

Revue

# URBANISME

la ville  
négociée  
Toulouse  
octobre 2007

“Actes”  
de la  
28e rencontre  
nationale  
des agences  
d’urbanisme

**THE NEGOTIATED CITY**

*Toulouse, oct. 2007*

**French Federation  
of Town Planning Agencies  
Report of the 28th Congress**

[www.urbanisme.fr](http://www.urbanisme.fr)

Hors série

n° 32

20 €

## La Fédération nationale des agences d'urbanisme

La Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) rassemble 51 structures associatives chargées des études de planification et d'aménagement dans les principales agglomérations françaises.

Créées pour faciliter l'harmonisation des politiques publiques dans les territoires urbains, les agences d'urbanisme sont des outils pluridisciplinaires au service des collectivités locales, de l'État et des autres partenaires du développement territorial.

Association d'élus, la FNAU offre aux responsables politiques des agglomérations un lieu de débat et de réflexion sur les questions urbaines. Elle participe aux grands débats nationaux et internationaux sur l'avenir des villes.

Le réseau technique des agences d'urbanisme rassemble 1500 professionnels très au fait des réalités locales. La FNAU met à leur disposition un espace de rencontre et d'échanges sur leurs pratiques et sur leurs métiers. Elle leur permet de mutualiser leurs ressources, de capitaliser leurs savoir-faire et de se mobiliser sur des programmes de travail collectifs. Avec le concours des agences, elle assure l'animation de nombreux Clubs techniques : planification, transports, habitat, documentation, projet urbain, géomatique, urbanisme commercial, environnement, économie...

La FNAU organise chaque année une rencontre nationale centrée sur un thème d'actualité et ouverte à tous les responsables politiques et professionnels intéressés. Elle diffuse le résultat de ses travaux et de ses réflexions dans des publications spécialisées et sur son site Internet : <http://www.fnau.org>.

La FNAU contribue à développer parmi les élus et les techniciens chargés de l'aménagement des agglomérations françaises une culture professionnelle commune fondée sur le souci de la transversalité et l'exigence du développement durable.



## Le réseau des agences d'urbanisme



La Guadeloupe La Martinique La Réunion La Nouvelle Calédonie  
Av. 2007

1, rue de Narbonne

75007 PARIS

Tél. : 33 (0) 1 45 49 32 50

Fax : 33 (0) 1 45 49 94 46

[fnau@fnau.org](mailto:fnau@fnau.org)

[www.fnau.org](http://www.fnau.org)

### Ressources Internet et réseaux

#### \* Fnau : [www.fnau.org](http://www.fnau.org)

[Le site de la fédération nationale des agences d'urbanisme propose, outre les informations habituelles sur l'actualité, la vie des agences et les clubs thématiques de la FNAU, l'essentiel des études et publications réalisées chaque année, dont les hors série réalisés sur le thème de la rencontre nationale préparés avec Techni.Cités (document introductif) et Urbanisme (actes), qui sont consultables et téléchargeables sur le site.]

#### \* Auat : [www.laville-negociee.org](http://www.laville-negociee.org)

[Le site réalisé par l'Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse Aire urbaine à l'occasion de la 28e rencontre nationale des agences d'urbanisme est toujours actif. On peut y retrouver notamment les textes préparatoires et les interviews vidéo de plusieurs intervenants ou participants, ou encore télécharger le document introductif et la bibliographie correspondante.]

#### \* Certu : [www.certu.fr](http://www.certu.fr)

[Le site du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques répertorie les diverses publications consacrées notamment au thème de la concertation, publiées sous son égide depuis plusieurs années.]

#### \* Iaurif : [www.iaurif.org](http://www.iaurif.org)

[Le site bilingue de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, qui dispose d'une importante médiathèque ouverte au public, permet de rechercher études, ouvrages, plans, photos sur les thèmes touchant à l'urbanisme et à l'aménagement, à travers notamment un catalogue en ligne comportant plus de 100 000 documents.]

