même, en dépit de certains travaux récents encore insuffisamment diffusés.

La liste de questions nouvelles est large (*voir encart ci-après*). On peut dire qu'elles sont pour la plupart fondatrices de nouvelles problématiques de l'urbanisme. L'élaboration des réponses devrait mobiliser les urbanistes et leurs partenaires. Ces questions ne sont de nature à aider à redéfinir une vision contemporaine et actualisée du champ d'action de l'urbanisme.

Ces préoccupations recoupent également les attentes nouvelles résultant des lois récentes. Par exemple comment concevoir les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) prévus par la loi SRU et sur lesquels doivent s'appuyer les nouveaux SCOT et PLU qui vont couvrir la France. Quelle charnière établir avec leur traduction réglementaire, pour qu'ils ne soient pas « que du discours » ?

D'autres sujets sont repérés comme laissés en friche par les professions dans le champ de l'urbanisme. Il y a par exemple celui de la structuration du périurbain (auquel on ne peut appliquer le modèle de la ville historique), de la grande périphérie, des rapports entre monde urbain et monde rural. Plus généralement, l'investissement urbanistique est très insuffisant dans les franges périphériques, dans les villes moyennes et petites, dans les départements peu peuplés où les enjeux territoriaux sont néanmoins importants et totalement sous estimés.

Pour compléter cette liste des nouvelles attentes, on soulève également la question de la **qualité** des études, et de la qualité de l'expertise.

Celle de la formation des professionnels de l'urbanisme, est conséquemment posée (interrogations sur le contenu et la cohérence des formations existantes, place insuffisante faite à l'enseignement du projet urbain, problème de la formation permanente). Le réseau des Instituts et celui des Ecoles d'architecture et d'ingénieurs ou le CNFPT sont très demandeurs.

## **QUELQUES THEMATIQUES TRANSVERSALES OU SOCIETALES INTERROGEANT LES URBANISTES (liste indicative et non hiérarchisée)**

• **L'impact des trois lois, Voynet, Chevènement, SRU**, sur les nouvelles cohérences territoriales ou thématiques : comment, à travers l'urbanisme, mieux combiner les échelles, mieux faire le lien entre les politiques sectorielles ? Comment donner effectivement prééminence à la démarche de projet ? Quels sont les nouveaux modes d'emploi des outils de gestion de l'espace ? Comment les articuler entre eux ? Comment formuler aujourd'hui le lien entre urbanisme et l'aménagement du territoire ?

• **Environnement**, démarches HQE, écologie urbaine, effet de serre, **développement durable**, : comment prendre en compte beaucoup plus fortement, comme en Europe du nord, ces préoccupations dans l'organisation urbaine, la planification, l'aménagement, et dans les PADD ?

• **Le lien social**, la lutte contre la ségrégation, la ville éclatée, fragmentée : l'aménagement de l'espace à l'échelle des quartiers, ou de la trame de la ville, peut-il contribuer à moins d'enfermement, plus de mixité, plus d'urbanité ?  
Comment dans cette perspective, aborder les questions de sécurité dans l'urbanisme ?

• Comment aborder aujourd'hui l'aménagement comme levier du **développement économique** ?  
Comment intégrer la dynamique des marchés dans la dynamique du projet urbain ?

• **La qualité urbaine** : quelle synergie établir entre les professions d'urbaniste, d'architecte, d'ingénieur, de paysagiste, d'artiste... ? La place de la culture, du patrimoine, du paysage dans la construction de l'identité des territoires : questions souvent mal abordées. La ville est « paysage » ...

• **La question du péri-urbain** : le modèle de la « ville historique » n'est pas transposable  
Comment inventer une ville « postmoderne » pour la périphérie ? Comment traiter les **franges** avec l'espace rural (méconnaissance réciproque du monde urbain et du monde rural) ?

• **L'impact de l'évolution des modes de vie** : le temps libre, les nouvelles pratiques commerciales, de loisirs, de tourisme, la place des personnes âgées dans la ville, l'usage des nouvelles technologies... Quelles conséquences sur l'aménagement ?

• Quel est l'apport des urbanistes sur les questions de **déplacement et de mobilité**, la place de la voiture dans la ville, les rapports de force pour occuper l'espace, la gestion des usages de l'espace public ? Sur les rapports entre infrastructures et qualité de l'espace urbain ?

