

**- L'AMENAGEMENT URBAIN A MONTPELLIER, AXE
MAJEUR DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ET LEVIER DU PROJET DE
VILLE**

Introduction

Comme à Strasbourg, il a été frappant de constater l'importance du recours spontané à des éléments contextuels pour rendre compte de l'élaboration d'Odysseum. On peut les distinguer en deux catégories : ceux qui renvoient au contexte montpelliérain et à l'action publique locale et ceux qui prennent sens en regard du projet lui-même et vont s'insérer dans le déroulement de l'action. Ce chapitre a pour objectif d'explicitier le contexte et les modalités de l'action publique locale. Trois aspects dominant les propos. Le premier concerne le pouvoir politique local, leitmotiv permanent sur lequel insistent tous les protagonistes. Le deuxième fait de la croissance économique et démographique une argumentation et un atout essentiels du projet. Le dernier inscrit Odysseum dans la continuité du projet de ville, du projet d'urbanisme et de leurs outils. Ces dimensions participent à structurer la situation de projet et l'élaboration d'Odysseum. Dans le respect de la posture de recherche, il importe alors de les examiner pour comprendre en quoi elles constituent des déterminations du processus d'élaboration.

L'exposé procédera en trois temps. Il faudra d'abord expliciter les grands traits de l'action publique locale pour mettre à jour comment volontarisme politique et stratégie de compétitivité territoriale sont caractéristiques de la situation montpelliéraine. Cela conduira à examiner, successivement, la stabilité et le leadership du pouvoir politique, les fondements et les orientations du projet de ville puis les axes de développement économique parmi lesquels figure l'ambition de faire de Montpellier une destination touristique et de développer des activités de loisirs. Ensuite, l'analyse s'intéressera de plus près à la politique d'urbanisme, vecteur majeur du projet de ville. Après en avoir explicité les grandes lignes et exposé la politique foncière mise en place pour contribuer à la maîtrise de l'urbanisation, on s'arrêtera sur les opérations d'extension urbaine engagées depuis 1978 : Antigone et Port Marianne. Premier projet lancé par la municipalité Frêche, Antigone offre un support riche d'enseignements pour mettre à jour les modalités d'action urbaine qui se sont alors installées. Elles perdurent à la fin des années 1990 avec le grand projet d'aménagement de Port Marianne, décidé en 1988, et dont Odysseum est une composante. Enfin, on accordera une attention particulière à la SERM, opérateur privilégié de la mise en œuvre de la politique d'urbanisme. Véritable socle de la collectivité publique pour conduire le développement de son territoire, c'est une composante à part entière de l'organisation de l'action publique locale. La mission de direction de projet que la SERM va remplir dans le cadre d'Odysseum n'est pas indépendante des conditions plus générales dans lesquelles elle exerce son activité et des relations qu'elle entretient avec l'équipe

municipale. L'objectif sera ici de les examiner pour comprendre les pratiques observées dans le cas singulier d'Odysseum.

Cette première étape du travail permettra d'éclairer ce qui, dans l'organisation de l'action publique locale, le projet de ville, la politique d'urbanisme et les pratiques d'aménagement, participe de la structuration des orientations et du déroulement d'Odysseum. Antérieurs et indépendants du cas étudié, ces différents points représentent en effet des éléments centraux de compréhension de la conception, du pilotage et de la situation de projet. Ils demandent, par conséquent, d'être explicités.

Le choix des dimensions traitées dans ce chapitre est dicté par la posture méthodologique qui accorde la priorité aux éléments contextuels mis en avant par les acteurs eux-mêmes. Pour compléter les entretiens et conduire une analyse étoffée, il a été nécessaire de recourir à deux autres types de matériaux. Le premier se compose de documents techniques divers (cahiers des charges, plan du schéma d'urbanisation de l'Est...), de plaquettes de présentation d'opérations ou d'organismes, de dossiers ou d'articles de presse. Le second rassemble des données bibliographiques de seconde main parmi lesquelles un recours important au travail fort documenté de J. Dubois⁸⁹. Portant sur l'étude comparée de deux opérations d'urbanisme, l'une à Aix en Provence et l'autre – Antigone – à Montpellier, il a tout particulièrement été mobilisé dans le cadre de ce chapitre pour les informations relatives au projet d'Antigone et à l'urbanisme à Montpellier. Les données empiriques utilisées pour traiter le cas de la SERM et ses relations avec la municipalité relèvent davantage de notre propre enquête et d'une étude réalisée antérieurement pour le compte du Club Ville et Aménagement⁹⁰.

⁸⁹ J. Dubois (1997).

⁹⁰ A. Bourdin, N. Arab-Rochette (1997).

A. L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : LEADERSHIP POLITIQUE ET STRATEGIE DE COMPETITIVITE TERRITORIALE

Pour comprendre Odysseum il faut remonter à la fin des années 1970

« Pour comprendre le point de départ d'Odysseum, je vais être obligé de remonter à la fin des années 1980 voire fin des années 1970 parce qu'il se situe dans un projet d'aménagement d'ensemble. Montpellier, depuis quinze ans, a une progression démographique de près de 1% par an. La population étudiante continue à croître et Montpellier fait de plus en plus concurrence à la Côte d'Azur pour le troisième âge. [...] C'est vrai pour Montpellier et son agglomération et c'est vrai pour l'Hérault et le Languedoc-Roussillon. Deuxièmement, le développement de la technopole qui crée entre mille et deux milles emplois par an ces dernières années. Pour la plupart, ce sont de nouveaux arrivants qui occupent ces emplois, sachant qu'il s'agit surtout d'emplois tertiaires qualifiés. Troisièmement, il faut savoir que depuis le début des années 1980 la ville a mis en place un plan d'aménagement et de développement. Elle a d'abord engagé Antigone et, fin des années 1980, elle a engagé un plan d'aménagement et de développement de l'est de Montpellier, c'est Port Marianne. 400 hectares sur lesquels on a mis en place un plan d'urbanisation, un schéma directeur si on peut dire. Ce plan prévoyait l'accueil de logements, d'une université, d'équipements sportifs et culturels, des zones d'activités et un secteur commercial. Donc, dès la fin des années 1980 on trouve, dans Port Marianne, un secteur réservé pour un centre commercial et un secteur, qui avait été baptisé Héliopolis, pour des activités à dominante loisirs. Odysseum, le baptême date de 1998, mais l'idée d'un pôle de services et celle d'un pôle de loisirs étaient déjà affichées dans les plans de Port Marianne. Vous allez me dire que si on regarde les schémas directeurs des villes nouvelles de la région parisienne, ils sont mis en place puis sont révisés parce que les évolutions économiques, démographiques, politiques font que l'on donne des coups d'arrêt ou des coups d'accélérateur. En l'occurrence, ça a plutôt été des coups d'arrêts parce que les évolutions n'ont pas été celles escomptées. Je le dis d'autant plus facilement que j'y ai travaillé et que je connais bien les évolutions du SDRIF de 1965. Ici, on a eu le contre coup de la crise de 1992 avec une récession sur la commercialisation des logements mais le plan lui-même, qui a été repris dans les POS, est resté en place et se développe selon un rythme quasiment identique à celui qui était prévu. Pourquoi ? Parce que le schéma directeur n'a pas été remis en cause par les données économiques. Parce que c'est un des seuls endroits de Montpellier où il y a des terrains constructibles disponibles, c'est le résultat de la politique foncière mise en place depuis 1977 et qui a permis à la Ville de maîtriser les 2/3 de la surface de Port Marianne. Et puis, parce que le contexte politique n'a pas évolué non plus. C'est la même municipalité qui est en place depuis 1977 et donc pas de remise en cause du schéma directeur pour des raisons politiques » (DG SERM).

1 - Leadership territorial du pouvoir politique

En 1977, Georges Frêche, candidat de l'Union de la gauche, gagne la mairie de Montpellier ; en 2001, avec plus de 56% des voix au second tour, il est reconduit pour un cinquième mandat dans ses fonctions de premier magistrat. Cela se traduit par une stabilité politique dont l'importance tient, en regard de la conduite d'Odysseum, dans le fait qu'elle s'accompagne d'une stabilité des orientations stratégiques pour le développement de la ville et de la structuration d'un leadership politique synonyme d'une forte capacité décisionnelle et opérationnelle.

Souvent qualifié de « maire bâtisseur » et de « visionnaire » mais également de « féodal mégalomane », G. Frêche est une personnalité haute en couleurs. On aime ou on déteste mais aucune place à la demi-mesure : « l'imperator de Montpellier », « il n'y a qu'une seule chose qui puisse arrêter G. Frêche, c'est la mer », « une formidable machine à idées », « un règne sans partage »... tels sont les qualificatifs que l'on rencontre dans la presse locale et nationale. Ils traduisent la volonté – « formidable » pour les uns ou « sans partage » pour les autres – de marquer l'espace et les esprits et ils décrivent G. Frêche comme un leader, incontesté pour les uns et autoritaire pour les autres. Tous les protagonistes d'Odysseum, depuis le directeur général de la SERM jusqu'au directeur immobilier d'Ikea France en passant par le responsable d'un cabinet d'urbanisme commercial ne peuvent rendre compte d'Odysseum sans souligner spontanément et avec insistance la place fondamentale de G. Frêche. La stabilité politique et le « style Frêche » riment, à leurs yeux, avec lisibilité du contexte d'action et capacité à agir et sont évaluées comme des ressources de premier ordre pour la conduite du projet.

Cette tendance, d'ailleurs largement véhiculée par les médias et partagée par les acteurs locaux, à surdéterminer l'action publique par la personnalité du leader montpelliérain détient sans doute sa part de vérité. Elle ne doit pas faire oublier que la mise en œuvre de cette politique volontariste s'accompagne de la structuration d'un dispositif pour orienter et maîtriser l'action publique locale. Il équivaut à mettre en place un système d'action municipal⁹¹ qui centralise les pouvoirs de décision dans les mains de G. Frêche. Cette capacité d'action s'appuie aussi sur la configuration territoriale montpelliéraine. Cette notion de « configuration

⁹¹ Nous utilisons la notion de « système d'action municipal » selon la définition d'A. Mabileau et C. Sorbet qui, dans la perspective de la sociologie des organisations, caractérisent le système d'action municipal comme un ensemble structuré et organisé constitué par la collectivité locale : Mabileau A, Sorbet C. (eds.), (1989), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, p. 14.

territoriale », empruntée à E. Négrier (2001), permet d'intégrer les caractéristiques de la situation locale qui dépassent ce qu'il est communément appelé le « système Frêche » mais participent de l'explication de sa construction et, plus largement, de celle du leadership⁹². Dans le cadre de ce travail, l'objectif n'est pas de procéder à une analyse du leadership local mais d'en retenir les composantes significatives pour la suite du propos. L'attention est donc concentrée sur les aspects les plus directement liés à la capacité d'action de l'équipe dirigeante en matière de développement économique et d'urbanisme que l'enquête fait ressortir comme des déterminants importants d'Odysseum.

Une mainmise de la collectivité locale sur l'aménagement urbain

Dès la fin des années 1970, G. Frêche met en place un dispositif d'action qui centralise les pouvoirs de décision dans les mains du pouvoir politique local. C'est une caractéristique importante du gouvernement de la ville : G. Frêche est non seulement tout puissant au sein de la mairie mais il dirige et contrôle directement l'essentiel des organismes para-publics intervenant dans le champ de l'urbanisme. Il est également le dirigeant incontesté du District qui détient les prérogatives en matière de développement économique, de transport et d'assainissement sur le territoire des 15 communes qui s'y sont regroupées⁹³. Ce contrôle direct de la municipalité sur le District et les principales structures opérationnelles de l'urbanisme constitue le premier élément du système Frêche. Il assure au maire de Montpellier une

⁹² Pour une analyse du leadership montpelliérain nous renvoyons à l'article d'E. Négrier (2001) auquel nous empruntons la notion de « configuration territoriale ». Elle présente, selon nous, le double intérêt de dépersonnaliser le leadership et de ne pas le réduire au système d'action municipal compris comme l'organisation d'un dispositif d'action indépendant d'autres composantes locales. Analyser le leadership en terme de configuration territoriale revient ainsi à développer une approche des interactions et interdépendances entre différentes caractéristiques locales qu'il s'agit précisément d'identifier de manière empirique. « *La notion de configuration, telle que nous l'interprétons à partir d'Elias, ne se réduit pas à l'idée de contexte organisé (par le chercheur). Si elle est proche de notions comme celles de 'matrice institutionnelle' (...) ou de 'patrimoine relationnel' (...) qui ont aujourd'hui cours dans l'analyse qualitative de l'action publique territoriale, elle s'en détache par un regard particulier sur la dialectique du je et du nous, de l'individuel et du collectif. C'est en ce sens qu'elle est particulièrement appropriée à l'analyse du rapport entre leadership et territoire. La configuration territoriale montpelliéraine tient en trois aspects principaux : le premier concerne les variables socio-démographiques ; le second les variables de système et de personnel politique ; le troisième la nature des échanges politiques territoriaux* » p. 65.