#### \* Programme "vie sociale" à Berlin : [www.quartiersmanagement-berlin.de](http://www.quartiersmanagement-berlin.de)

[Ce site présente, en allemand et en anglais, le travail des « managers de quartier » qui, depuis 1999 et avec l'appui de crédits européens, stimulent l'engagement citoyen dans une trentaine de quartiers berlinois défavorisés et luttent contre la tendance à la ségrégation sociale]

## REMERCIEMENTS

Ce numéro hors série de la revue *Urbanisme*, consacré à "La ville négociée", a été réalisé à partir des travaux de la XXVIII<sup>e</sup> rencontre nationale des agences d'urbanisme, organisée à Toulouse, en octobre 2007, à l'initiative de la Fédération nationale des agences d'urbanisme, par l'Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine (AUAT).

Il a été élaboré sous la direction de Marcel Belliot, délégué général de la FNAU, et de Jean-Marc Mesquida, directeur de l'Auat. Il a été conçu, rédigé et mis en œuvre par une équipe de journalistes professionnels réunis autour de Pierre Gras (PGC).

Les organisateurs de la rencontre tiennent à remercier le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, et en particulier la DGUHC, le Grand Toulouse, la Ville de Toulouse et la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que l'ensemble des partenaires publics et privés, pour leur participation à la réussite de ce projet.

La FNAU remercie également les auteurs de contributions, documents d'étude, cartes et autres éléments d'information utilisés pour réaliser ce numéro.

## Revue URBANISME

#### Fondée en 1932

176, rue du Temple  
Tél. : (33) 01 45 45 45 00  
Télécopie : (33) 01 45 45 60 37  
[www.urbanisme.fr](http://www.urbanisme.fr)  
[urbanisme@urbanisme.fr](mailto:urbanisme@urbanisme.fr)

**Hors série n° 32 de la revue URBANISME, janvier-février 2008**, publié à l'initiative de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU). Il est rappelé que les textes signés n'engagent que leurs auteurs, à l'exception des titres, chapeaux, intertitres et légendes qui sont du ressort de la rédaction.

#### Rédaction en chef et coordination du hors série : Pierre Gras

**Secrétariat de rédaction, documentation, choix iconographique :** PGC  
**Rédaction :** Pascale Decressac, Pierre Gras, Richard Quincero, Olivier Réal, Serge Mouraret (reportages photographiques et illustration du numéro).  
**Révision :** PGC  
**Traductions et résumés anglais :** John Tittensor

#### Directeur de la publication :

Patrick Michel  
**Éditeur :** Thierry Paquot  
[th.paquot@wanadoo.fr](mailto:th.paquot@wanadoo.fr)  
**Rédacteur en chef :** Antoine Loubière  
[urba.loubiere@wanadoo.fr](mailto:urba.loubiere@wanadoo.fr)

#### Conception, réalisation :

PAKENKO - (Paris Art Contemporain)  
[studio@pakenko.com](mailto:studio@pakenko.com)

#### Création graphique :

Caroline Hartley

#### Maquettiste :

Natalie Bessard

#### Crédit photos :

Pierre Gras (pp. 4h, 13 hm, 13hd, 14, 21, 22, 46, 47, 48, 49, 62h), Richard Quincero (p. 19, 20), Ville de Montpellier (p. 54g), Ville de Rouen/A. Bertereau (p. 55g), DR (pp. 17b, 34m, 36h, 37, 38, 40h). Toutes les autres photos sont de Serge Mouraret.