• Comment prendre en compte dans l'urbanisme les **risques naturels et technologiques** ?  
L'eau ? La pollution ?

• Quelle place des professionnels dans la **médiation**, le **débat public**, l'écoute des citoyens ?  
Comment mieux communiquer pour le grand public sur les études urbaines, les documents d'urbanisme, les projets ? Comment développer une expertise pluraliste pour ouvrir le débat ?

• **La qualité des études urbaines**, la **qualité des documents d'urbanisme**, leur capacité de communiquer : comment fixer le niveau d'exigence, quels sont les critères à mettre en avant ?

- **Le déficit de la commande d'urbanisme sur de nombreux territoires questionne les maîtrises d'ouvrage, et explique pour une large part la grande faiblesse du milieu professionnel privé.**

Tous les témoignages convergent sur le constat d'un milieu privé d'une grande faiblesse quantitative (structures peu nombreuses) et qualitative (petitesse et isolement).

Le milieu professionnel a un **problème économique** récurrent qui est la **sous-rémunération** des études, liée elle-même à la faiblesse des budgets consacrés aux études par beaucoup de collectivités locales. L'impact du retrait de l'Etat après la décentralisation n'a jamais été pleinement compensé, sauf dans quelques grandes agglomérations. Les limites d'une étude urbaine sont elles-même élastiques (dépassements fréquents des budgets liés à la participation demandée à des réunions de concertation, l'étude d'autres variantes etc...). Beaucoup de bureau d'études vivent mal, surtout si leur seule activité est l'urbanisme ; et il n'est pas forcément sain que cette activité déficitaire soit compensée par d'autres mieux rémunérées comme les projets opérationnels ou l'architecture, comme le font certaines agences. Cette situation est préjudiciable à la qualité des études et à celle des documents d'urbanisme. La sous-rémunération notamment conduit à la reproduction de modèles stéréotypés inadaptés à la situation à traiter.

Le déficit de culture « études urbaines » est en cause dans beaucoup de collectivités, élus et services où les compétences « urbaines » sont souvent faiblement représentées. Lorsqu'elles existent les études ne sont pas toujours suffisamment valorisées, ou capitalisées dans la durée. La préférence est souvent donnée aux projets et à l'opérationnel. Pourtant beaucoup de projets précipitamment étudiés se sont avérés mal conçus au bout de quelques années. Les lois récentes ont souligné l'importance, aujourd'hui mieux reconnue, des diagnostics territoriaux, des études préalables. Les petites collectivités manquent de moyens financiers, certes les nouvelles solidarités intercommunales pourront peut-être y remédier, mais en partie seulement.

Le décalage avec d'autres pays européens est du point de vue rémunération des études très important (de 1 à 2 selon J.M. Roux, en charge d'une étude comparative pour la DGUHC)

La régénération d'un milieu professionnel privé est indispensable pour répondre aux nouvelles attentes, comme aux conséquences des loi récentes. Elle passe nécessairement par une relance de la « commande » d'urbanisme et notamment de la fonction « études », par l'élaboration de « référents » clairs pour la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre et par une action pédagogique importante auprès des collectivités locales, avec l'appui des associations d'élus et de l'Etat.

Elle passe aussi par la prise de conscience qu'il existe un « déficit d'urbanisme » en France, que cela présente d'importants inconvénients, et que l'existence d'un milieu professionnel de qualité peut aider à y remédier.

Le « désert » de matière grise est particulièrement dénoncé dans les départements moyens ou petits, où il n'y a pas ou très peu d'urbanistes, tant dans la maîtrise d'ouvrage publique (Etat ou collectivités locales) que dans le privé.

Une inquiétude est également manifestée : celle des difficultés de recrutement quand la reconstitution d'équipes locales publiques ou privées commencera à prendre de l'ampleur.

### III – CE DIAGNOSTIC ECLAIRE CE QUE POURRAIENT ETRE LES MISSIONS ET LE POSITIONNEMENT D'UN FUTUR CNOU

#### 3.1 – Un lieu d'impulsion et de synthèses, sur les enjeux de l'urbanisme et les nouvelles problématiques à promouvoir.

L'objectif est de cerner ce que sont aujourd'hui les nouvelles attentes de la société urbaine, et des acteurs publics ou privés, sur le champ de l'urbanisme et de l'aménagement des espaces urbains. Redéfinir les enjeux en partant des nouvelles attentes est de nature à donner de nouvelles perspectives au monde professionnel et de la visibilité à ses domaines d'intervention.