⁹³ En 2001, une toute nouvelle Communauté d'Agglomération a été mise en place et succède au District en couvrant un territoire (32 communes) et des prérogatives plus larges (développement économique d'intérêt communautaire, aménagement de l'espace communautaire, transports urbains, politique de la ville d'intérêt communautaire, assainissement des eaux usées, équilibre social de l'habitat...). En théorie, sa constitution modifie l'organisation de l'action publique locale mais quoi qu'il en soit de l'effet de ces évolutions sur le système Frêche, elles sont postérieures à la période qui nous intéresse et sortent du contexte du projet étudié. Par conséquent, il n'en sera pas tenu compte ici. Par ailleurs, chaque fois que nous parlons d'agglomération, nous nous référons à la catégorie de découpage spatial de l'INSEE.

mainmise importante sur les décisions et les actions entreprises dans les domaines de l'économie et de l'urbanisme (Dubois, 1997).

Cette mainmise est renforcée par l'attribution des postes clés de la technostructure municipale ou districale et la distribution des mandats électifs entre les mains d'un petit groupe de fonctionnaires⁹⁴ et d'élus alignés sur la politique de G. Frêche (Négrier, 2001). Le même type de fonctionnement est constaté auprès des responsables de différents secteurs d'activités (culture, université...) hors technostructure. Se dégage ainsi « *dans le gouvernement montpelliérain, une division très claire des responsabilités au sein des fidèles* » (ibid. p. 72). Dernière précision d'importance, ce fonctionnement se traduit aussi par la garantie d'une majorité au sein du conseil municipal et districale, ultimes instances décisionnelles (ibid. p. 74).

J. Dubois, dans son étude comparée du projet Sextius-Mirabeau à Aix en Provence et du projet Antigone, première opération d'urbanisme lancée par la municipalité montpelliéraine, montre ainsi que là où à « *Aix en Provence [...] on peut compter, au lendemain du concours, vingt-cinq partenaires pour la Ville. Encore ce décompte ne tient-il pas compte des différents services techniques de la Ville, de ses partenaires dans le capital de la SEMEVA ou du rôle particulier joué par tel et tel élu. A Montpellier, du fait de la volonté du maire de piloter directement l'opération, le nombre d'acteurs a été considérablement réduit. Le contrôle permanent exercé par le maire sur la Sem et sur l'architecte, à travers une petite équipe municipale, fait d'Antigone, au contraire, un projet très personnel* » (Dubois, 1997, p. 104). Cette manière d'opérer, analysée sur la décennie quatre vingt, reste valide à la fin des années 1990 et il importe de retenir, qu'à Montpellier, intervention urbaine rime avec contrôle de la collectivité publique et organisation des actions autour d'un petit groupe de fidèles formant un comité restreint de décision.

Structuration d'une capacité d'expertise interne

Une autre dimension du système Frêche concerne la capacité d'expertise de ses équipes, variable que les travaux en sciences politiques consacrés à l'analyse du leadership local font ressortir comme une dimension importante (Cadiou, 2001). Au lendemain des élections de 1977 elle compte, à Montpellier, parmi les préoccupations prioritaires. Initialement, la volonté de consolider l'indépendance de la nouvelle municipalité vis à vis de l'Etat joue un rôle moteur dans la structuration de compétences techniques autonomes. Face au quasi monopole des tâches de conception et de planification des fonctionnaires d'Etat dotés de moyens d'études

⁹⁴ La majorité des premiers cadres municipaux sont ainsi issus d'un groupe de réflexion mis en place en 1975, à l'initiative de G. Frêche, pour préparer la première campagne électorale (Dubois, 1997).

importants, le nouveau maire va s'efforcer de déployer son propre appareillage. A compter du second mandat, dans un contexte où la décentralisation est actée et s'accompagne d'un élargissement du champ des interventions publiques locales, cet appareillage va continuer à s'enrichir. Il se traduit par la constitution et la mobilisation d'un potentiel technique très fort devenu « *sans comparaison avec les moyens existants en DDE* » (Amphoux, 1994, p. 49) et que l'on retrouve notamment, parmi les services de la Ville, au niveau de la Direction de l'Aménagement et de la Programmation (DAP) et de la Direction de l'Urbanisme Opérationnel (DUP) (Dubois, 1997, pp. 180-182). La DAP élabore les plans d'urbanisation et leur programmation opérationnelle ; prend en charge la connaissance sur la ville et la réflexion de niveau prospectif ; assure une fonction d'observatoire urbain ; recueille et produit tout un ensemble de connaissances territorialisées jouant ainsi le rôle assumé ailleurs par les agences d'urbanisme. La mission de la DUP est plus opérationnelle : elle s'occupe du droit du sol, instruit les permis de construire, pilote de petites opérations d'aménagement en régie directe... à l'image de ce que l'on retrouve plus classiquement dans les autres villes. Il faut y ajouter les universitaires montpelliérains membres de l'équipe municipale et rappeler que R. Dugrand, délégué à l'urbanisme, est l'ancien directeur du Laboratoire de Géographie Urbaine de la faculté des Lettres de Montpellier où il avait conduit et piloté tout un ensemble de travaux sur la situation et l'aménagement de la ville. Membre de la première heure de l'équipe Frêche, R. Dugrand sera d'abord adjoint au maire délégué à l'urbanisme et aux grands travaux avant de devenir premier adjoint conservant sa délégation à l'urbanisme. Après vingt quatre ans de service, il quitte ses fonctions fin 2001. L'énonciation des orientations et le contrôle de leur mise en œuvre sont ainsi exercés, en tandem, par G. Frêche et R. Dugrand. Enfin, le personnel qualifié de la SERM, sur laquelle on s'étendra davantage un peu plus bas, participe de la structuration de ces compétences.

Au delà de ce système d'action municipal, le leadership et son exercice s'appuient également sur plusieurs caractéristiques de la situation locale. Elles seront ici abordées en s'attachant aux relations entretenues avec la société locale – habitants, acteurs économiques et opposition – pour l'essentiel.

La société locale comme ressource du leadership et de la capacité d'action

Une des caractéristiques clés de Montpellier vient de la transformation importante et permanente du tissu social dont seulement 15% est représenté par un montpelliérain de souche (Négrier, 2001). Ainsi, « *les nouvelles populations sont, dans leur grande masse, issues du territoire français, plus diplômées que la moyenne, jeunes, sans attache locale préexistante. Leur rapport à la politique ne subit donc pas, contrairement aux populations installées, le poids des réseaux, des traditions communautaires [...] Leur comportement politique [...] est donc a*

priori largement plus sensible à la personnalité qu'ils apprennent d'abord à connaître : le maire » (ibid., 2001, p. 66). G. Frêche, qui intègre totalement cette spécificité dans ses stratégies, l'a bien compris. D'une part, le profil des nouveaux montpelliérains fait l'objet d'une observation et d'une analyse sans cesse renouvelées. Un des moteurs de la politique culturelle et de la politique d'urbanisme est d'ailleurs de satisfaire mais aussi de continuer à attirer des populations jeunes, diplômées, consommatrices de culture et de loisirs, soucieuses de leur cadre de vie. D'autre part, et cette fois dans des perspectives plus directement électoralistes, G. Frêche prend soin de médiatiser son action auprès des habitants à grand renfort de publicité et de campagnes de communication qui sont la principale forme de ce que les élus montpelliérains présentent comme le signe d'une gestion transparente de la cité (Dubois, 1997). Derrière ce discours, il s'agit de publiciser le dynamisme de l'équipe municipale et de conquérir l'adhésion des montpelliérains, particulièrement en misant sur les nouvelles cohortes de populations qui arrivent chaque année ; stratégie qui, au vu des municipales qui se succèdent depuis 1977, semble effectivement payante.

Cette situation réduit l'incertitude sur les risques électoraux et participe de la capacité d'action tant valorisée dans les témoignages recueillis. Capacité d'action qui, de ce point de vue, est d'autant plus grande que l'opposition politique locale « *apparaît fragmentée entre différentes fractions, dont les dirigeants [...] s'échinent à articuler un contre-discours urbain face à un maire qui franchit allègrement tous les clivages symboliques [...] [et dont] la surface politique déborde en pratique largement sa propre identité partisane, jusqu'à priver de lisibilité le positionnement de ses adversaires* » (Négrier, 2001, p. 67). En somme, les caractéristiques démographiques, la stratégie de miser sur les nouvelles cohortes de population, la fragmentation et l'inefficacité des adversaires politiques, permettent à G. Frêche de disposer d'une confortable marge de liberté en regard des risques électoraux. C'est une autre composante de sa capacité d'action.

Dans un autre registre, que G. Frêche cherche, dès son premier mandat, à s'entourer d'un soutien populaire est également analysé comme une ressource pour lui permettre de se dispenser de celui des groupes intermédiaires représentants de la société civile (Dubois, 1997), au premier rang desquels la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI). Compte-tenu de la faible industrialisation de Montpellier, la CCI se fait surtout le porte-parole des intérêts des commerçants locaux et, à l'instar de la plupart des autres CCI, n'est pas en mesure d'argumenter d'une représentativité du milieu économique en raison des faibles taux de participation aux élections consulaires. Elle ne capte guère, non plus, les secteurs d'activité de type technologique (Négrier, 2001) sur lesquels est précisément axée la stratégie de développement économique impulsée par le District. Par ailleurs, G. Frêche et son entourage

immédiat entretiennent des relations directes et privilégiées avec les professionnels du BTP et les grands groupes de la construction et des services urbains (Négrier, 2001). Au-delà de ce secteur économique, la Ville et le District, ce qui revient à dire G. Frêche, se sont également institués comme les interlocuteurs incontournables des nouveaux entrepreneurs qui veulent accéder au territoire montpelliérain au point d'avoir « *priver d'espace social, l'institution représentative des intérêts industriels et commerciaux, la CCI* » (ibid., p. 70). Ce mode de fonctionnement participe lui aussi des ressources du leadership, faisant de G. Frêche et de ses fidèles les acteurs des décisions qui engagent le développement économique, l'emploi, l'attribution du foncier pour l'implantation d'entreprises, la promotion immobilière, les transports, quitte à se construire dans l'opposition et le conflit avec la CCI. Cette situation nourrit des rancunes et des griefs tenaces de la part de l'institution représentative des intérêts privés locaux. Ils sont renforcés par une critique violente de la politique d'urbanisme que la CCI estime se poursuivre au détriment du centre ancien où est concentrée une bonne part de l'activité commerciale. Les relations avec la CCI vont ainsi aller se dégradant jusqu'à atteindre une situation d'une rare intensité conflictuelle à l'occasion d'Odysseum.

En conclusion, on retiendra de cette explication sommaire que le « système Frêche » se caractérise par une capacité à prendre des risques électoraux ; un volontarisme politique devenu légendaire, souvent contesté pour autoritarisme et nourrissant une culture certaine du conflit ; une sélection rigoureuse des acteurs partie prenante du comité restreint de décision et la mise en place d'un fonctionnement intégré des équipes. Cette capacité d'action et ce leadership, pour être contestés et critiqués avec virulence, n'en demeurent pas moins confortablement installés à l'échelle locale. D'une part, en misant sur l'électorat des nouvelles cohortes de montpelliérains et sur l'inefficacité de l'opposition politique locale ; d'autre part en s'appuyant sur un système d'action municipal intégré et structuré autour d'un groupe de fidèles et d'équipes qualifiées. On va voir que cette capacité d'action prend également appui sur une croissance démographique et économique que la politique urbaine cherche à favoriser et à organiser. Le mode de gouvernement centralisateur et autoritaire de G. Frêche s'accompagne ainsi de la mise en œuvre d'une politique urbaine placée au service d'un projet de ville ambitieux qui veut faire accéder Montpellier au rang de métropole de l'Europe de Sud.