#### Gérant : Patrick Michel

**Service comptabilité :** Christiane Bocat

#### Service abonnements :

Marie-Christine Belloche  
Ligne directe : 01 45 45 40 00  
Télécopie : 01 45 45 60 37  
**Publicité : à la revue**

#### Diffusion : Dif'Pop

21<sup>ème</sup>, rue Voltaire, 75011 PARIS.  
Tél. : 01 40 24 21 31/Fax : 01 40 24 15 88  
RCS Paris : 572070175

#### Impression : Monterreina S.A., Madrid

Commission paritaire : numéro 58332  
ISSN : 1240-0874  
Code TVA : FR-1357-2070175  
Dépôt légal : janvier 2008

URBANISME est éditée par la SARL les Publications d'architecture et d'urbanisme au capital de 532 500 euros (groupe CDC)



# LA “VILLE NÉGOCIÉE” : VERS DES VILLES DURABLES

La XXVIII<sup>e</sup> Rencontre nationale des agences d’urbanisme, organisée du 8 au 10 octobre 2007 à l’initiative de la FNAU et de l’Agence d’urbanisme et d’aménagement du territoire Toulouse aire urbaine, s’est attachée au thème très riche de la “ville négociée”. Élus, professionnels et acteurs de la ville se sont interrogés sur les différentes manières de “faire la ville” aujourd’hui, et notamment celles qui sont fondées sur le dialogue, la négociation, le partenariat et l’innovation. Organisés autour d’une quinzaine d’ateliers thématiques, les débats ont été préparés par les agences d’urbanisme en lien avec des partenaires ayant développé des formes originales de production ou de négociation de projet : les habitants et leurs représentants, les collectivités et les institutions, les acteurs économiques et sociaux, et enfin les aménageurs et les opérateurs immobiliers. À la lumière des nombreux exemples présentés lors des ateliers, les responsables politiques des territoires ont expliqué comment ils animent de telles démarches, définissent des méthodes originales et développent des

outils capables de produire des projets urbains répondant aux exigences du “bien public”.

Mais il faut aller au-delà de ces seules expérimentations et faciliter dès à présent leur généralisation, comme l’a fortement souligné la FNAU en contribuant au récent “Grenelle de l’environnement”. La mise en œuvre concrète de nouveaux dispositifs et de nouvelles pratiques contribuera à construire et à consolider des villes durables qui sauront anticiper les évolutions et feront confiance aux valeurs de l’humanisme. Je ne doute pas que les “actes” de cette rencontre, proposés comme chaque année en partenariat avec la revue *Urbanisme* et qui se font l’écho de ces préoccupations majeures, sauront intéresser tous ceux qui sont concernés par le devenir d’une société urbaine confrontée aux attentes multiples des habitants et inscrite dans la perspective d’un développement durable.

**André Rossinot,**  
président de la FNAU

# THE “NEGOTIATED CITY”: TOWARDS GREATER SUSTAINABILITY

*The 23rd national congress of France's town planning agencies –organised on 8–10 October 2007 by the FNAU and the Toulouse Metropolitan Area Agency for Town Planning and Territorial Development – spotlighted the wide-ranging theme of the “negotiated city”. Politicians, planning professionals and other urban actors looked into today's different approaches to “city-making”, especially those emphasising dialogue, negotiation, partnership and innovation. Revolving around fifteen thematic workshops, the discussions were prepared by the participating town planning agencies in tandem with partners who had come up with original forms of project production and negotiation: residents and their representatives, local government, institutions, economic and social actors, and property developers and operators. Drawing on a wide range of examples, political leaders from the different territories explained how they coordinate these approaches, develop original methods and come up with*

*tools for producing urban projects that meet the requirements of the “common good”.*

*However, we need to look beyond these isolated experiments and start working to spread them across the board, as the FNAU emphasised in its contribution to the recent Grenelle Environment Forum. Implementation of new mechanisms and practices will aid the fashioning and consolidation of sustainable cities, cities capable of anticipating future change and placing their trust in humanist values. I have no doubt that the Congress report, published each year in association with the review *Urbanisme*, will be of real interest to all those concerned with the evolution of an urban society faced with the multiple demands of its members and committed to planning for sustainable development.*

