



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/2000/3
7 mars 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

ATELIER ET VISITES TECHNIQUES SUR LES PARTENARIATS
ENTRE SECTEUR PUBLIC ET SECTEUR PRIVÉ

Rapport établi par M. Shostak, membre du réseau consultatif pour le logement
et la gestion urbaine, avec l'assistance du secrétariat

Introduction

1. L'atelier et les visites techniques ont eu lieu à Manchester (Royaume-Uni) les 5 et 6 novembre 1999. Ils étaient organisés par le Département de l'environnement, des transports et de la régionalisation, ainsi que l'Association pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire du Royaume-Uni, en consultation avec le secrétariat de la CEE.
2. L'atelier représentait un élément de la contribution du Royaume-Uni à la Journée mondiale de l'urbanisme. Il a réuni 30 participants de 10 pays de la CEE : Arménie, Canada, Estonie, Géorgie, Irlande, Kirghizistan, Pays-Bas, République de Moldova, Royaume-Uni et Ukraine.
3. Les travaux de l'atelier ont été centrés sur les aspects suivants :
 - facteurs essentiels de l'établissement de partenariats efficaces entre secteur public et secteur privé pour la rénovation des zones urbaines;
 - rôles respectifs des autorités locales d'urbanisme, des services responsables du logement social, des propriétaires, des promoteurs privés et des investisseurs institutionnels privés.
4. Au sein de la région de la CEE, les partenariats entre le secteur public et le secteur privé sont devenus une pratique courante et indispensable pour la réalisation des objectifs physiques, économiques et sociaux de la rénovation urbaine. Les partenariats établis dans ce domaine ont permis de mettre au point des approches nouvelles et originales pour résoudre les problèmes

GE.00-30713 (F)

complexes de la dégradation des zones urbaines, en combinant les instruments de la politique publique avec les initiatives du secteur privé dans une optique de bénéfice mutuel. La nature et les modalités de ces partenariats, cependant, sont extrêmement variables. L'atelier s'est efforcé d'attirer l'attention sur les principaux facteurs à cet égard, y compris la répartition des rôles entre les différents intervenants, nécessaires pour la réussite de partenariats entre secteur public et secteur privé.

Conclusions

5. L'atelier a offert un lieu très utile d'échange direct. Cet échange était une condition primordiale pour parvenir à une compréhension commune des problèmes rencontrés par toutes les professions ayant à s'occuper de rénovation urbaine. Les débats de l'atelier ont aussi aidé à dégager les solutions potentielles dans différents contextes. Les participants ont conclu qu'un débat ouvert était un moyen d'apprentissage plus enrichissant que l'échange de rapports écrits.

6. Les monographies nationales sur le logement établies par la CEE étaient un instrument exceptionnellement utile pour parvenir à une vision commune des défis à relever pour répondre aux besoins en matière de logement dans les pays de la CEE. Les monographies établies jusqu'ici offraient une base solide pour la mise au point de stratégies, de politiques et de pratiques nationales fondées sur des partenariats entre organes publics et organes privés.

7. Des partenariats de ce genre avaient été établis dans la région nord-ouest de l'Angleterre; ils avaient pour objet de s'attaquer à des problèmes de rénovation urbaine qui étaient rencontrés dans toute la région de la CEE, à savoir par exemple :

- nécessité de rétablir un climat de confiance dans les grands ensembles de logements collectifs s'étant dégradés au fil des années parce qu'ils avaient été sous-entretenus et sous-réparés; la privatisation systématique des grands ensembles immobiliers, dans les pays en transition, loin de résoudre ce problème pouvait en fait l'aggraver encore;
- nécessité d'attirer des investissements importants dans les centres urbains existants pour soutenir le bon fonctionnement des zones urbaines;
- nécessité d'intégrer les programmes d'investissement immobilier avec les programmes de développement social et économique pour revitaliser les quartiers urbains.