2 - Mythe et réalité pour un projet de ville ambitieux

La métropolisation et la croissance démographique au fondement du projet de ville

Le Montpellier médiéval est une ville florissante, orientée vers la mer et le négoce maritime, fière du prestige de son université parmi les plus renommées d'Europe. Au 18^{ème} siècle, capitale provinciale qui administre le Languedoc, elle se tourne vers le Nord et les vignes qui vont devenir sa principale ressource avant que la régression de ce marché ne provoque l'essoufflement du développement montpelliérain. A l'aube du 20^{ème} siècle Montpellier, qui a laissé passer le train de la révolution industrielle et sinistrée par la crise viticole, fait figure de petite ville endormie dans ses vignes. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, elle occupe le 25^{ème} rang des villes françaises, son passé prestigieux appartient à l'histoire et il faudra attendre la deuxième moitié du 20^{ème} siècle pour voir les premiers signes d'un nouvel essor économique (Cholvy, 1995). Depuis la Libération et jusqu'aux années 1970, le développement de Montpellier est alors largement impulsé par l'action de l'Etat gaullien en matière d'aménagement du territoire : d'abord consacrée capitale administrative du Languedoc-Roussillon en 1958 puis métropole d'équilibre, Montpellier bénéficiera également de la politique nationale de reconversion destinée à favoriser l'implantation d'entreprises. Elle se soldera notamment par l'installation d'IBM annoncée comme la locomotive du renouveau économique. Montpellier passe ainsi de modeste ville universitaire de province au statut de capitale régionale avant d'afficher, avec G. Frêche, l'ambition d'une métropole de l'Europe du Sud capable de rivaliser avec Lyon, Marseille et Barcelone. Cette ambition fera de Montpellier une des villes pionnières des nouvelles stratégies de concurrence interurbaine et du mouvement amorcé à la fin des années 1970 qui veut que tout maire urbain digne de ce nom se doit de faire preuve d'une capacité entrepreneuriale.

Le challenge de la métropolisation et de la compétitivité territoriale est donc lancé. Il restera un objectif intangible et sera au fondement du projet de ville. Enonçant les enjeux stratégiques pour le long terme, le projet de ville, clairement différencié du projet d'urbanisme, est exprimé de manière simple autour de quelques mots clés dont la stabilité n'a d'égale que la longévité du leader montpelliérain : faire de Montpellier une métropole méditerranéenne, charnière entre le Sud et le Nord, emblématique d'une capacité à innover, à entreprendre et à attirer populations et entreprises.

En face de ce projet de ville, une poussée démographique impressionnante. Elle démarre dès le milieu du 19^{ème} puis stagnera quelque peu avant de connaître une véritable explosion au lendemain de la Libération. Entre 1962 et 1975, Montpellier détient le record national

d'expansion des villes de plus de 100.000 habitants et, à la fin des années 1970, elle est comme beaucoup d'autres capitales régionales confrontée à de graves problèmes de croissance qu'il s'agit de prendre en charge et qui restent d'actualité. 22^{ème} ville française en 1962, 10^{ème} en 1982, Montpellier s'est hissée, avec 225.000 habitants en 1999, au 8^{ème} rang des communes françaises. Ce dynamisme démographique ne concerne pas seulement la ville centre mais s'étend aux communes voisines et plus lointaines dont certaines atteignent des records de croissance. Le District compte ainsi près de 350.000 habitants, l'aire urbaine près de 450.000 et il est attendu, à l'horizon 2015, que cette tendance se poursuive selon un rythme similaire⁹⁵. Cette donnée démographique a considérablement bouleversé la situation montpelliéraine. Elle constitue, aujourd'hui encore, un problème à gérer et détermine de manière importante les orientations stratégiques pour organiser le développement de la ville dont elle est, dans le même temps, le principal moteur. Elle interviendra comme un argument de premier rang pour légitimer l'augmentation de la surface commerciale occasionnée avec Odysseum comme elle constituera une variable clé auprès des opérateurs privés attirés par l'importance de la zone de chalandise existante et prévisionnelle.

Politiques publiques et marketing urbain au service du projet de ville

Au service de ce projet de ville, des axes stratégiques prioritaires et des pratiques de marketing urbain dont Montpellier se fait la pionnière et la championne. Le projet de ville se retrouve ainsi dans l'énonciation, sous la forme du récit fondateur et du marketing urbain, d'un discours permanent sur la ville et d'une médiatisation sans équivalent. Et, si les grands enjeux du développement sont restés invariables, le discours, lui, est sans cesse adapté aux évolutions concrètes de la ville, aux réalisations effectives mais aussi au contexte ou aux « modes ». Ainsi, dès le début des années 1980, Montpellier crée la surprise en s'affichant sur des panneaux publicitaires avec le slogan, resté fameux, de « Montpellier la surdouée » puis avec le nom moins fameux « Montpellier, la ville qui réalise ses rêves ». Depuis, elle n'a cessé de communiquer et de médiatiser une image flatteuse (Ramon, 2000) sur la base d'un discours « *dont la puissance de globalisation est telle qu'il n'y a place pour un contre discours* » (Ferras et Volle, 1990, p. 433) et où « *récit historique, récit de fiction et discours identitaire se mêlent et s'emmêlent* » (Volle, 2002, p. 15). L'objectif premier est d'accroître la visibilité de Montpellier et de lui forger une image de marque digne d'une métropole européenne pourtant en devenir à laquelle s'ajoute, de plus en plus manifestement, la construction d'une image de ville solidaire, conviviale et durable. Cette tension – entre un passé certes prestigieux mais glorifié, une réalité objective mais magnifiée et un futur toujours en devenir – est sans cesse actualisée. L'image de la ville est traitée comme un vecteur du développement et une ressource de la métropolisation

⁹⁵ Source : INSEE 1999.

(Rosemberg, 2000) et le marketing urbain comme un support du projet de ville (Ramon, 2000). Les termes clés les plus récurrents de cette stratégie de médiatisation veulent associer à Montpellier l'emblème du volontarisme, du dynamisme, du modernisme, de l'innovation et celui d'une ville « où il fait bon vivre ».

Mais, si le discours est construit « *comme une herméneutique qui vise à faire comprendre et accepter le mouvement de tension qui pousse la ville vers un futur à aménager, [il est] contrôlé par le biais d'un savoir urbanistique et d'un programme politique d'action* » (Volle, 2002, p. 15), et, plus particulièrement encore, avec l'économie, le culturel et l'urbanisme, trois politiques publiques motrices. Elles répondent aux mêmes mots d'ordre que ceux portés par le marketing urbain et s'appuient sur des axes stratégiques prioritaires dont les principaux concernent :

- la maîtrise du cadre naturel ;
- une urbanisation de croissance, indispensable pour absorber la poussée démographique, l'accueil des entreprises et des équipements de niveau métropolitain ;
- le développement du tertiaire supérieur (enseignement et recherche, finances, culture...) et des fonctions de commandement, apanages des métropoles ;
- la construction d'équipements publics de niveau local mais aussi régional voire supra-régional ;
- enfin, la création de la technopole qui, selon le principe de la fertilisation croisée entre université, recherche et entreprises, veut compenser la carence industrielle et financière en attirant les entrepreneurs, créer de l'emploi et augmenter les ressources fiscales. Dès la fin des années 1980, la stratégie technopolitaine dégage, notamment, un axe de développement centré sur le tourisme, les loisirs et la culture, dans lequel s'inscrira, quinze ans plus tard, le nouveau projet d'Odyseum.

3 - Le tourisme et les loisirs au programme de « Montpellier Méditerranée Technopole »

Au milieu des années 1980, dans un contexte où fleurissent nombre de projets technopolitains, nouvelle « *formule miracle* » du développement local, le District s'engage à son tour dans cette course aux technopoles (Garnier, 1988, pp. 152-153). Une réflexion pour conduire le développement économique du territoire districale est lancée. L'objectif est de diagnostiquer les potentiels locaux et de définir, sous la direction de G. Frêche, les stratégies de développement économique. Emerge ainsi une version originale du concept de technopole

diffusée sous le nom de « Montpellier Languedoc-Roussillon Technopole » (Datar, 1990) puis, dans les années 1990, « Montpellier Méditerranée Technopole ». La technopole ainsi imaginée développe une stratégie articulée autour de trois grands enjeux : promouvoir la puissance économique ; affirmer et structurer le rayonnement régional, national et européen ; contribuer à l'image d'une cité qui innove, entreprend et attire les entreprises. Le pari est lancé et connaît un certain succès.

Sur un plan opérationnel cinq pôles de développement économique ont été retenus et se sont progressivement consolidés selon des rythmes et des niveaux de réussite variés. Ces pôles ont la particularité de ne pas être systématiquement ou totalement localisés sur des sites particuliers, « *c'est toute la ville qui est devenue technopole* »⁹⁶, ni d'être toujours associés à des domaines technologiques parfaitement établis. Ils désignent avant tout des axes thématiques de développement économique et concernent tout le territoire districale, la ville centre en restant le principal moteur et bénéficiaire (ibid. p. 74-75). Les trois premiers pôles s'appuient sur le potentiel local hérité du passé : le pôle Euromédecine est centré sur les technologies des sciences de la vie, biologie, biomédical, industrie du médicament et du matériel médical et trouve ses fondements dans la faculté de médecine, fleuron historique de Montpellier ; le pôle Agropolis, fort de vingt cinq établissements de recherche et plus de trois mille chercheurs, a atteint une notoriété mondiale dans le domaine de la recherche en agronomie tropicale et méditerranéenne ; le pôle informatique prend ses assises dans l'implantation d'IUT et des laboratoires de recherche publics et privés, il regroupe plus de cent cinquante entreprises dont certaines de renommée internationale (Alstom, Dell computer...). Le quatrième pôle de développement, Antena, plus récent et moins solidifié, est voué aux domaines des nouvelles images et technologies de la communication. Enfin, « *par volonté municipale délibérée, [la technopole] s'affiche pôle méditerranéen du tourisme et des loisirs* » (Ferras et Volle, 1990, p. 432) encore appelé pôle Héliopolis.

Ce dernier axe de développement – Héliopolis – tourné vers l'économie du tourisme et du loisirs, remonte à la fin des années 1980 lorsque de G. Frêche affiche l'ambition de faire de Montpellier « *une grande ville touristique et culturelle en bord de mer* »⁹⁷. L'enjeu est clair : contribuer, encore et toujours, à la métropolisation dont la manifestation passe également par des fonctions urbaines de type culturelles, touristiques ou de loisirs⁹⁸. Il faut y ajouter la perspective de tirer profit d'un marché en pleine croissance, enjeu tout aussi stratégique pour

⁹⁶ R. Dugrand (1998).

⁹⁷ Cité par R. Ferras et J.P. Volle, 1990, p. 437.

⁹⁸ Cf. F. Ascher, 1995, p. 33.

augmenter les ressources financières de la ville. Pourtant, contrairement à son arrière-pays, Montpellier n'est pas une ville à tradition touristique et, dans ce domaine, les prétentions restent insatisfaites. Elles concentrent depuis la fin des années 1980 de nouvelles énergies.

A l'aube du XXIème siècle, le slogan « *enjoy Montpellier* » s'ajoute ainsi à la liste des campagnes publicitaires qui rythment et accompagnent en permanence le projet de ville montpelliérain. Sur un plan opérationnel, Héliopolis s'appuie sur les atouts du cadre naturel et sur la mise en œuvre d'une politique publique volontariste. Parmi les potentialités locales, on mise sur la proximité du littoral qui, pendant la période estivale, double la population de l'agglomération. On mise aussi sur un environnement naturel préservé, conséquence involontaire pour avoir raté la révolution industrielle et avec elle son lot d'implantations industrielles. Surtout, jusqu'au milieu des années 1990, cet axe de développement s'appuie sur une politique culturelle remarquée et sur une politique d'équipements publics. Parmi les opérations phares, on compte la piscine Olympique, la bibliothèque à vocation régionale, un centre national chorégraphique reconnu pour sa modernité et, fierté parmi les fiertés, la construction du Corum, opéra-palais des congrès, en bordure du centre ancien. Auxquelles il faut ajouter l'organisation de festivals devenus réputés. L'ensemble est destiné à développer le tourisme d'affaire et culturel et à faire de Montpellier une place en mesure d'accueillir congrès, manifestations culturelles et sportives de premier rang. Odysseum s'inscrira dans la droite ligne de cette stratégie et, plus largement, dans celle du projet de ville et du projet d'urbanisme. L'enjeu est double : apporter une nouvelle pierre à l'axe Héliopolis ; faire gagner en ampleur l'édification de la métropole.