**André Rossinot**  
President FNAU

# Sommaire



■ Avant-propos	3	Grands territoires et citoyens : allô, la multitude ? Synthèse d'ateliers par Richard Quincerot	33
La ville négociée : vers des villes durables par André Rossinot	3	• Zoom Cambridge à la recherche d'un avenir durable par Pierre Gras	37
■ Ouverture	6	Territorialiser l'intérêt général : le rôle des Scot Synthèse d'ateliers par Olivier Réal	39
La "ville négociée" au banc d'essai par Pierre Gras	6	<b>Transports et infrastructures</b> Du bon usage du contrat et de l'intérêt général Synthèse d'ateliers par Pierre Gras	41
• Table(s) ronde(s) Ingénierie et mythes de la ville négociée Synthèse par Richard Quincerot	9	• Reportage Barcelone : les infrastructures favorisent les projets par Pierre Gras	46
Donner du sens au jeu partenarial Synthèse par Olivier Réal	12	<b>Acteurs privés et intérêt public</b> Liberté d'agir, nécessité de négocier Synthèse d'ateliers par Pierre Gras	48
Résumé en anglais	14	• Zoom Observation économique : du référentiel à la référence Synthèse d'ateliers par Olivier Réal	51
■ Toulouse aire urbaine	15	<b>Négocier ou communiquer</b> Quand la médiation culturelle favorise la coproduction de projets Synthèse d'ateliers par Pascale Decressac	52
Toulouse : une "ville qui réussit" en quête de cohérence	15	• Zoom Affronter ou neutraliser les "sujets qui fâchent" ? Synthèse d'ateliers par Richard Quincerot	54
• Zoom Une star dans la constellation par Olivier Réal	17	<b>Voir loin</b> Des métropoles entre euphorie et incertitudes Synthèse d'ateliers par Richard Quincerot	56
• Zoom Le Muséum, un patrimoine qui a de l'avenir par Pascale Decressac	18	Résumé en anglais	58
• Zoom Colomiers : de la ville nouvelle à la ville négociée par Richard Quincerot	19	■ Perspectives	60
• Reportage Les artistes, familiers du métro par Pierre Gras	21	Faire une "bonne" et pas seulement une "belle" ville Synthèse générale par Michèle Tranda-Pittion	60
Résumé en anglais	23	• Table ronde conclusive Faire "pour" ou faire "avec", mais surtout mieux faire par Pascale Decressac et Olivier Réal	62
■ Ateliers et reportages	24	La "ville négociée" passe sous le pont de Grenelle	64
<b>Savoir-faire et faire savoir</b> Le "faire" est pavé de bonnes intentions Synthèse d'ateliers par Olivier Réal et Pascale Decressac	24	Les agences d'urbanisme prennent date durablement	66
• Zoom Le foncier, variable d'ajustement par Olivier Réal	27	Résumé en anglais	68
Prendre en compte les aspirations des habitants Synthèse d'atelier par Pascale Decressac	28	■ Repères bibliographiques	69
• Zoom L'éducation populaire, voie nouvelle ou utopie ? par Pascale Decressac	30		
<b>Nouveaux espaces de négociation</b> Le développement durable, nouveau paradigme Synthèse d'ateliers par Pascale Decressac	31		