8. Les programmes de rénovation entrepris pour relever ces défis doivent tenir compte des différences en ce qui concerne les pouvoirs détenus par les organismes nationaux et de gouvernement local et la capacité du secteur privé à jouer un rôle dans chaque pays. Certaines constatations cependant étaient communes à tous ces programmes, par exemple :

- importance de la contribution que les organismes de logement social pouvaient apporter à la reconstruction des quartiers urbains;
- efficacité du rôle mobilisateur des partenariats publics/privés; ceux-ci pouvaient notamment favoriser l'aménagement de collectivités socialement équilibrées en

offrant une combinaison soigneusement conçue d'appartements à louer et d'appartements à vendre de diverses catégories de prix;

- importance primordiale d'obtenir la coopération de tous les propriétaires immobiliers principaux dans les zones à rénover; à défaut, le secteur public devait avoir la faculté de "recomposer" des sites là où il existait des problèmes;
- nécessité essentielle d'intégrer les initiatives de développement physique (y compris le logement), social et économique dans le cadre de programmes complets de rénovation.

9. Les présentations, discussions de l'atelier et visites techniques se rattachaient à quatre points de l'ordre du jour :

- a) déclaration du Ministère des transports, de l'environnement et de la régionalisation;
- b) monographies nationales sur le logement établies au sein de la CEE;
- c) partenariats secteur public/secteur privé;
- d) initiatives sociales et économiques dans le cadre d'initiatives de rénovation urbaine.

I. DÉCLARATION D'OUVERTURE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA RÉGIONALISATION

10. Mme Beverly Hughes, membre du Parlement et sous-secrétaire parlementaire du Département des transports, de l'environnement et de la régionalisation, a souhaité la bienvenue aux participants. Dans sa déclaration, elle a rappelé que son Gouvernement était résolu à mobiliser de manière novatrice les partenariats secteur public/secteur privé. La politique de la "troisième voie" se fondait justement sur une collaboration large et active entre ces secteurs en matière de développement social, économique et physique. Les mesures d'investissement en faveur du renforcement des capacités locales et de la création d'emplois étaient systématiquement mises en œuvre en liaison avec des projets d'amélioration de l'habitat et de l'environnement.

11. Le Ministre a rappelé qu'après un attentat à la bombe, la reconstruction du centre urbain de Manchester avait été immédiatement déclarée priorité nationale (voir plus bas). Ce programme représentait un exemple particulièrement réussi de politique de partenariat. Dans tout le Royaume-Uni, on était arrivé à la conclusion que les règles d'un partenariat efficace étaient :

- de rassembler une large gamme de compétences;
- d'associer ressources publiques et ressources privées;
- d'accroître l'implication des divers groupes dans les plans et projets;
- de rechercher une approche plus "concertée" de la mise en œuvre.

II. PROGRAMMES CEE

12. Mme Christina von Schweinichen (secrétariat de la CEE) a décrit les finalités et le contenu des travaux de la CEE relatifs aux politiques du logement à la rénovation des villes.

Quatre monographies nationales sur les politiques du logement avaient été établies jusqu'ici : Bulgarie, Pologne, Slovaquie et Lituanie.

Une cinquième est prévue en Roumanie. Chaque monographie a été élaborée par une équipe d'experts internationale et offre un bilan complet du secteur de l'habitat. Les objectifs de ces travaux sont :

- d'aider les autorités centrales et locales à développer les compétences nationales pour l'analyse du secteur du logement et pour la fixation des priorités de la politique;
- d'aider à suivre la mise en œuvre des recommandations des monographies;
- de promouvoir le marché du logement et d'aider les institutions financières nationales et internationales et les investisseurs privés à prendre des décisions en matière d'investissement dans le secteur de l'habitat;
- de promouvoir une comparaison des secteurs du logement et des points critiques, problèmes et solutions entre les pays.