Cela suppose à la fois :

- **Un dialogue entre urbanistes et donneurs d'ordres** : élus, Etat, maîtres d'ouvrage, producteurs de la ville (aménageurs, promoteurs, développeurs et investisseurs privés).
- **Un dialogue avec les partenaires des urbanistes**, pour identifier et approfondir les questions que la société urbaine pose à l'aménagement de l'espace, explorer les nouvelles réponses à apporter.

L'encart précédent (page 10) donne une liste indicative de **thématiques transversales** interpellant ceux qui travaillent sur l'espace urbain et les territoires aux différentes échelles. Pour beaucoup d'entre elles les urbanistes sont encore peu mobilisés, peu présents.

On peut dire d'une certaine façon que « pour faire la ville, l'aménagement de l'espace est un des leviers, mais ce n'est pas le seul, et il ne peut être abordé de façon isolée ».

Le CNOU pourrait ainsi contribuer à cet objectif en étant au niveau national :

- **Un lieu de « brassage », de débat et de créativité** entre professionnels de l'urbain et des sciences humaines, entre praticiens et chercheurs, maîtres d'ouvrage et experts de disciplines et statuts variés. Il s'agit notamment de faire le **lien** entre les diverses composantes d'un milieu reconnu comme éclaté, de faire **synthèse** entre les dimensions abordées.
- **Un lieu de repérage de nouveaux axes de travail**, fonctionnant comme une « boîte à idées », s'appuyant notamment pour cela sur des travaux des centres de ressource existants <sup>1</sup> ou sur des expériences françaises ou étrangères et visant à **approfondir, amplifier et diffuser**

Le rôle d'amplificateur de débat, de passeur et de diffuseur, plutôt que de producteur direct, est évidemment essentiel. Dans ce but le CNOU pourrait ainsi passer des commandes, formuler des recommandations, s'assurer des suites, prendre des initiatives en matière de diffusion. Par exemple, susciter de nouvelles collections chez les éditeurs.

---

<sup>1</sup> Parmi les pôles de compétence et lieux de capitalisation, on peut citer : CERTU, PUCA, ateliers projet urbain de la DGUHC, CODIRDU, FNAU, universités d'été du CFPU, groupes de travail de l'Institut des Villes, Club Ville-Aménagement, CDC, réseau des GPV, groupes prospective de la DATAR, de la DRAST, travaux du CGPC, groupes régionaux d'échange (PREDAT ...), etc ...



Des initiatives sont également nécessaires pour **amplifier les mises en réseau** des professionnels, qui facilite la capitalisation et les échanges d'expériences. Le fonctionnement en réseau qui permet d'échanger les expériences et d'accumuler les savoirs est parfois puissant mais aussi aléatoire car c'est beaucoup une affaire de personnes. Il y a encore trop d'isolement, une organisation plus systématique est à mettre en place.

Enfin cette consultation fait ressortir les conséquences à tirer de ces réflexions sur la **formation** initiale et permanente des professionnels.

### **3.2 – Une mission de pédagogie et de construction de référents sur la commande en urbanisme. L'équivalent d'une « MIQCP » de l'urbanisme.**

Dans le domaine de l'architecture publique les choses sont claires. Les repères sont donnés par la loi MOP, le code des marchés publics, la loi sur l'architecture de 1977, la réglementation de la profession d'architecte. Les maîtres d'ouvrage connaissent les missions qu'ils peuvent confier aux maîtres d'œuvre pour la construction d'un bâtiment ou d'un équipement, les référents existent pour le calcul des rémunérations. Un important travail de pédagogie a été conduit par la MIQCP sur les méthodes pour promouvoir la qualité architecturale et urbaine, pour conseiller sur les procédures, sur les concours ou consultations, sur les marchés de définition...

Dans le domaine de l'urbanisme, il n'y a pas l'équivalent en matière de référents. On en aurait pourtant le plus grand besoin comme l'a montré le diagnostic ci-dessus, même si, bien sûr, la nature de l'objet (construire un bâtiment, faire la ville) est très différente. Par exemple l'élaboration, avec les associations d'élus, de cahiers des charges des différents types d'études urbaines, dans le nouveau contexte actuel, serait particulièrement utile.