Aujourd'hui le bilan est positif et prometteur : Montpellier attire entreprises, étudiants, « 3^{ème} âge », cadres moyens et supérieurs. Elle figure parmi les premières villes de congrès (en France) tandis que son image de marque moderne et innovante, véhiculée à grand renfort de campagnes de communication, est bien ancrée dans les esprits. Toutefois, ces faits objectifs comme cette publicité flatteuse ne doivent pas faire perdre de vue quelques aspects moins glorieux. Parmi les ombres au tableau on indiquera, à titre d'exemples, que le nombre de chômeurs est plus élevé que celui de la moyenne nationale, Montpellier présentant la situation paradoxale de figurer aussi bien dans les palmarès de tête des créations d'emplois que dans ceux de l'aggravation du taux de chômage en raison d'un chômage dit « de croissance », résultat de l'explosion démographique. Pour continuer à relativiser le tableau, il faut rappeler que même si le District représente 60% de l'économie régionale et même si Montpellier a toutes les caractéristiques d'une capitale administrative, culturelle et universitaire qu'elle ne fait que renforcer depuis 1977, leur poids et leur dynamisme économique restent sans comparaison

avec ceux de Lyon, Marseille ou Barcelone affichées comme les références de l'ambition métropolitaine. Enfin, le développement de Montpellier et le leadership alors qualifié d'autoritaire et de mégalomane de son maire provoquent nombre de critiques, voire d'hostilités ouvertes. Les conflits déclarés entre la municipalité et les instances départementales et surtout régionales en sont une des traductions les plus manifestes ; l'histoire mouvementée de la constitution de la récente Communauté d'Agglomération en est une autre. Hormis les oppositions de nature purement politique et partisane, les polémiques les plus vives trouvent leur origine dans l'expansion même de la capitale régionale à laquelle on reproche d'absorber et de concentrer les ressources – emplois, investissements et activités « nobles » ou porteuses – au détriment de l'équilibre régional. On retiendra néanmoins ici que Montpellier est une ville florissante, souvent classée par la presse économique parmi les villes les plus créatrices d'emplois et les plus favorables à l'implantation d'entreprises. Cette situation s'appuie sur une stratégie de développement économique qui, avec l'axe Héliopolis, mise notamment sur le développement des activités touristiques, culturelles et de loisirs dans un objectif d'attractivité territoriale. Le projet de ville, qui veut faire de Montpellier une métropole et une ville emblématique d'une capacité à innover et à entreprendre, tout comme l'organisation de la croissance économique et démographique sont au fondement de la politique d'urbanisme, socle stratégique et opérationnel des ambitions montpelliéraines.

B. L'URBANISME : UN VECTEUR CLE DU PROJET DE VILLE

1 - Un urbanisme de rupture pour réguler la croissance

« *Aménager la ville pour aménager la vie* » tel est le slogan de l'équipe de G. Frêche lors des élections de 1977 ; il aurait pu rester celui des municipales de 2001 tant l'urbanisme occupe une place prépondérante où dominent des opérations d'extension urbaine d'une ampleur étonnante.

Candidat, G. Frêche conduit sa première campagne sur une critique de la politique de son prédécesseur dont il considère qu'elle provoque un déséquilibre urbain, produit une ségrégation des fonctions et des populations et favorise un développement anarchique de la ville. Sous l'action de l'Etat et des municipalités précédentes, la ville s'est essentiellement construite au nord-ouest pour répondre, dans l'urgence, à l'explosion démographique qui suit d'abord la

Libération puis l'arrivée des rapatriés d'Algérie. Le nouveau quartier de la Paillade, caractéristique des banlieues périphériques d'habitat social étend ainsi la ville vers l'ouest, de vastes zones dédiées aux hôpitaux et aux universités sont implantées au nord, au sud les rares implantations industrielles tandis que le centre ancien, surnommé l'Ecusson, et sa célèbre place de la Comédie, cœur de la cité, accueille, de longue date, l'activité commerciale. L'équipe municipale entrante se place clairement en position de rupture et définit un projet d'urbanisme dont les orientations, affirmées dès 1977 et jamais démenties depuis, tiennent dans les trois énoncés suivants :

- se tourner résolument vers l'Est pour engager un développement d'envergure vers la mer,
- affirmer la volonté d'organiser la croissance de la ville et de rompre avec les pratiques de zoning⁹⁹ et de ségrégation socio-spatiale pour leur privilégier des principes de mixité sociale et fonctionnelle,
- substituer au schéma radioconcentrique une organisation spatiale linéaire le long d'un axe nord-ouest/sud-est où seront implantés les nouveaux quartiers et l'essentiel des équipements majeurs.

Il faut y ajouter une médiatisation permanente car l'urbanisme, comme la technopole, n'est pas seulement affaire de réalisations concrètes ; il est également opération de marketing tournée vers la population locale et vers l'extérieur. Et s'il s'agit certes, de marquer l'espace, il s'agit tout autant de marquer les esprits par la réalisation de grandes opérations. Elles participent de la construction de l'image volontaire, dynamique et innovante de Montpellier et de la démonstration de la capacité entrepreneuriale de son maire qui reprend à son compte le credo selon lequel « *dans l'imaginaire collectif, les opérations d'urbanisme symbolisent la toute puissance de l'action publique* » (Dubois, 1997, p. 7).

Depuis 1978, le projet d'urbanisme est ainsi mis en œuvre selon un rythme soutenu et nombre d'objectifs sont atteints, d'abord avec la réalisation d'Antigone puis avec le grand projet de Port Marianne. Ils rendent effectifs le principe d'une organisation spatiale linéaire et l'urbanisation nouvelle de près de 500 hectares à l'Est du noyau historique, comme ils rendent effectifs les principes de mixité sociale et fonctionnelle. Ces projets permettent d'absorber la croissance démographique par la construction continue de logements, de favoriser le développement économique en proposant aux entrepreneurs du foncier aménagé à proximité du centre ville et d'implanter, toujours dans ce secteur péri-central, des équipements publics à vocation locale

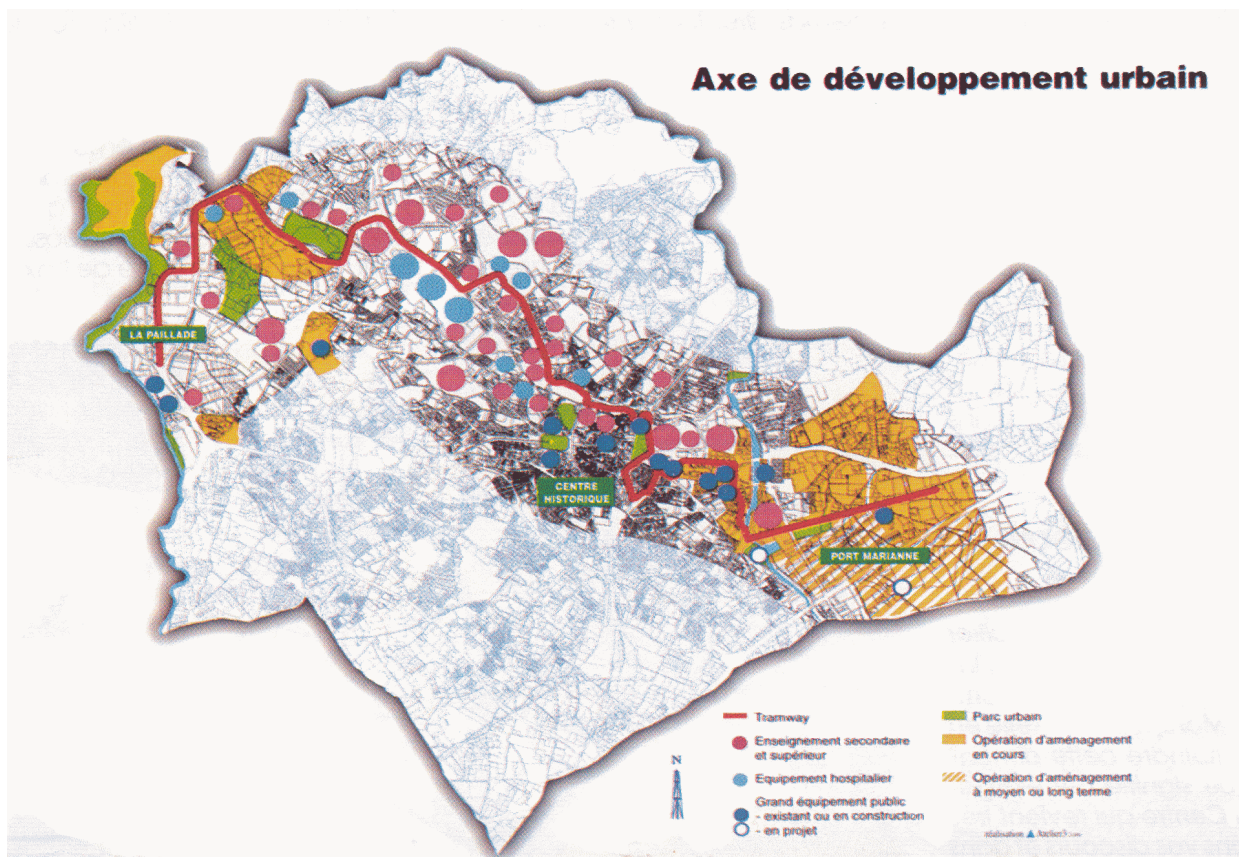
⁹⁹ Le zoning consiste à distribuer l'espace en zones fonctionnelles spécialisées.

(crèche, maison pour tous...) et régionale ou supra-régionale (bibliothèque, piscine Olympique...).

Hormis ce rééquilibrage de la ville vers l'Est et cette urbanisation de croissance qui constituent le noyau dur du projet d'urbanisme signalons, sans s'étendre, l'aménagement de plusieurs grands axes routiers, le doublement de la capacité de l'aéroport, la construction des équipements culturels et sportifs déjà évoqués, le développement des transports collectifs avec, pour point d'orgue, la mise en service de la première ligne de tramway en 2000 tout du long de la trame linéaire¹⁰⁰. Et, pour le centre ancien, des travaux de piétonisation partielle, la construction de parkings souterrains, celle du Corum, du Tribunal Administratif et du Palais de Justice ou encore des opérations de réhabilitation des habitats dégradés... Mais c'est surtout Antigone hier et Port Marianne aujourd'hui qui sont les traductions opérationnelles directes du projet d'urbanisme. Portées par la croissance économique et démographique et pensées pour la réguler et l'orienter, ces opérations d'extension se déploient dans le cadre d'une politique foncière mise en place dès 1977 ; elle a pour enjeu de contribuer à rendre possible la concrétisation du projet d'urbanisme.

¹⁰⁰ Aspect intéressant à noter mais qui supposerait une analyse de type historique pour être validé, il semblerait que la perspective d'implanter un mode lourd de transport le long de cet axe ait non seulement été envisagé dès cette époque mais constituerait lui-même une des raisons d'être du choix d'une trame linéaire : « en 1978, notre gros problème, c'est l'organisation de la ville. Pour qu'une petite ville soit résolument moderne, qu'elle puisse donner à ses habitants des moyens d'existence très modernes et, en même temps, avoir une puissance économique, cela sous-tend d'avoir très rapidement un axe de transport lourd, ce qui est impossible pour une ville radio-concentrique de 200.000 habitants. Il faut donc immédiatement organiser Montpellier sous une forme axiale. Il faut organiser la forme urbaine de telle sorte que les localisations de travail, les localisations de services et les localisations de résidences s'organisent le long de cet axe » R. Dugrand, cité par J. Dubois, 1997, pp. 48-49 ; « Dès notre arrivée, avec G. Frêche, nous avons compris qu'une véritable métropole européenne (...) ne pouvait fonctionner qu'avec la mise en place d'un transport de masse (...). Mais cela ne pouvait être envisagé que pour au moins vingt millions de transports par an sur une seule ligne. Or, à notre arrivée, il n'y avait que dix millions de transports par an sur toute l'agglomération et cela sur presque vingt lignes différentes ! Notre effort a donc été, depuis vingt ans, de localiser tous nos quartiers nouveaux et tous nos équipements majeurs sur ce qui pourrait donner naissance, le moment venu, par l'augmentation de la demande, à un axe de transport de masse. Ce moment est arrivé (...). A Montpellier, c'est donc l'urbanisme qui aura permis la mise en place du système de déplacements » R. Dugrand, 1997, p. 8.

Figure 13 : Axe de développement urbain



Source : « Architecture méditerranéenne », 1998.

2 - Une stratégie de maîtrise foncière

Dès 1977, une des toutes premières démarches de la municipalité consiste à engager une politique foncière définie comme un moyen clé pour organiser l'urbanisation incontournable de Montpellier. C'est le premier geste qui exprime la volonté de la collectivité publique à diriger l'avenir de son territoire. La politique foncière ainsi mise en place vise, simultanément, à exercer un contrôle strict de l'usage du territoire communal et à doter le pouvoir politique des

réserves foncières nécessaires pour conduire le développement qu'il envisage pour sa ville¹⁰¹. Hormis le contrôle du marché foncier par voie réglementaire, la politique foncière repose aussi sur le rachat, à l'est du centre ancien, de nombreux terrains vierges ou très faiblement urbanisés. A partir de la fin des années 1970, la municipalité fait ainsi l'acquisition d'une quarantaine d'hectares pour réaliser Antigone et, au milieu des années 1990, elle dispose d'un stock d'environ six cent hectares (Vermeil, 1994). Dès lors, elle maîtrise deux tiers du territoire sur lequel se développent aujourd'hui Port Marianne et Odysseum.