13. Les programmes de rénovation urbaine et de modernisation de l'habitat étaient un élément connexe important du programme le travail de la CEE. Sous les auspices de la CEE, une équipe spéciale avait été établie pour faire le point sur les politiques appliquées en matière de rénovation urbaine et de modernisation de l'habitat sur la base de quatre études de cas séparées. Celles-ci passaient en revue les plans, moyens de mise en œuvre et progrès accomplis pour chacune des quatre villes étudiées. Ces quatre études de cas avaient été récemment évaluées.

14. Le principe fondamental appliqué en ce qui concerne les monographies nationales sur la politique du logement et les études de cas sur la politique de rénovation urbaine et de modernisation du logement était que le pays ou la ville qui en fait l'objet devrait considérer le projet comme un élément important du débat politique sur le rythme et l'orientation de la transition dans le secteur du logement. Ces études étaient destinées à apporter des informations utiles pour le processus de fixation des priorités et de prise de décisions en matière d'investissement.

15. Se fondant sur son expérience du travail au sein de l'équipe internationale d'experts, M. Nigel Armstrong (United Kingdom Housing Corporation) a déclaré que le programme CEE de monographies nationales sur le logement était une initiative internationale exceptionnellement utile. Ce programme offrait aux praticiens une structure efficace d'apprentissage informel.

16. Grâce à la "vue en hauteur" que pouvait avoir l'équipe d'experts, le champ couvert était, ce qui est normal, beaucoup plus large que le champ de vision d'un observateur individuel. De ce fait, les monographies nationales offraient un bien meilleur rapport coût/efficacité que les études similaires établies par les grandes firmes de consultants professionnels multinationaux. Dans ce

programme mené sous les auspices de l'ONU, les experts étaient recrutés dans plusieurs pays, et le programme de monographies n'était pas perçu comme représentant une forme d'aide "bilatérale", mais plutôt comme l'effort de groupes de professionnels pour partager leur expérience et leur compréhension des problèmes communs et pour mettre au point des solutions appropriées.

17. Il a été noté cependant que certains aspects du programme pourraient mieux fonctionner :
- le processus d'élaboration des monographies nationales sur la politique du logement pourrait être rendu plus efficace si une organisation était désignée "organisation hôte" pour l'équipe visiteuse. Cette organisation pourrait alors assumer la responsabilité des préparatifs à mener avant les réunions. Dans l'idéal, ces préparatifs incluraient la présentation de documents d'information, la collecte de jeux de données principales et la programmation de réunions et de visites;
 - des calendriers fermes pour la préparation et l'élaboration de chaque monographie devraient être établis et des réunions de "bouclage" devraient être prévues une fois la monographie établie. Dans l'idéal, le processus de finalisation des textes de monographies devrait être accéléré et des réunions de suivi avec les principaux participants devraient être inscrites au calendrier;
 - on a reconnu que ces modifications auraient pour effet d'accroître le coût de chaque monographie; les améliorations du processus, cependant, confèreraient une valeur encore accrue au programme des monographies nationales.

III. PARTENARIATS SECTEUR PUBLIC/SECTEUR PRIVÉ

18. M. Vince Nadin, professeur à l'Université de l'Ouest de l'Angleterre, a présenté un document-cadre qui devait aider à mieux comprendre les partenariats secteur public/secteur privé pour le développement urbain dans toute la CEE. Il a défini le partenariat comme la mobilisation d'une coalition d'intérêts de plusieurs secteurs en vue d'élaborer et de suivre la mise en œuvre d'une stratégie convenue, ou de prendre des mesures de développement dans un domaine particulier.