# Contents



■ Foreword	3	<b>Big territories and the citizen: Anyone out there?</b> Workshop summary by Richard Quincerot	33
<b>The negotiated city: towards greater sustainability</b> by André Rossinot	3	• Close-up Cambridge in search of a sustainable future by Pierre Gras	37
■ Setting the scene	6	<b>Territorial Consistency Schemes (SCOTs) and the general interest</b> Workshop summary by Pierre Gras	39
<b>Testing the "negotiated city"</b> by Pierre Gras	6	<b>Transport and infrastructures</b> <b>Making contracts serve the general interest</b> Workshop summary by Pierre Gras	41
• Round tables <b>Urban engineering and myths of the negotiated city</b> Summing-up by Richard Quincerot	9	• Report Barcelona: making infrastructures work for projects by Pierre Gras	46
<b>Making partnership mean something</b> Summing-up by Olivier Réal	12	<b>Private players, public interest</b> <b>Freedom to act? Negotiate first</b> Workshop summary by Pierre Gras	48
English abstract	14	• Close-up Economic monitoring: from observation to strategy Workshop summary by Olivier Réal	51
■ Toulouse and its metropolitan area	15	<b>Negotiate or communicate?</b> <b>When cultural mediation facilitates coproduction of projects</b> Workshop summary by Pascale Decressac	52
<b>Toulouse: success in search of coherence</b>	15	<b>"Sensitive" subjects: confrontation or neutralisation?</b> Workshop summary by Richard Quincerot	54
• Close-up A star in the constellation by Olivier Réal	17	<b>The long view</b> <b>Metropolises: between euphoria and uncertainty</b> Workshop summary by Richard Quincerot	56
• Close-up The Museum of Natural History: heritage with a future by Pascale Decressac	18	English abstract	58
• Close-up Colomiers: from new town to negotiated city by Richard Quincerot	19	■ The outlook	60
• Report Art and artists in the metro by Pierre Gras	21	<b>Making "good" - not just "good-looking" - cities</b> An across-the-board view by Michèle Tranda-Pittion	60
English abstract	23	• Closing round table Working "for" or "with" - but above all, better Summing-up by Pascale Decressac and Olivier Réal	62
■ Workshops & Reports	24	<b>The "negotiated city" and the Grenelle Environment Forum</b>	64
<b>Know-how and outreach</b> <b>"Doing" is paved with good intentions</b> Overview of the workshops by Olivier Réal	24	<b>The planning agencies set the date - sustainably</b>	66
• Close-up Building land: an adjustment variable by Olivier Réal	27	English abstract	68
<b>Taking resident aspirations into account</b> Workshop summary by Pascale Decressac	28	■ Further reading, Internet resources	69
• Close-up Educating the public: new path or utopian dream? by Pascale Decressac	30		
<b>New spaces for negotiation</b> <b>Sustainable development: a new paradigm</b> Workshop summary by Richard Quincerot	31		



# LA “VILLE NÉGOCIÉE” AU BANC D’ESSAI



Consacrée au thème de la “ville négociée”, la 28<sup>e</sup> rencontre nationale des agences d’urbanisme s’est efforcée de montrer comment la négociation “enrichit les projets” et “facilite leur appropriation par ceux qui les font vivre”, en cherchant à concilier aspirations individuelles et intérêts collectifs. Il ne s’agit pas moins que d’un nouvel horizon pour les collectivités territoriales, au bénéfice de “villes plus durables”. À l’image de cette intention, la séance d’ouverture de cette rencontre s’est voulue à la fois ambitieuse et pragmatique.

“Le thème de la ville négociée nous interpelle particulièrement, en raison d’une situation institutionnelle complexe et des besoins d’une nouvelle gouvernance et de modes opératoires performants pour agir sur la ville” : en accueillant les 850 participants – élus, fonctionnaires, professionnels, représentants de la société civile... – à la rencontre de Toulouse, Françoise de Veyrinas, adjointe au maire de Toulouse et vice-présidente du Grand Toulouse, ne cachait ni son enthousiasme ni ses attentes vis-à-vis du thème de la rencontre et de la confrontation d’expériences utiles au développement de l’agglomération/1. En effet, affirme le sociologue François de Singly/2, “la négociation est la base même de la construction de l’individu”. Forts de cette certitude, les participants ont été à l’écoute des propositions concrètes qui pourraient leur permettre de faire pièce à la fragmentation des territoires (et de la société en général) sous la forme de “politiques cohérentes” s’efforçant de favoriser le “bien commun”. Vaste programme... Marie-Christine Jaillet a d’ailleurs rappelé à juste titre, au cours des débats de la matinée, que “le conflit constitue lui aussi un apprentissage de la négociation”.