Cette stratégie, qui utilise tous les instruments autorisés par le droit de l'urbanisme (gel de secteurs via le POS, droit de préemption, acquisitions...), constitue une ressource considérable de l'action publique et participe de la structuration du système Frêche. D'une part, elle permet à la puissance publique de disposer d'une « matière première » précieuse pour infléchir le développement de son territoire. D'autre part, elle contribue à attirer les entreprises : le faible coût initial du foncier acheté réduit d'autant celui de l'aménagement et, au final, donne à la municipalité et au District la possibilité d'offrir une gamme de terrains équipés et de produits immobiliers diversifiés à des prix compétitifs à l'échelle nationale (Ferras et Volle, 1990, p. 435). Cette stratégie de maîtrise foncière jouera à plein pour être en mesure de lancer le nouveau projet d'Odysseum lorsque l'opportunité de le faire se présentera.

3 - Antigone, symbole du volontarisme politique

Si l'idée d'une ville linéaire rééquilibrée à l'Est est le résultat des travaux antérieurement menés par R. Dugrand et son équipe d'universitaires, la perspective de construire un nouveau quartier dans le prolongement immédiat du centre historique découle de l'opportunité de racheter à l'Etat des terrains qu'il réservait pour bâtir une zone administrative. La nouvelle municipalité saisie immédiatement l'occasion. Elle lui permet d'inaugurer sa décision de renverser, vers l'Est, le sens de l'expansion de la ville et de lancer Antigone que le tandem Dugrand/Frêche, assisté d'une petite équipe, va personnellement prendre en mains et fera le tour du monde, ou presque (Dubois, 1997).

¹⁰¹ Ainsi, « le nouveau POS, entièrement revu en 1978, prévoit l'arrêt de la croissance de la ville vers l'ouest en créant sur plus de 1.000 hectares une zone non constructible au nord et à l'ouest de son territoire, ce qui, à l'époque, représente un véritable coup de force rencontrant de très vives oppositions. La force de la Ville est d'avoir eu la volonté d'imposer cette politique foncière très contraignante au lendemain de son arrivée. Ainsi, a-t-elle pu lancer une politique d'aménagement de l'est, après s'être assurée par cette immobilisation d'une partie du foncier de la commune que les investisseurs, contraints et forcés, la suivraient » (Dubois, 1997, p. 71).

Initiée en 1978, à deux pas du centre historique, le premier chantier d'Antigone démarre en 1982 et les derniers d'importance s'achèvent à la fin des années 1990. Initialement prévue sur une vingtaine d'hectares, elle couvre aujourd'hui un périmètre de quarante cinq hectares, résultat du succès des premières tranches. L'objectif est clair : saisir l'opportunité offerte par la localisation du foncier – dans le prolongement immédiat du centre historique – pour doubler la capacité du centre ville. L'enjeu est, d'une part, d'en faire un « véritable quartier », représentatif d'un nouveau modèle d'aménagement en rupture avec les pratiques de zoning et d'édification de grands ensembles à la périphérie des villes. Il s'agit, d'autre part, d'administrer la preuve de la volonté politique. Et si Antigone a tant fait parler d'elle c'est qu'elle est, à bien des égards, emblématique d'une politique publique audacieuse. Pour l'ampleur d'un projet urbain qui s'initie dans l'indépendance de l'Etat et de ses services dans un contexte où la décentralisation n'est pas encore actée ; par le choix d'une architecture néoclassique et monumentale et, avec R. Boffil, celui d'un architecte de renom ; par la construction de logements sociaux en centre ville au moment où l'on s'inquiète, en France, de la dérive des grands ensembles de périphérie ; par la médiatisation orchestrée autour du projet ; par sa rupture avec le zoning. Antigone mixe ainsi logements sociaux et logements non aidés (environ 4000 logements au total dont 25% de logements sociaux), bureaux, banques et assurances (environ 80.000 m²), commerces de proximité, administration, restaurants, équipements publics et, depuis 2000, tramway.

Pourtant, le lancement d'Antigone ne s'est pas fait sans heurts. Loin de susciter l'engouement, le projet provoque au contraire nombre de résistances et d'oppositions tant de la part de l'Etat que du conseil municipal ou de la société locale. Ainsi, annoncée en 1978, l'opération devra attendre 1981 pour être autorisée par l'Etat. L'histoire de l'instruction du dossier par les services centraux reflète la portée symbolique du projet tant elle est le résultat « *de l'opposition entre une administration (d'Etat) effrayée par une initiative communale d'une telle ampleur et une Ville qui revendique la maîtrise de son aménagement* » (Dubois, 1997, p. 81). De leurs côtés, plusieurs membres du conseil municipal décrient l'opacité et l'autoritarisme avec lesquels le projet a été pensé et décidé. Sur un autre front, les architectes locaux s'indignent du choix d'un architecte catalan pour concevoir le projet (Lenfant, 1991, p. 93) tandis que les professionnels du BTP, les promoteurs immobiliers notamment, regardent d'un très mauvais œil le gel d'une partie du marché foncier affirmé avec la politique foncière. L'équipe dirigeante reste inflexible et, pour reprendre les termes d'un membre de la municipalité, le « rouleau compresseur » est en marche.

Réaliser Antigone, c'est marquer le territoire par une grande réalisation confiée à un architecte de renom et inaugurer, par une vaste campagne de communication tournée vers la population

montpelliéraine et l'extérieur, des pratiques de marketing urbain. Réaliser Antigone, c'est encore donner le premier coup d'envoi d'un projet de ville ambitieux qui se nourrira des réalisations successives ainsi entreprises. C'est enfin donner le ton de la politique d'urbanisme – avec, pour mots d'ordre, audace et innovation, refus de la péri-urbanisation, mixité des fonctions et mixité sociale – et celui du style Frêche, « rouleau compresseur » qui fait fi des oppositions. Vingt ans plus tard on retrouvera, avec Odysseum, les mêmes modalités d'actions.

4 - Port Marianne ou l'affirmation de l'ambition métropolitaine

Antigone n'est pas encore achevée qu'un nouveau projet, Port Marianne, est annoncé en 1988. Il donne à la politique de rééquilibrage de la ville à l'Est une ampleur décisive : il ne s'agit plus, cette fois, de greffer un nouveau quartier au centre ancien mais d'urbaniser, dans le prolongement d'Antigone, quatre cent nouveaux hectares¹⁰². C'est dire l'envergure spatiale de Port Marianne, dont Odysseum sera, à partir du milieu des années 1990, une nouvelle composante.

Les premières réflexions sur Port Marianne sont contemporaines de celles conduites sur les axes de développement économique et de la période où les ambitions métropolitaines, stimulées par le succès d'Antigone et la poursuite de la croissance économique et démographique, prennent une tournure plus affirmée. Port Marianne est ainsi pensé comme le grand projet urbain indispensable pour continuer à absorber l'arrivée des nouveaux habitants et entrepreneurs et pour structurer, par l'aménagement urbain, la capacité à se hisser au rang de métropole. Le cahier des charges du concours d'urbanisme et de maîtrise d'œuvre précise que le projet doit pouvoir répondre à quatre objectifs : contenir la croissance démographique ; développer la ville vers le littoral ; structurer les nouveaux quartiers par des équipements et valoriser l'environnement. R. Boffil est de nouveau chargé de concevoir les dimensions architecturales et le plan masse d'un premier projet. Il maintient le style néoclassique d'Antigone et propose une image de ville-parc portée par la réalisation d'un port de plaisance, les aménagements des bords du Lez et la création de parcs urbains¹⁰³. Ces grandes lignes resteront des références mais le projet subit des remaniements conséquents. La grave crise immobilière qui frappe toute la France au début des années 1990 invite à la prudence et conduit à découper Port Marianne

¹⁰² Pour donner un ordre de comparaison, « Seine Rive Gauche » (quartiers d'Austerlitz, de Tolbiac et de Masséna), la plus grande opération d'aménagement parisienne depuis les travaux hausmaniens, couvre un périmètre de 130 ha.

¹⁰³ Pour plus de détails se reporter à N. Eleb-Harlé (2000).

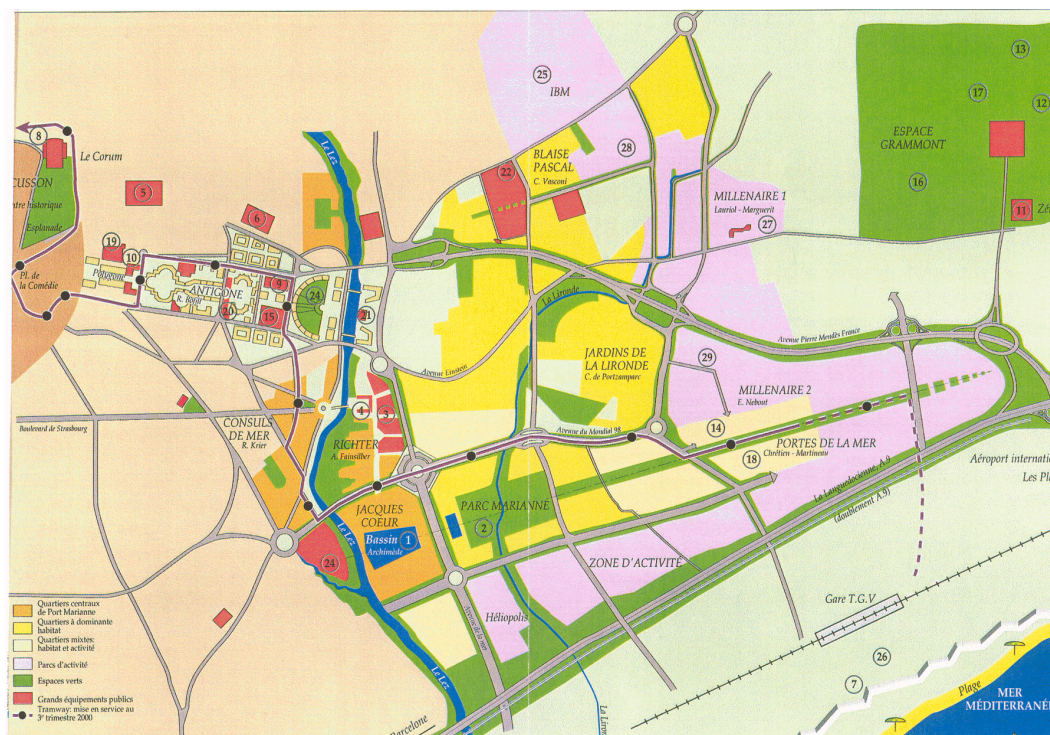
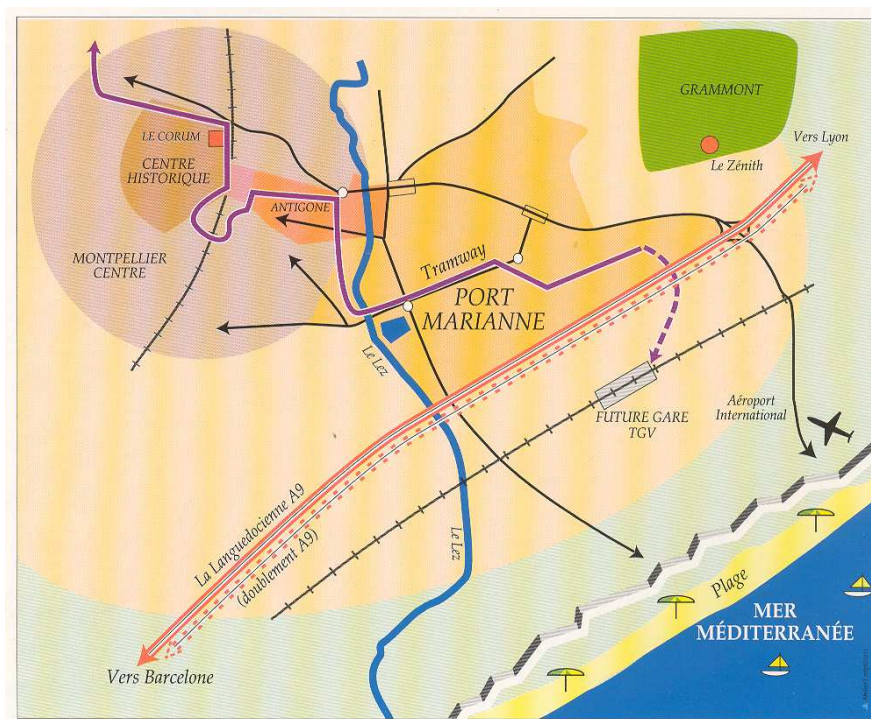
en plusieurs ZAC à réaliser selon un échéancier plus étalé dans le temps. L'horizon du projet d'ensemble est ainsi fixé aux alentours de 2015. Par ailleurs, et contrairement à Antigone dont l'architecture a souvent été décriée pour son caractère monumental et son uniformité, le choix s'oriente finalement pour la diversité architecturale des quartiers. Mais, tout aussi fortement que pour Antigone, le refus des modèles périurbains et les principes de mixité sociale et fonctionnelle sont réaffirmés en insistant davantage sur la qualité paysagère du site. Dans cet objectif particulier, une équipe de paysagistes a été désignée pour la conception d'un schéma directeur de paysage dont il est attendu qu'il crée de la continuité là où l'architecture diversifiera. Port Marianne fait ainsi office, pour cette portion du territoire, de schéma directeur qui définit les orientations du développement urbain pour les vingt cinq prochaines années et est placé sous la responsabilité de la SERM à laquelle toutes les ZAC sont de nouveau confiées.