19. Le principal avantage du travail en partenariat était d'apporter un bénéfice mutuel grâce à la mise en commun des objectifs des différents partenaires. Ainsi, le secteur public tendait à renforcer son esprit d'entreprise, tandis que le secteur privé s'ouvrait plus largement aux responsabilités sociales. Dans le cadre du partenariat, les moyens financiers du secteur public étaient utilisés comme levier pour mobiliser les investissements du secteur privé. Il a décrit différents types de partenariat à cet égard :

- programmes communs à grande échelle de rénovation d'une zone;
- exploitation par les municipalités de l'augmentation de la valeur des terrains qu'elles détiennent;
- lancement d'entreprises communes;

- accords juridiques;
- utilisation des fonds publics pour mobiliser les investissements privés;
- promotion de partenariats par des systèmes d'appel d'offres et de subventions.

20. M. Lee Shostak, membre du réseau consultatif CEE pour le logement et la gestion urbaine et consultant privé, a examiné comment les partenariats secteur public/secteur privé pouvaient être utilisés au mieux pour mettre au point des projets efficaces d'aménagement mixte. Dans sa présentation, il a cité des extraits du guide de pratiques recommandées, Making Mixed Use Happen, établi pour l'agence de rénovation urbaine officielle d'Angleterre English Partnerships. Au Royaume-Uni, l'intérêt de favoriser les aménagements mixtes afin d'établir des environnements urbains viables est maintenant reconnu. Ces aménagements intègrent des logements sociaux et des logements de propriétaires ainsi que toute une série de locaux de vente de détail, de récréation, de commerce et d'artisanat, ainsi que des aménagements collectifs.

21. L'un des avantages de ces projets était de réduire les besoins de déplacements en voiture particulière en permettant aux habitants de vaquer à de nombreuses tâches quotidiennes sans changer de lieu. D'autre part, les aménagements mixtes offraient l'avantage, par rapport aux aménagements à usage unique, d'engendrer un sentiment d'identification aux lieux et d'appartenance à une collectivité.

22. Le type de promoteur jouait un rôle déterminant dans le lancement des grands projets d'aménagements nouveaux et de rénovation. Il s'agissait souvent d'organismes d'État ou d'entreprises mixtes. Dans le cas des promoteurs du secteur privé, ceux-ci mobilisaient les capitaux pour la construction de projets individuels dans le cadre d'un grand ensemble, et c'est eux qui assumaient la majeure partie du risque. La réalisation d'un grand projet d'aménagement mixte comportait cinq étapes :

- formulation du concept et définition;
- contenu du projet et évaluation du site;
- plan d'ensemble;
- promoteur originel et plan financier;
- mise en œuvre du projet.

IV. VISITES TECHNIQUES

23. Les présentations résumées ci-dessus ont été complétées par trois visites techniques se rapportant à de grands projets d'aménagement urbain qui avaient été menés à bien avec succès dans le cadre de partenariats entre secteur public/secteur privé.

A. Le Village urbain de Hulme

24. La visite au village urbain de Hulme a fourni un exemple de la manière dont les investissements publics pouvaient être utilisés pour inciter des promoteurs privés à assumer les éléments principaux d'un programme de rénovation de zones urbaines. Le promoteur du projet était l'entreprise Ulm Regeneration Limited, établie en partenariat entre le Conseil municipal de Manchester, des groupes locaux et des organismes du secteur privé. Le plan d'action initial de cinq ans avait défini les objectifs stratégiques suivants :

- renforcement de la base économique locale;
- amélioration de l'accès à l'emploi pour la population locale;
- amélioration de l'état du parc immobilier et élargissement du choix en matière d'occupation des logements;
- amélioration de la qualité de l'environnement physique;
- promotion et développement des structures associatives.

25. Au cours des cinq premières années, le projet de Hulme avait réussi à attirer près de 200 millions d'investissements du secteur public et du secteur privé. Il avait ainsi été possible de remplacer près de 3 000 logements vétustes à accès par coursière et de construire plus de 2 200 logements modernes et attrayants pour vente ou pour location. Plus de 1 000 habitants du quartier avaient acquis de nouvelles compétences et le taux de chômage avait reculé sensiblement. Il existait maintenant 60 équipements collectifs nouveaux, un centre de soins primaires novateur et un nouveau centre commercial.