Là aussi il s'agit non de créer une nouvelle structure mais de s'appuyer sur des structures existantes comme le CERTU, la MIQCP, etc..., et aussi passer des commandes à des bureaux d'étude. Le CNOU, qui devrait à cette fin disposer d'un budget d'études, jouerait un rôle de commanditaire et aurait en charge d'animer un pilotage partenarial.

Il faut insister sur la diffusion d'exemples et l'action pédagogique auprès des collectivités, pour faire naître du « désir » d'études urbaines chez les élus.

A signaler également l'intérêt de procéder à des comparaisons européennes et internationales car il y a aussi un enjeu à l'export de l'ingénierie et des savoirs faire français sur l'urbain.

### **3.3 – Une posture d'autorité morale indépendante**

Une telle instance doit être en capacité de dialoguer avec les grandes associations d'élus, et de leur adresser des messages, d'interpeller les pouvoirs publics, c'est à dire les différents ministères concernés (Equipement, Intérieur, Education Nationale, Culture, Environnement et Aménagement du Territoire ...), de porter les débats sur l'urbanisme dans la société.

De l'avis des personnes interrogées, le CNOU devrait pouvoir formuler des recommandations ou exprimer des prises de position publiques, ce qui suppose une liberté d'auto-saisine (n'excluant pas la possibilité d'être consulté par les ministères). Il doit pouvoir interpeller les

pouvoirs publics sur des questions de formation des professionnels, de statut (par exemple les urbanistes territoriaux), d'organisation des structures de maîtrise d'œuvre, d'éthique ...

Ce rôle d'autorité morale implique la présence de l'Etat, souhaitée par tous. L'Etat est notamment attendu comme garant des grands équilibres territoriaux, comme producteur d'orientations nationales, des outils et méthodes que doivent s'approprier les acteurs des territoires. Il est par ailleurs, lui aussi, employeur d'urbanistes et a des responsabilités en matière de recherche et d'enseignement. Mais à l'heure de la décentralisation le CNOU ne doit pas pour autant apparaître comme une émanation de l'Etat, et il n'est pas souhaitable que son président soit un représentant de l'Etat.

## **IV – CONSEQUENCES SUR LA COMPOSITION, LE MODE DE FONCTIONNEMENT ET DE PRODUCTION DU CNOU..**

### **4.1 - Une composition mixte.**

Tout ce qui précède conduit à « insister » sur la diversité de la composition qui doit refléter la complexité du champ, et une image fédératrice où chacune des composantes puisse se reconnaître.

Il faut mélanger la représentation institutionnelle et des nominations individuelles privilégiant la créativité, l'imagination, l'anticonformisme, et laissant toute sa place à la confrontation de points de vue différents, voir à la controverse. Les mélanges de générations, de personnalités connues et d'autres moins, sont indispensables.

Un premier scénario, à débattre, conduit à proposer la typologie suivante, sur la base d'un effectif de l'ordre de 60 personnes en formation plénière, qui pourrait s'organiser en trois composantes :

- Des urbanistes et des professionnels de l'urbain.  
Il faut que soient exprimées les préoccupations des principales composantes professionnelles (CFDU, FNAU, SFU, UT, service des villes) mais aussi que s'expriment des professionnels choisis « intuitu personae », porteurs de la dynamique recherchée, des membres des professions connexes (architecte, paysagiste, ingénieur...) des experts ou des chercheurs porteurs de thèmes tels que l'environnement, les modes de vie, le lien social (directeur de GPV...), le développement économique, les thématiques commerces, loisirs, culture, patrimoine..., la mobilité, la médiation, l'aménagement du territoire.
- Des donneurs d'ordre, des élus, des représentants de la mouvance des principales associations d'élus (AMF, AMGVE, AMVBF, FVM...), des représentants de l'Etat (principaux ministères concernés), et aussi des associations d'usagers.
- Des « producteurs » ou gestionnaires de ville (aménageurs, promoteurs, investisseurs, entreprises...) et aussi des scientifiques, intellectuels, des représentants du monde de la formation (universités, Ecoles, CNFPT...), et des médias.

L'équilibre entre ces trois composantes est à affiner : un tiers pour chaque composante, ou un peu plus pour la première.

Parmi les personnes choisies, il conviendra de désigner quelques urbanistes étrangers pour assurer le lien avec les réflexions en cours dans les autres pays, notamment européens.