Sur les quatre cent hectares de Port Marianne, sont affectés :

- 90 ha pour les voiries
- 10 ha pour le tramway
- 40 ha pour le Parc Marianne et les espaces verts
- 140 ha pour les parcs d'activités
- 117,4 ha pour les quartiers à dominante logement
- 2,6 ha pour le bassin Jacques Cœur

Ces quatre cent hectares doivent accueillir, à terme, autour de 40.000 habitants et sont distribués en plusieurs parcs d'activités et de quartiers composés, en moyenne, de deux mille logements chacun. Chaque quartier est conçu pour avoir une personnalité propre et intégrer de 20% à 30% de logements sociaux locatifs. Sauf exception, comme dans le cas du secteur géographique dit « Héliopolis » qui, situé en façade d'autoroute, est exclusivement réservé aux entreprises, la recherche d'une mixité habitat-activités est de règle. Les quartiers à dominante résidentielle se construisent eux-mêmes dans le respect des principes de mixité fonctionnelle (logements, commerces de proximité, équipements scolaires, bureaux...). Le projet architectural de chaque quartier est sous la responsabilité d'un architecte-urbaniste en chef et les espaces publics de « liaison » sont traités par l'équipe de paysagistes chargée du schéma directeur de paysage de Port Marianne.

Figure 14 : Port Marianne



Source : « Port Marianne, La Méditerranée retrouvée ». Ville de Montpellier, 1997.

Exposé de manière synthétique, le programme de Port Marianne, c'est :

1. Richter : un pôle universitaire (faculté de droit, de sciences économiques et de gestion) ; de l'habitat ; un centre d'affaires ; un parc urbain ;
2. Les Jardins de la Lironde : quartier conçu selon le modèle des cité-jardins, pour accueillir logements et bureaux en façade ;
3. Les Consuls de Mer : en bordure du Lez, quartier résidentiel à dominante « maisons de ville » ;
4. Les Millénaires : parcs d'activité antérieurs à Port Marianne et à développer ;
5. Blaise Pascal : quartier implanté de part et d'autre des parcs d'activité du Millénaire pour mixer logements et activités ;
6. Jacques Cœur : quartier essentiellement destiné à l'habitat et organisé autour d'un plan d'eau (le bassin Jacques Cœur) qui doit, à terme, être transformé en port de plaisance ouvert sur le Lez ;
7. *Le secteur Héliopolis : en façade d'autoroute, il est réservé pour accueillir des activités de loisirs encore indéfinies ;*
8. *Est également programmé un Centre Directionnel Régional, centré autour d'un pôle tertiaire et commercial, sur une réserve foncière située en bout de Port Marianne et à proximité de l'échangeur de l'autoroute.*

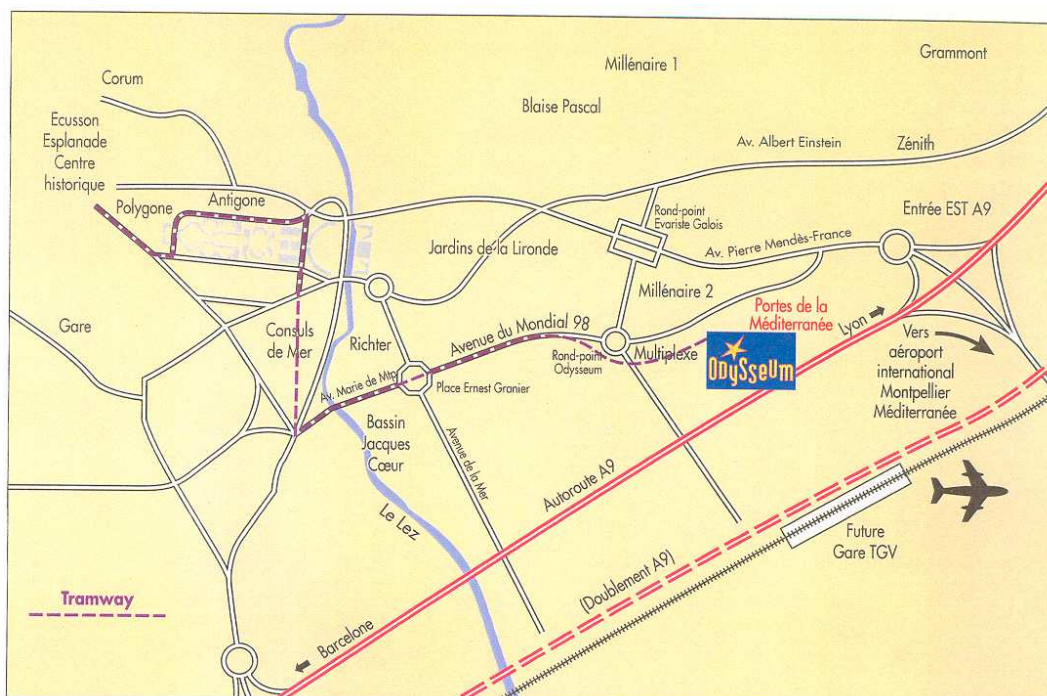
Fin 1999, environ 30% des programmes sont réalisés, cinq des six quartiers résidentiels sont bien avancés ou lancés ; 4000 logements ont été construits, dont 25% de logements sociaux ; l'université, réalisée en partie, accueille 4000 étudiants ; des guinguettes animent les berges du Lez nouvellement aménagées ; un parc urbain de trois hectares est achevé¹⁰⁴. Mais, depuis la toute fin des années 1990, les plaquettes de présentation de Port Marianne, régulièrement actualisées avec l'avancée des travaux, ne mentionnent plus le projet de Centre Directionnel Régional. Elles annoncent à sa place – y compris géographiquement – le tout nouveau projet d'Odysseum présenté comme « *un pôle d'attraction urbain à vocation européenne, ce complexe ludique et commercial s'organisera autour d'une grande place intégrant le multiplexe Gaumont, la patinoire, le planétarium, un aquarium géant et des restaurants. Le tramway passera au centre de ce lieu d'où partira une longue promenade parée de palmiers et de jeux d'eau* »¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Sources concernant Port Marianne et son programme : R. Dugrand (1998) ; *Génie Urbain* (1997) ; Plaquettes de présentation 1/ « Port Marianne, vue imprenable sur la modernité de Montpellier », Ville de Montpellier 1997 ; 2/ « Port Marianne, Montpellier, France, ouvert sur tous les rêves », Ville de Montpellier, 2000 ; 3/ « Port Marianne, la méditerranée retrouvée », Ville de Montpellier, 1997 ; « Dossier de concours Port Marianne » Ville de Montpellier-SERM.

¹⁰⁵ Plaquette « Port Marianne, Montpellier, France, ouvert sur tous les rêves », Ville de Montpellier, 2000.

Avant de se pencher sur Odysseum, il faut clôturer cette étape de l'analyse en explicitant les missions et la position de la SERM, outil majeur de la mise en œuvre opérationnelle de ce projet d'urbanisme et désignée pour conduire d'abord Antigone puis toutes les ZAC de Port Marianne et enfin Odysseum.

Figure 15 : Port Marianne/Odysseum



Source : « Odysseum. Un monde de loisirs et de sensations aux portes de la Méditerranée », Ville de Montpellier, 2000.

C. LA SERM : UN OPERATEUR MAJEUR DU PROJET DE VILLE

Société d'économie mixte (Sem), la SERM est créée en 1962 par l'ancienne municipalité. En 1977, structure vieillissante et en sommeil, elle sera réactivée par la nouvelle équipe municipale pour réaliser Antigone. Elle compte, aujourd'hui, parmi les plus grandes sociétés d'économie mixte d'aménagement de France en regard de son chiffre d'affaire, de sa capacité d'investissement et des opérations qu'elle conduit. Instrument central de la municipalité pour conduire le développement urbain de son territoire, la SERM est une composante essentielle du système Frêche. Quelles sont les principales caractéristiques de cette structure qui remplira, pour Odysseum, la mission de direction de projet ? Cette analyse est

d'autant plus nécessaire que la manière dont la SERM exercera cette mission s'avère indissociable des conditions plus générales dans lesquelles elle agit et au titre desquelles elle est souvent décrite, y compris par elle-même, comme le bras armé opérationnel de G. Frêche. Cette analyse s'avère également indispensable pour expliciter le métier classique d'aménageur de la SERM dont elle va considérablement se détacher à l'occasion d'Odysseum.

1 - L'outil Sem : des techniques de gestion privée au service de l'action publique

La SERM relève du régime de l'économie mixte qui définit les Sem locales comme des sociétés anonymes de droit privé dont le capital associe des collectivités locales obligatoirement majoritaires à des partenaires économiques et des établissements financiers qu'elles choisissent. Ces considérations juridiques font des Sem des entreprises publiques/privées locales qui, dans l'esprit de la loi, mettent des techniques de gestion privée au service de missions d'intérêt général¹⁰⁶. D'un côté, le statut de société anonyme de droit privé place la Sem dans une logique d'entreprise et donne à la collectivité la possibilité de disposer d'un outil au fonctionnement plus souple que celui d'un établissement public. De l'autre côté, la réglementation qui oblige la collectivité à détenir au minimum 50% du capital et à être majoritaire dans les organes délibérants lui permet, en théorie, de faire valoir l'intérêt général dans les objectifs de l'entreprise et d'exercer un contrôle sur le fonctionnement de la Sem. *« Mais la réalité est plus complexe. Les investisseurs privés présents dans le capital de la Sem codirigent alors les opérations plus ou moins activement, aux côtés de la Ville. A ce titre, ils sont en grande partie responsable des choix stratégiques faites par celle-ci. Ils deviennent des acteurs supplémentaires sur la scène politique locale, même s'ils agissent le plus souvent dans le sens de leurs intérêts. Dans ces conditions, la décision prise par les municipalités d'ouvrir le capital d'une Sem à certaines sociétés privées plutôt qu'à d'autres n'est ni neutre, ni dénuée de portée pratique »* (Dubois, 1997, p. 105). En l'occurrence, le capital de la SERM s'élève à près de quatre millions d'euros (valeur 2000) répartis, pour l'essentiel, entre la Ville (54%), le District (10%), la CDC (18,5%), la Caisse d'Epargne du Languedoc Roussillon (CELR ; 9,2%) et

¹⁰⁶ L'activité des Sem couvre trois grands secteurs : l'immobilier (logement social essentiellement), l'aménagement et les services (activité exploitation dans différents domaines : transports publics, stationnement, palais des congrès et Zénith, réseaux câblés, réseaux d'énergie...). Les Sem locales en quelques chiffres (juillet 2002) : tous secteurs confondus, 1215 Sem ; 63.000 emplois ; 13 milliards d'euros de chiffre d'affaire et, dans le secteur de l'aménagement, 4,6 milliards d'euros d'investissement. Source : Fédération Nationale des Sociétés d'Economie Mixte.

le Conseil Général (1,7%)¹⁰⁷. Après la participation de la Ville et du District qui placent G. Frêche dans une position largement majoritaire, le principal actionnaire est donc représenté par la CDC, Caisse des Dépôts et Consignations. Le partenariat avec la CDC préexiste à 1977 et la nouvelle municipalité va, sciemment, le maintenir. Un partenariat financier et technique avec ce puissant groupe urbain sera ainsi progressivement consolidé et prendra toute sa mesure à l'occasion d'Odysseum. Il convient alors d'en préciser les principales caractéristiques pour mieux comprendre la nature particulière de ce partenaire et de ses relations avec la SERM et la municipalité.