Françoise de Veyrinas

1/  
Lire en p. 15 et suivantes, les analyses et reportages consacrés à l’aire urbaine toulousaine.

2/  
Cf. *L’individualisation est un humanisme*, L’Aube, 2005.

La ville est directement concernée par l’émergence d’un modèle fondé sur l’économie des services, a souligné André Rossinot.



## La durabilité des villes est en cause

Le président de la FNAU, André Rossinot, a pris le soin de souligner combien cette idée de négociation était au cœur de l’actualité : la proximité du “Grenelle de l’environnement”/3 lui donnait en effet certains arguments : “La durabilité des villes est en cause, elle est au centre même de notre thème de réflexion. Notre monde a en effet bien changé en quarante ans. La ville, qui a constitué le creuset des grandes évolutions sociales, sociétales, économiques, est directement concernée par

3/  
Lire en p. 66 les propositions que la FNAU a formulé cette occasion. Le MEDAD a pour sa part contribué au financement de la rencontre des agences.



l’émergence d’un nouveau modèle fondé sur l’économie des services, matière urbaine par excellence. Entrepreneurs et habitants veulent avoir leur mot à dire sur ces évolutions comme dans les projets que



les villes forment pour l'avenir... Or l'État n'est plus le seul acteur légitime pour définir le "bien public", "il doit partager ce rôle avec les collectivités qui doivent en permanence négocier et trouver une lisibilité démocratique". Se rencontrer, visiter, comparer, débattre, publier : tels seraient donc les mots-clés de cette rencontre nationale. "Une méthode pragmatique que la FNAU a su développer depuis plusieurs années pour mettre les résultats de ces échanges à la disposition de tous", a expliqué André Rossinot/4.

Cette "démocratie d'élaboration" – qui ne s'oppose pas à la démocratie représentative mais est destinée à renforcer son efficacité à long terme – paraît liée à la capacité des collectivités à donner du sens à leur action : "La manière de négocier dépend du contenu de la négociation. C'est pourquoi les élus doivent avoir une "visée préalable" avant d'engager ses échanges", a souligné Bernard Pecqueur, chercheur et... ancien élu. Même si les classes moyennes et les catégories intermédiaires ont parfois tendance à "phagocytter le débat" au bénéfice de leurs modes de vie et au détriment de catégories sociales moins enclines à s'exprimer, il ne faut pas y renoncer trop facilement. "Il faut affronter le vertige de la démocratie, a plaidé le consultant Pierre Radanne. C'est même une chance d'y être contraint par l'évolution de notre environnement, notamment la question du réchauffement climatique, car cela nous oblige à rechercher l'adhésion des citoyens"/5.



La ville doit tenir compte des "attentes différenciées des individus".



La rencontre a permis de partager les résultats des expérimentations en cours.

#### Favoriser "l'imaginaire du vivre ensemble"

Le travail des agences d'urbanisme est essentiel dans un tel cadre, a souligné le président de la FNAU, qui s'est voulu rassurant : "Si l'espace de travail des agences semble se contracter sous l'effet des mutations économiques et sociales, c'est sans doute qu'il leur faut mieux intégrer les sciences humaines et réapprendre à réfléchir sur les méthodes du vivre ensemble. Une telle réflexion d'ensemble est une nécessité pour approfondir et appliquer sur le terrain les nouveaux modes de faire destinés à harmoniser les politiques de développement et d'aménagement, a poursuivi André Rossinot. Dans ce domaine comme dans d'autres, les 51 agences apportent à leurs partenaires toute la capacité d'un réseau d'expertise indépendant."/6. La tâche est certes d'importance. Dans notre pays de tradition jacobine, cet "imaginaire collectif du vivre ensemble" tenant davantage compte des attentes différenciées des individus émerge avec difficulté. Mais il constitue un nouvel horizon, une quête utile pour peser sur l'évolution de la cité et créer du "lien pacifié", selon l'expression de Bernard Pecqueur, pour en négocier les modalités et les étapes. Un bon motif pour en débattre pendant trois jours... | P. G.