26. Trois enseignements principaux pouvaient être tirés du projet de Hulme :

- un programme d'investissement complet (d'aménagement physique, économique et social) était nécessaire si l'on voulait lancer un processus de rénovation viable;
- les habitants devaient être activement associés au programme de rénovation si l'on voulait établir un environnement attrayant de vie, de travail et d'investissement;
- des partenariats public/privé étaient les instruments les plus efficaces pour la mise en œuvre d'une approche globale et dans laquelle les habitants participent activement.

B. Centre urbain de Manchester

27. La visite du projet de réaménagement du centre urbain de Manchester a permis aux participants de voir comment le Conseil municipal de cette ville avait procédé, en coopération active avec les milieux d'affaires privés et le Gouvernement central, pour reconstruire des zones commerciales détruites par un attentat terroriste. Le promoteur de l'ensemble du programme était une entreprise mixte, la Manchester Millennium Task Force, dans le cadre de laquelle les entreprises privées avaient chacune mise au point ses propres projets. Le programme de rénovation incluait les éléments suivants :

- réaménagement et reconstruction du centre de commerce de détail;
- politique systématique de réparation et de restauration des bâtiments historiques;
- établissement d'un nouveau centre récréatif et de spectacle;
- instauration d'un nouvel environnement convivial et favorable aux piétons dans tout le centre urbain.

28. La mise en œuvre réussie de ce projet de réaménagement mixte (d'une valeur dépassant 500 millions de livres) prouvait la valeur des travaux de l'équipe de travail mixte publique/privée qui avait été mise en place grâce à un conseil municipal bien inspiré et aux efforts de son équipe administrative. Lors d'une réception organisée à l'Hôtel de ville par le maire de Manchester, les participants à l'atelier avaient pu rencontrer les partenaires du projet.

C. La ville nouvelle de Runcorn

29. La ville de Runcorn avait été désignée ville nouvelle en 1964. Contrairement à la plupart des projets antérieurs de ce genre, la zone à aménager incluait une ville existant déjà. L'établissement du nouveau centre urbain (baptisé d'abord shopping city, puis Halton Lea) à quelque distance du centre originel avait suscité un certain nombre de problèmes sérieux. Pour les résoudre, des mesures avaient été prises par le Conseil dans le cadre du Budget-programme de rénovation combinée, ainsi que par les propriétaires de Halton Lea, où un important programme de réinvestissement était en cours.

30. Le système de transport dans la ville nouvelle comprenait une voie express à grand débit en forme de double boucle et un réseau de lignes d'autobus; 90 % des habitants de la zone de la ville nouvelle habitaient à quelques minutes de marche d'un arrêt d'autobus. Le réseau d'autobus offrait des possibilités idéales pour un investissement en matière d'infrastructure de transports en commun et des investissements échelonnés importants étaient inscrits dans le plan local pour les transports en vue de rénover le système.

31. Sur le parc immobilier total de la commune, 32 % environ des logements (soit 16 000) étaient situés dans la ville nouvelle. On trouvait dans la ville nouvelle une gamme et une combinaison de diverses catégories de logements avec une proportion élevée d'investissements du secteur public. Dans la zone de Castlefields Ward, par exemple, près de 60 % des logements sur un total de plus de 2 000, appartenaient à des organismes agréés de logement social.

32. À l'origine, les plans établis pour la nouvelle ville avaient prévu une ville intégrée devant atteindre une population de 70 000 habitants environ, d'ici 1981. En fait la population pour l'agglomération totale de Runcorn ne dépassait pas 65 000 habitants. L'un des problèmes résultant de ce taux de population inférieur et de l'évolution démographique était l'excédent de places scolaires. À Halton, mais plus encore à Runcorn, il existait un excédent notable de places dans les écoles primaires aussi bien que secondaires, et le Conseil était obligé de prendre des mesures pour y remédier. Sous réserve de la disponibilité de ressources, la réduction nécessaire de capacité des écoles de la commune devrait être réalisée d'ici 2002. Il était prévu de le faire par réduction de la capacité des différentes écoles, par fermeture de certains bâtiments, par fusion

entre écoles et par clôture de la Norton Priory High School. Le processus de réduction faisait l'objet de consultations larges et permanentes.