2 - Le réseau CDC : un partenariat financier et technique

Le groupe CDC, acteur majeur de l'aménagement et de l'urbanisme et, plus largement, du développement local en France se décompose en deux branches : la Caisse des Dépôts et Consignations, à caractère public et C3D-Caisse des dépôts développement, à caractère privé. Etablissement public financier, la CDC assure des missions d'intérêt général pour le compte des pouvoirs publics et joue le rôle de banquier des politiques publiques en matière de renouvellement urbain, de développement durable du territoire et de développement de l'emploi et des PME. La CDC détient également plusieurs filiales, dites techniques, dans le domaine de l'immobilier, de l'aménagement, des services. Elles sont regroupées au sein de C3D, holding contrôlée par la CDC, qui représente ainsi les activités de droit privé de la Caisse. Parmi ces filiales, celle qui intéresse la suite du propos, concerne le groupe SCIC qui représente l'opérateur immobilier du groupe¹⁰⁸.

Outre sa composante historique « logement social », le groupe SCIC réunit, à son tour, plusieurs filiales parmi lesquelles :

- la SCET¹⁰⁹, un des premiers prestataires en ingénierie auprès des opérateurs locaux des collectivités locales, notamment les Sem d'aménagement et d'exploitation dont la CDC est actionnaire.

¹⁰⁷ Nouvelle répartition du capital depuis la création de la Communauté d'Agglomération : Ville de Montpellier : 41,38% ; Communauté d'Agglomération : 27,61% ; CDC : 17,03% ; Caisse d'Epargne du Languedoc Roussillon : 6,94% ; Conseil Général : 1,12%.

¹⁰⁸ En septembre 2003, le groupe SCIC a été rebaptisé « Icade » et quelque peu remanié, mais ces évolutions sont postérieures à la période traitée dans ce travail.

¹⁰⁹ Société Centrale d'Equiperment du Territoire (une des filiales les plus anciennes du groupe).

- CDCités, qui fournit auprès des Sem, collectivités locales, organismes HLM, propriétaires privés de parcs immobiliers, une prestation d'assistance et de conseil en stratégie patrimoniale, analyse de copropriétés, montage et conduite de réhabilitation, conduite de projets urbains en centre ville ou en quartier d'habitat social, conseil et montage en équipements commerciaux.
- Tercial, promoteur en immobilier tertiaire qui opère auprès de clients nationaux ou internationaux, soit dans la construction ou la restructuration d'immeubles tertiaires pour des investisseurs, soit dans la réalisation d'immeubles tertiaires clés en mains pour des utilisateurs, soit dans la construction ou la restructuration de centres commerciaux.

Sur le plan juridique, CDCités et Tercial sont, dans un premier temps, deux sociétés distinctes mais les remaniements conduits par la CDC à la fin des années 1990 et début des années 2000 aboutiront notamment à une fusion de ces deux entités qui, au moment de l'enquête, fonctionnent déjà dans une synergie étroite. Elles deviendront deux acteurs importants d'Odysseum, d'abord en tant que conseil (CDCités) puis en tant que promoteur (Tercial). Par commodité on conviendra par la suite de parler de SCIC/CDCités.

S'associer avec la CDC c'est donc, pour la Ville de Montpellier et la SERM, s'associer à un établissement public dont la vocation est d'assurer des missions d'intérêt général pour le compte des pouvoirs publics dont elle est l'un des principaux banquiers. C'est aussi le cas de la CELR, Caisse d'Épargne du Languedoc Roussillon, également actionnaire de la SERM. Avec ce partenariat, c'est pouvoir mobiliser la puissante capacité financière du groupe comme son important réseau d'expertise et de construction. Le groupe SCIC a notamment participé à la construction des logements sociaux d'Antigone, la SCET est un partenaire et actionnaire traditionnel de la SERM tandis que Tercial et CDCités deviendront des acteurs importants d'Odysseum.

3 - La SERM : une structure intégrée au système d'action municipal

La SERM, structure indépendante de la hiérarchie sectorielle de la Ville, fait partie de ce qu'il est convenu d'appeler les organismes « satellites » de la collectivité locale pour le compte de laquelle elle intervient. Il est important de préciser que le contrôle de la société par la municipalité n'est pas, à Montpellier, une affaire de texte de loi mais une pratique bien réelle : *« en dépit de son statut privé, (la SERM) est considérée, et se considère, comme un*

service de la ville, sans volonté propre » (Dubois, 1997, p. 247). Concrètement, cela se traduit de deux manières. D'une part, pour être responsable de la conduite des opérations qui lui sont confiées, elle n'en n'agit pas moins sous la direction rigoureuse du tandem Frêche/Dugrand qui préside son conseil d'administration¹¹⁰. Cette liaison étroite et privilégiée avec ses dirigeants politiques a également pour corollaire de voir la relation élus locaux/équipe dirigeante de la SERM dominer sur le partenariat SERM/réseau CDC. D'autre part, l'indépendance hiérarchique de la SERM à l'égard des directions de la Ville ne signifie pas pour autant fonctionnement en vase clos. Au contraire,

- elle entretient des relations de travail suivies avec la Direction de l'Aménagement et de la Programmation (DAP) pour l'élaboration des projets,
- elle travaille de concert avec la Direction de l'Urbanisme Opérationnel (DUP) pour l'établissement et l'instruction des dossiers administratifs, juridiques, fonciers...,
- elle confie souvent aux services techniques de la Ville tout ou partie de la maîtrise d'œuvre des VRD¹¹¹,
- elle assiste, au même titre que les directions sectorielles, aux réunions inter-services hebdomadaires ou aux réunions bimensuelles du groupe de travail « Urbanisme » conduites par l'adjoint à l'urbanisme et réunissant l'ensemble des services et partenaires de la Ville impliqués par le développement urbain (SERM, OPAC et District, pour les principaux),
- ou encore aux réunions portant sur les bilans financiers prévisionnels des opérations ou celles concernant l'établissement de la programmation financière pluriannuelle de la Ville.

En somme, la SERM participe entièrement du fonctionnement municipal qui, du point de vue du développement urbain au moins, s'analyse comme un système fortement intégré et directement contrôlé par la direction conjointe du maire et de son adjoint à l'urbanisme.

4 - Une entreprise locale du développement urbain

Trois grands métiers

Loin de se limiter au seul domaine de l'aménagement du foncier qui constitue cependant son activité principale et sa raison d'être initiale, la SERM recouvre les trois grands métiers

¹¹⁰ Modifié après 2001 avec la mise en place de la Communauté d'Agglomération et le départ de R. Dugrand.

caractéristiques de l'économie mixte : 1/ l'exploitation et la gestion – 2/ la construction – 3/ l'aménagement¹¹².

1/ L'activité d'exploitation et de gestion porte sur :

- La gestion de plusieurs immeubles de bureaux dont la SERM a été l'opérateur.
- La gestion d'immobilier d'entreprise pour le compte de propriétaires publics ou privés (gestion d'une pépinière d'entreprises pour le compte du District, par exemple).
- L'exploitation et la gestion du réseau de chaleur et de climatisation de la Ville de Montpellier.

2/ L'activité de construction se déploie dans trois directions :

- La construction d'équipements publics pour le compte de la Ville et du District dans le cadre d'un mandat de maîtrise d'ouvrage (c'est le cas de la piscine Olympique, du Corum, de la bibliothèque municipale à vocation régionale, de l'Hôtel du District...).
- La construction de bâtiments publics parmi lesquels Europa 1 et 2 qui accueillent des bureaux, un centre de formation et d'hébergement pour le compte du CNFPT¹¹³ ou encore le centre de tri Demeter...
- La construction de bâtiments de natures diverses pour le compte d'entreprises privées qui lui délèguent leur qualité de maître d'ouvrage : sièges sociaux (celui d'Air Littoral, par exemple), usines clés en mains, entrepôts, bureaux...

La SERM a ainsi acquis dans le domaine de la construction une compétence qu'elle mettra en avant pour légitimer sa participation directe dans la construction d'Odysseum et en faire un outil du pilotage du projet.

3/ L'activité d'aménagement porte principalement, pour le compte de la Ville, sur les nouveaux quartiers de Port Marianne et, pour le compte du District, sur les parcs d'activité de la technopole qui se développent en grande partie sur Port Marianne. Elle peut également exercer cette activité pour d'autres collectivités mais cela reste exceptionnel (sachant que, depuis 1985, l'activité des Sem n'a pas, sur un plan juridique, de limitation territoriale). Elle intervient aussi, mais de manière plus modeste, sur quelques opérations en centre ancien, ce secteur relevant davantage des prérogatives de l'OPAC ou des services techniques de la Ville (régie directe). Cette caractéristique renforce la qualification de la SERM comme une entreprise locale, voire

¹¹¹ Voiries et Réseaux Divers.

¹¹² Sources : *Génie Urbain* (1997) ; La Société d'Équipement de la Région Montpelliéraine, document de présentation, février 2000 ; A. Bourdin, N. Arab.Rochette, 1997.

¹¹³ Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

localisée au territoire de Port Marianne. Sur le plan juridique, l'activité d'aménagement se déroule toujours dans le cadre de la concession de ZAC¹¹⁴ et c'est également dans ce cadre qu'elle prendra la direction de projet d'Odysseum.

Le métier d'aménageur consiste :

- à faire équiper les terrains pour les rendre constructibles en commanditant les études techniques et en organisant l'installation et la construction des VRD auprès des entreprises de BTP et des concessionnaires de réseaux (eau, électricité, téléphone, gaz, travaux hydrauliques, voiries primaires...) ;
- à diriger, en collaboration avec la DAP, la conception du plan et du règlement d'aménagement de la zone en organisant la consultation puis en pilotant un architecte-urbaniste en chef pour chaque ZAC. Cette étape est importante : elle a pour objectif d'établir la composition urbaine de la zone ainsi que les choix architecturaux et paysagers qui se traduiront en prescriptions pour les promoteurs et investisseurs qui vont construire les bâtiments (logements, bureaux, activités...). Par la suite, l'architecte-urbaniste en chef jouera le rôle de consultant auprès des architectes maîtres d'œuvre des bâtiments et pourra, ou non, être lui-même maître d'œuvre d'un ou plusieurs lots bâtis ;
- à établir, en collaboration avec la DAP, un programme d'équipements publics ;
- à monter les dossiers administratifs, juridiques et financiers de la ZAC ;
- à commercialiser et faire commercialiser les terrains rendus constructibles auprès des promoteurs, investisseurs, entreprises et particuliers ;
- à veiller, au moment de la construction du bâti, au respect des cahiers des charges (règlement de zone, composition urbaine, prescriptions paysagères...).

Chaque année, la SERM livre ainsi des terrains aménagés qui permettent, en moyenne, la réalisation de 700 à 800 logements et celle de 10 hectares de parcs d'activités. C'est la vente de ces terrains (ou « droits à bâtir ») qui rémunère la mission d'aménageur de la SERM.

Une structure professionnelle reconnue

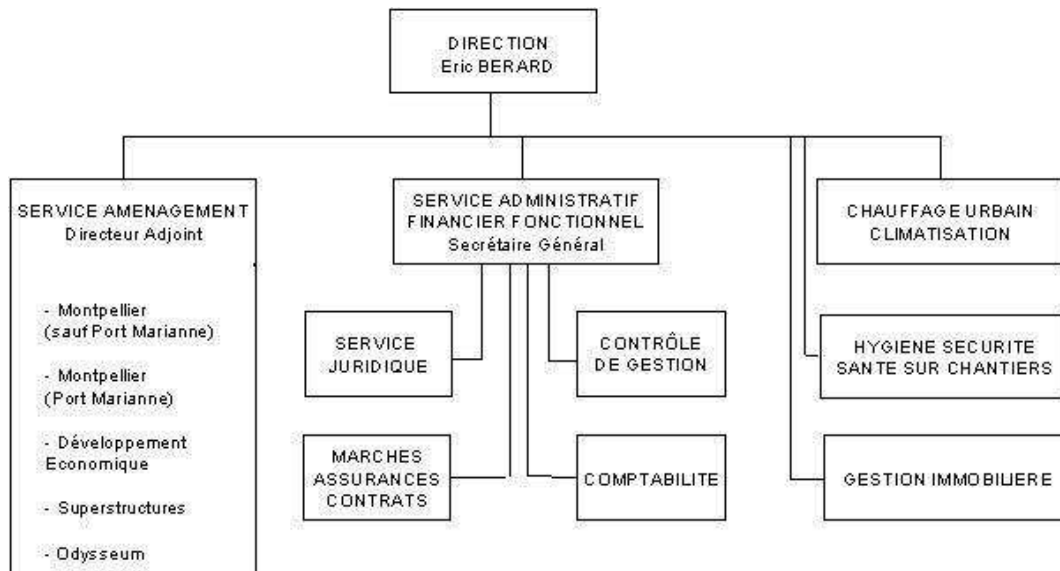
Du point de vue de son organisation interne, la SERM regroupe une quarantaine de salariés¹¹⁵ et se décompose en trois directions : le service aménagement qui représente deux tiers de l'effectif, le service administratif et financier et le service gestion dont le personnel a été

¹¹⁴ Zone d'Aménagement Concerté dont la procédure sera explicitée ultérieurement.