### **4.2 – Mode de fonctionnement et de production.**

Dans ce scénario, l'effectif important d'un tel conseil (que l'on retrouve aussi dans des instances équivalentes) impose un rituel de « grand messe » qu'on ne peut envisager qu'une à deux fois par an. D'autres modalités de fonctionnement sont donc indispensables en complément.

Il est proposé :

- Des commissions ou groupes de travail à effectifs plus limités, mais pouvant fonctionner à géométrie variable.  
Cette formule est indispensable si l'on veut fonctionner sur la posture de « boîte à idées » créative impliquant des groupes d'une taille de l'ordre de 10 à 15 personnes.  
On peut aussi envisager des groupes thématiques, à durée de vie limitée, qui produisent un rapport soumis ensuite au conseil plénier.  
La CNPEAU (conférence nationale permanente de l'enseignement de l'aménagement et de l'urbanisme) qui doit être relancée pourrait être considérée comme une émanation de ce conseil plénier.
- Des dossiers préparés à l'avance par le secrétariat général, ou un groupe de travail ou commission ad'hoc.
- Un minimum de moyens est recommandé, à calibrer raisonnablement par référence à d'autres conseils nationaux et à mobiliser à l'initiative de la DGUHC, première direction concernée.  
Cela implique la nomination par la DGUHC d'un secrétaire général qui puisse s'appuyer sur quelques personnes pour la préparation des dossiers et l'animation des groupes de travail (rapporteurs mobilisés au sein du CNOU, au sein de directions des ministères concernés etc...). La mise à disposition de crédits d'étude est également souhaitable, de même que la communication de travaux conduits à l'intérieur de telle ou telle structure et susceptible d'alimenter les réflexions du CNOU.

Le conseil national fonctionne par auto-saisine, et peut être consulté par les ministères concernés sur toute question intéressant l'urbanisme.

Il se réunit en formation plénière au moins une fois par an. Il produit une fois par an un rapport qui peut être ciblé sur un thème. Il énonce des recommandations chaque fois qu'il le juge nécessaire, et les transmet aux autorités compétentes. La réunion plénière annuelle aurait un caractère solennel, avec ordre du jour et dossiers préparés à l'avance, et donnerait lieu à communication notamment en direction des médias. Il est suggéré que la réunion annuelle du CNOU soit articulée avec un événement qui peut être le congrès annuel des maires, ou la conférence des villes, ou un forum organisé à son initiative.

#### **4.3 – Présidence du CNOU.**

Le Président de cette instance doit disposer d'une notoriété, d'une autorité, et d'une indépendance reconnues qui lui permettent de contribuer au rayonnement du Conseil National, et d'être écouté des pouvoirs publics et du monde des élus.

Il est souhaitable qu'il ait une position de fédérateur par rapport aux diverses familles composant le CNOU, et une disponibilité suffisante.

Les avis recueillis n'ont pas permis de trancher sur le profil et laissent la discussion ouverte. On peut envisager un élu dont l'engagement sur ces questions urbaines soit reconnu, un professionnel de l'urbanisme « faisant autorité » et capable de fédérer ses collègues (profil rare), ou une personnalité extérieure au champ mais s'intéressant de près au sujet et motivée pour s'y investir.

## V- RECOMMANDATIONS SUR LA MISE EN PLACE DU CNOU.

La mise en place d'un Conseil National dans sa formation définitive, à travers une décision administrative, nécessite un temps de préparation en raison de sa complexité, du consensus minimum à réunir, des consultations éminemment souhaitables, notamment pour sa composition et sa présidence, et pour qu'il soit approprié par le milieu.

Un premier jalon sous forme de préfiguration peut être posé dans l'immédiat.

Il pourrait se traduire par la désignation (par décision DGUHC) d'un groupe restreint constituant une sorte de « germe », de noyau de départ du CNOU (une vingtaine de personnes ?). Ce groupe devrait être composé dans l'esprit des propositions de ce rapport mais sans rechercher de représentation exhaustive. Il pourrait en tant que de besoin associer d'autres personnes.

Il aurait une double mission :

- proposer (dans un délai à fixer, 6 mois, 1 an ? ) la composition définitive du conseil et préciser son mode de fonctionnement,
- conduire des premières actions de préfiguration sur quelques thèmes à définir.