33. La ville nouvelle de Runcorn était une bonne illustration du processus d'évolution intervenu au cours des 30 dernières années, des effets positifs de la rénovation urbaine et de la nécessité de poursuivre la mise en œuvre d'un programme d'action.

V. INITIATIVES SOCIALES ET ÉCONOMIQUES DANS LE CADRE DE LA RÉNOVATION URBAINE

34. M. Mike Shields, Directeur de la North West Regional Development Agency, a présenté un exposé résumant les possibilités, problèmes et solutions en matière de rénovation dans cette région de l'Angleterre. Il a parlé de la collaboration établie entre les partenaires du secteur privé, du secteur public et du secteur bénévole pour formuler une stratégie économique régionale intégrée pour la région du nord-ouest. Tous les partenaires souscrivaient à une vision commune, à savoir instaurer un cadre régional qui attire et retienne les détenteurs de compétences et de talents, qui favorise l'insertion de tous les individus dans le tissu de la vie sociale, qui protège et valorise l'environnement, le patrimoine et la culture de la région, qui stimule la créativité, l'innovation et la compétitivité, qui transforme l'image de la région, qui renforce son infrastructure, et qui soit naturellement attrayant pour des investissements nouveaux.

35. Traduire cette vision dans la réalité s'appuyait sur quatre points clefs : investir dans les affaires et les idées, investir dans les individus et les collectivités, investir dans l'infrastructure et investir dans l'image et l'environnement.

36. Ces éléments constituaient un cadre pour un plan d'action qui devait intégrer les projets d'investissement dans les domaines physique, social et économique. Les plans de la North West Regional Development Agency se fondaient sur les meilleures pratiques en vigueur au Royaume-Uni. Ils tenaient compte de la nécessité de lier l'investissement en faveur de la création d'emploi et de la formation à l'investissement en matière de logement, d'infrastructure et d'environnement. L'effet économique et social de tels programmes d'investissement combiné était bien supérieur à celui de programmes d'investissement limités à un secteur.

37. Le Dr David Miller (consultant) a évoqué l'importance des initiatives locales de développement économique en se fondant sur l'expérience qu'il avait acquise dans le cadre d'un projet d'entreprise polono-britannique. D'une durée de cinq ans, ce projet était destiné à favoriser le développement des petites et moyennes entreprises et la transformation économique des régions de Lubelskie et de Podlaskie de Pologne orientale. Dans le cadre du projet, outre la création de deux institutions de développement régional, il avait été établi deux fonds de garantie de prêts qui avaient permis de financer plus de 600 projets. Deux fonds d'investissement par prise de participation avaient investi plus de 3 millions de dollars dans 20 petites entreprises. Onze projets de locaux aménagés avec secrétariat commun avaient été mis en place et près de 20 000 personnes avaient reçu une formation.

CLÔTURE DE LA RÉUNION

38. M. John Zetter (Département de l'environnement, des transports et de la régionalisation), président de la réunion, a résumé les discussions de celle-ci, qui avaient apporté des informations très utiles sur la manière dont les secteurs public et privé avaient établi une collaboration pratique dans la région nord-ouest de l'Angleterre. Les partenariats les plus efficaces avaient été ceux menés avec la participation des collectivités locales pour des efforts de formation, de création d'emploi et d'amélioration de l'habitat et de l'environnement. Il a remercié les participants à l'atelier d'être venus et les organisateurs pour l'excellente préparation de celui-ci, et a noté que grâce à cette participation active de tous, cet atelier avait été particulièrement réussi.