¹¹⁵ Entre trente et cinquante salariés au cours des dix dernières années.

renforcé au cours des dernières années. Dans le cadre de ce travail on s'intéressera en priorité à la direction de l'aménagement.

Figure 16 : Organigramme de la SERM



Source : www.serm-montpellier.fr

Le travail est organisé autour de plusieurs petites équipes opérationnelles relayées, en interne, par l'assistance du service administratif et financier qui apporte son expertise technique, en particulier sur un plan juridique et réglementaire, pour le montage des dossiers, la passation des marchés, la rédaction des contrats (avec les entreprises de BTP, par exemple). Elles bénéficient, en externe, de prestations d'expertises de la SCET, notamment dans le domaine foncier et juridique ou encore en stratégie d'entreprise. La direction de l'aménagement mène les négociations foncières et financières avec les promoteurs, elle assume une mission de veille sur l'état et l'évolution du marché immobilier, des produits, des demandes, de l'évolution de Port Marianne (taux de commercialisation, profil des entreprises qui s'implantent, des habitants qui s'installent, des emplois qui se créent...). Elle reste également vigilante sur les évolutions sociétales plus générales, les perspectives de changements juridiques, les réflexions en cours sur le métier d'aménageur¹¹⁶...

¹¹⁶ Notamment en tant que membre du Club Ville/Aménagement, structure qui réunit les grands aménageurs para-publics de France et se comprend comme un lieu de structuration de ce milieu professionnel et de capitalisation de connaissances.

La nature précise des tâches des équipes opérationnelles varie avec le projet (construction ou aménagement) et avec la procédure contractuelle entre la SERM et son commanditaire (mandat de construction, concession d'aménagement) mais, globalement, elles ont en commun un certain nombre de responsabilités caractéristiques du métier de chargé d'opération : recherche du terrain et négociation foncière (le cas échéant) ; études de faisabilité financière ; mise en place de la sélection de la maîtrise d'œuvre, qui peut prendre différentes formules, auprès des architectes, paysagistes, bureaux d'études techniques, programmeurs (pour les superstructures)... ; montage du dossier administratif, juridique et financier (permis de construire, bilan prévisionnel, contrats...) ; désignation des entreprises de construction (bâtiments et VRD) ; élaboration d'un planning travaux ; suivi de la maîtrise d'œuvre ; contrôle de l'avancement du chantier et de la qualité des travaux ; gestion de l'enveloppe financière ; relation avec les cabinets de commercialisation (le cas échéant) voire commercialisation directe.

Derrière ce listing, deux dimensions importantes qualifient le métier d'aménageur et de chargé d'opération. D'une part, un travail classique de coordination des différents intervenants qui vaut à l'aménageur d'être traditionnellement désigné comme un « chef d'orchestre » (services de la Ville, maîtrises d'œuvre, promoteurs, entreprises de construction bâtiments et travaux publics, services de l'Etat, concessionnaires de réseaux urbains, bureaux de contrôle...). D'autre part, l'activité d'aménageur se concentre, en amont des chantiers :

- dans la consultation et le « recrutement » des concepteurs : architectes-urbanistes pour concevoir la composition urbaine de l'opération, architectes de bâtiments dans le cas d'équipements publics, Bureau d'Etudes Techniques pour les études d'aménagement du sol...
- dans la définition, avec les services de la ville, des équipements publics (voiries et réseaux divers et, le cas échéant des superstructures),
- dans la consultation des entreprises de construction pour les travaux de viabilisation des terrains.

Enfin, une enquête réalisée auprès des interlocuteurs externes de la SERM, hors collectivités locales (SCET, promoteurs, cabinets de commercialisation, architectes...) permet de souligner que la SERM est accréditée d'une image très positive dans son milieu professionnel. Ainsi, pour ce conseil en stratégie d'entreprise de la SCET Languedoc-Roussillon « *la SERM a l'avantage d'être une Sem mono-communale et de bénéficier, en termes de développement local, d'une homogénéité de l'action sur le territoire dans un contexte de volonté politique forte et d'une stratégie urbaine importante [...] Contrairement à beaucoup d'autres Sem avec lesquelles je travaille, la SERM est dans un positionnement d'accompagnement du projet urbain et pas*

simplement un outil opérationnel [...] Il faut dire aussi qu'il y a une forte motivation du personnel, les équipes sont mobiles et, surtout, elle a une capacité d'évolution et d'adaptation au marché et à son environnement avec un directeur intelligent, visionnaire, qui a une grande capacité d'analyse et d'anticipation »¹¹⁷. La capacité d'anticipation mise en avant par ce conseil en stratégie d'entreprise pour caractériser la SERM est également souligné par J. Dubois qui relève, à l'occasion d'Antigone, les démarches volontairement novatrices et des pratiques « *souvent en avance sur les évolutions normales du marché* » (Dubois, 1997, p. 94) tandis que *l'American Business Week* désigne G. Frêche parmi les cinquante européens les plus innovants¹¹⁸. Cette logique d'innovation, dont Montpellier s'enorgueillit, n'est donc pas seulement affaire de marketing. Elle participera activement de la réflexion sur Odysseum.

En définitive, il importe de retenir que la SERM se comprend comme une entreprise publique locale même si elle relève du droit privé, professionnelle de l'urbanisme opérationnel, démontrant une capacité d'adaptation et d'anticipation sur les évolutions du marché (offres et demandes). C'est la structure à laquelle la municipalité de Montpellier délègue la conduite de l'aménagement de la ville tout en conservant une maîtrise sur les choix effectués et un contrôle sur leur mise en œuvre. Il importe également de retenir que la SERM est une composante à part entière du développement montpelliérain. La relation étroite et privilégiée qu'elle entretient avec ses dirigeants politiques se traduit en effet par une intégration de la société au fonctionnement municipal et à la politique urbaine. Ces pratiques ont notamment pour conséquences de voir son travail et sa mission définis, y compris par elle-même, en référence au projet de ville et d'urbanisme. Elles font également de la SERM un représentant des objectifs et des intérêts de la collectivité publique auprès des opérateurs privés amenés à prendre part aux opérations, en particulier auprès des promoteurs et des investisseurs. Elle constitue ainsi un acteur majeur de l'urbain et de l'économie et, contrairement à d'autres grandes Sem d'aménagement telles que la Semapa pour « Seine rive gauche » ou la Sem Euralille qui sont dédiées à une opération particulière, la SERM s'apparente bien davantage à une « équipe opérationnelle du projet de ville ».

¹¹⁷ Enquête réalisée dans le cadre d'une étude pour le Club Ville et Aménagement, A. Bourdin, N. Arab.Rochette (1997).

¹¹⁸ *Le Nouvel Observateur*, 22/02/2001, n° 1894.

Conclusion

La croissance économique et démographique qui caractérise fortement le contexte montpelliérain représente le premier problème urbain à gérer, ou pour le moins défini comme tel par le pouvoir politique et, simultanément, le premier moteur du projet de ville. Elle interviendra comme un argument de premier rang pour soutenir Odysseum. Ville florissante qui attire populations et entrepreneurs, Montpellier compte aussi parmi les villes où les mots d'ordre d'attractivité, de compétitivité territoriale et d'innovation marquent les actions engagées depuis 1977 et les enjeux assignés au développement urbain. A la fin des années 1990, cette stratégie sera encore au fondement d'Odysseum.

En réponse à cette croissance, des paris audacieux et pour une part réussis avec, pour point d'orgue, le choix de la métropolisation même si l'ambition de rivaliser avec Lyon, Marseille et Barcelone relève davantage d'un futur projeté – d'une utopie, diront certains – que d'une réalité objective. Pourtant, hisser Montpellier au rang de métropole de l'Europe du Sud et organiser le développement urbain constituent les deux enjeux stables et fondateurs du projet de ville tandis que les opérations d'aménagement en sont un vecteur essentiel. Ensuite, ces mots d'ordre vont de pair avec l'affirmation de principes directeurs énoncés par le politique. Ils ont valeur de références pour la détermination des choix d'aménagement urbain : rupture avec le zoning et la périurbanisation ; mixité sociale et fonctionnelle ; audace et innovation ; visibilité de la ville et de sa capacité à entreprendre. L'incorporation de ces dimensions dans le raisonnement des acteurs montpelliérains est telle qu'elles sont omniprésentes dans les témoignages recueillis sur Odysseum mais en ressortent de manière implicite, en filigrane, comme si elles allaient de soi. Cette force de l'évidence ne l'est pas pour le chercheur d'où ce retour sur la politique d'urbanisme et ses outils pour comprendre les enjeux, la stratégie et les pratiques d'aménagement dont Odysseum apparaît si indissociable.

Derrière ces enjeux et ces principes d'action, il y a la construction d'un leadership et d'une importante capacité d'action qui permettent au pouvoir politique d'avoir prise sur les processus d'urbanisation. L'accent est mis sur la capacité opérationnelle et décisionnelle quitte à s'exprimer dans le conflit. Le maire de Montpellier a ainsi pris soin de s'entourer d'un groupe de fidèles en charge des principales délégations et responsabilités sectorielles ou de s'assurer d'une majorité au sein du conseil municipal ; il a également pris soin de structurer un appareillage qui couvre le champ de la veille stratégique, de l'urbanisme opérationnel, de la

planification et de la prospective. Par ailleurs, si l'on reprend la distinction opérée par F. Ascher (1991) entre les politiques de type volontariste et celles de type accompagnatrices, alors Montpellier appartient à la première catégorie : non seulement le volontarisme de G. Frêche est devenu légendaire mais les choix mêmes d'aménagement sont fortement politisés. Cependant, l'affirmation de cette volonté politique se voit souvent dénoncée pour autoritarisme. A l'échelle locale, avec une CCI dans laquelle se cristallise la critique des choix d'urbanisation, « l'abandon du centre ancien » et l'autoritarisme de G. Frêche ; à l'échelle régionale avec des communes et des instances départementales et régionales qui accusent le maire de Montpellier de provoquer un déséquilibre régional.

Dans la construction de ce leadership et de cette capacité d'action, un acteur spécifique : la SERM. Opérateur majeur du développement montpelliérain, elle est le bras armé opérationnel de G. Frêche. Totalement intégrée au système d'action municipal, elle est positionnée au plus près de la politique d'urbanisme et de ses dirigeants politiques. Structure professionnelle, expérimentée, reconnue, elle travaille de concert avec les services municipaux et intervient comme intermédiaire entre le pouvoir politique et les opérateurs privés impliqués par la réalisation des opérations. En faisant un parallèle avec les termes du management de projet, elle peut alors être qualifiée comme « l'équipe opérationnelle projet de ville ». A ce titre et dans ces conditions d'exercice, elle pilote la mise en œuvre du schéma directeur de Port Marianne dans lequel Odysseum va prendre place.

Croissance économique et démographique ; ambition métropolitaine qui doit notamment passer par le développement des activités touristiques et de loisirs ; stabilité des principes directeurs dans la détermination des choix d'aménagement urbain ; forte capacité décisionnelle et opérationnelle du pouvoir politique ; réserves foncières ; une structure professionnelle qui exerce son activité dans le cadre d'une relation étroite et privilégiée avec la volonté politique ; une culture de l'innovation et une culture de l'opposition ; un schéma directeur pour organiser le développement urbain de l'Est montpelliérain arrêté à la fin des années 1980 et qui se poursuit sans obstacles ou bouleversements majeurs jusqu'à la première moitié des années 1990, tels sont les principaux éléments de contexte, repérés de manière empirique, et dans lequel s'inscrit l'élaboration d'Odysseum. Indépendants du projet étudié, ils pré-structurent pourtant la situation dans laquelle celui-ci va être mis au point : ils comptent parmi les ressources et les enjeux de son élaboration et participent de l'explication des pratiques. Cependant, si Odysseum ne peut se comprendre indépendamment de ces différents éléments et permet, en ce sens, de parler de continuités avec la stratégie urbaine, les pratiques d'aménagement et la conduite de l'action publique locale, il s'avère qu'il introduit dans le même temps une double rupture : en se substituant au projet de Centre Directionnel Régional, il

modifie en partie le programme initial de Port Marianne ; opération innovante, il se détache considérablement des modes opératoires habituels de la SERM et, plus largement, des pratiques dominantes dans le domaine de l'urbanisme commercial. Comment le projet émerge-t-il et comment la SERM procède-t-elle pour mettre au point ce nouveau pari – dont parlent, en bien ou en mal, bien des professionnels de l'aménagement, suscite la curiosité des spécialistes de la promotion commerciale, va jusqu'à « intéresser » J.P. Raffarin, sera l'objet d'une opposition sans précédent et fera couler beaucoup d'encre dans la presse locale et même nationale – sont au cœur des éléments que l'enquête s'est efforcée d'explorer.