Ce groupe pourrait ainsi commencer à lancer des réflexions sur la commande en urbanisme, la question de la rémunération des études, l'évolution des métiers...

Une production pourrait être attendue sur des sujets tels que la méthodologie des PADD (SCOT et PLU), la qualité des documents d'urbanisme et des études urbaines... D'autres thèmes peuvent faire l'objet de groupes de travail.

Le groupe aura à réfléchir sur l'articulation à établir avec les autres conseils nationaux, comme cela a été évoqué au chapitre 1, et aussi avec l'Institut des Villes (la question a été souvent posée). Peut-être faudra-t-il un jour établir une liaison organique avec cet Institut, mais il est de création trop récente et commence juste sa montée en puissance, il faudra un peu attendre pour en décider.

Ce groupe de préfiguration a moins besoin d'un président que d'un animateur (ou une équipe d'animateurs). Il reste à trouver un nom à ce groupe initial.

De même que reste ouverte la dénomination à retenir pour le futur « conseil »:

*Conseil national d'orientation de l'urbanisme (CNOU) ?*

*Conseil national de l'urbanisme (CNU)?*

*Conférence nationale de l'aménagement et de l'urbanisme (CNAU)?*

Jean FREBAULT

## **Annexe**

### **LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES**

Elisabeth ALLAIN-DUPRE, journaliste  
Jean-Paul ALDUY, maire de Perpignan  
Vincent AMIOT, DRDE Rhône-Alpes  
Francis AMPE, DATAR  
François ASCHER, universitaire  
Yves AUBERT, directeur de GPV  
Jean AUDOIN, journaliste  
Gérard BAUER, consultant  
Marcel BELLLOT, FNAU  
Catherine BERGEAL, MATE - DNP  
Dominique BIDOUE, CGPC (Pt Assoc HQE)  
Gérard BLANC, urbaniste directeur de l'aménagement dans un conseil régional  
Eric BERARD, aménageur  
Anne BOUCHEFLORAIN présidente SFU  
Martine BOYE, directrice d'agence d'urbanisme  
Claude BREVAN, déléguée DIV  
Jacques CABANIEU, secrétaire général MIQCP  
Louis CAMIZARES, urbaniste  
Michel CANTAL-DUPART, urbaniste  
Yves CHAPUIS, vice-président CA de Rennes  
Alain CLUZET, directeur d'un service d'urbanisme  
Michel CORAJOUR, paysagiste  
Francis CUIILLIER, directeur d'agence d'urbanisme  
Jean-Louis DESTANDAU, Institut des Villes  
Christian DEVILLERS, architecte-urbaniste  
Marie-Pierre DELIEGE, secrétaire générale CNV  
Claude DORIAN, DDE Yonne  
Michel DRESCH, directeur d'établissement public d'aménagement  
Christian GARNIER, vice président France nature environnement  
François GRETHER, architecte-urbaniste  
Jean-Pierre GUILLAUMAT, président OPQU  
Hervé HUNTZINGER, consultant  
Edmond HERVE, maire de Rennes, président de l'Institut des Villes  
Eric LENGEREAU, ministère culture - DAPA  
Bernard LENSEL, président « urbanistes des territoires »  
Antoine LOUBIERE, journaliste  
Patrick LUSSON, urbaniste, (Millénaire 3 Grand Lyon)  
Ruth MARQUES, DGUHC  
Ariella MASBOUNGI, ateliers projet urbain - DGUHC  
Alexandre MELISSINOS, architecte-urbaniste, professeur au centre des hautes études du patrimoine  
Michel MICHAUD, directeur cycle urbanisme Science Po Paris  
Hervé NADAL, consultant  
Pierre PELLIARD, président CFDU  
Bernard POUYET, directeur d'institut d'urbanisme

Pierre QUERCY, secrétaire général CNH  
Bernard REICHEN, architecte-urbaniste  
Michel REVERDY, directeur d'un syndicat mixte de SCOT  
Patrick RIMBERT, député, vice président communauté urbaine de Nantes  
André ROSSINOT, maire de Nancy, président de la FNAU  
Jean-Michel ROUX, consultant  
Nicole SINGIER, directeur de CAUE  
Nathan STARCKMANN, directeur d'agence d'urbanisme  
Jean-Louis SUBILEAU, urbaniste, aménageur  
Laurent THERY, directeur général des services d'une communauté urbaine  
Marc WIEL, urbaniste, consultant