4/ Outre les "documents introductifs" et les "actes" de ses rencontres, publiés chaque année en partenariat avec des magazines professionnels, la FNAU a édité ou réédité récemment plusieurs ouvrages consacrés aux "systèmes métropolitains" et au thème "L'habitat et les formes urbaines dans les agglomérations françaises", ainsi qu'une étude sur "L'immobilier de bureau et la métropolisation" (renseignements : [www.fnau.org](http://www.fnau.org)).

5/ Lire en p. 9 et suivantes les synthèses des deux tables rondes organisées au cours de la première demi-journée de la rencontre nationale.

6/ Les agences de Saint-Nazaire et de Perpignan ont adhéré à la fédération en 2007.

## Table ronde

# INGÉNIERIE ET MYTHES DE LA VILLE NÉGOCIÉE

La ville est la métaphore par excellence du "vivre ensemble". Or depuis que Dieu, l'Histoire, le Progrès et autres autorités immanentes ont cessé d'exercer leur pouvoir unificateur, les villes opposent une résistance croissante aux efforts d'harmonisation. Concilier les aspirations individuelles et l'intérêt collectif est devenu un impératif. Pourquoi et comment négocier ? La table ronde d'ouverture de la rencontre a moins répondu à la question qu'elle ne l'a déplacée...

Synthèse par Richard Quincerot.

1/ Cabinet de conseil en politiques publiques, spécialisé dans le "management des parties prenantes".

2/ Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat social*, 1762, chapitre 6, note 4.



"La réflexion politique redevient indispensable dans la ville", a souligné Gilles-Laurent Rayssac (à dr.).

Nos sociétés souffrent, paraît-il, d'un divorce profond entre des individus ne cherchant que leur affirmation personnelle et des collectivités publiques qui supposent un minimum de consensus. Il serait d'autant plus urgent de réconcilier ce couple discordant que la planète se dégrade à une vitesse accélérée. "Les politiques de l'environnement ne seront efficaces que si elles sont acceptées, affirme François Ascher dans le film vidéo introductif à la table ronde. On ne transformera pas tout le monde en militant écologiste : il faut donc que le collectif apparaisse comme une émanation de l'individuel".

#### Une ingénierie à (ré)inventer

Gilles-Laurent Rayssac, co-fondateur de Res Publica/1, a ajouté au diagnostic une dissonance supplémentaire. La désunion de l'individuel et du collectif se doublerait d'un écart croissant entre la ville et la cité, au sens où Jean-Jacques Rousseau écrivait : "Si ce sont les maisons qui font la ville, ce sont les citoyens qui font la cité"/2. La discorde est spatiale : plus le temps passe, plus la ville s'étale et s'écarte des groupes sociaux. Mais elle est aussi temporelle : au temps long de la ville, dont le parc de logements se renouvelle au rythme très relatif de 1 % par an, s'oppose le temps court de la cité, le zapping des règles et des manières de vivre opéré par les citoyens. Pour G.-L. Rayssac, il appartient au politique que de les réaccorder : "Il faut réintroduire de fortes doses de réflexion politique dans la ville, tout en faisant fonctionner la cité..." André Rossinot, réagissant comme "grand témoin" de la table ronde, a d'ailleurs insisté particulièrement sur ce point. Pour le président de la FNAU, les élus sont bel et bien partie prenante de la cité, ils ne constituent nullement une "élite" coupée de la réalité...

Comment s'y prendre alors ? La notion d'intérêt général, qui fit longtemps la noblesse de l'action publique, est devenue inopérante. Le pluralisme des intérêts est la règle : il faut les concilier au coup par coup, dans des situations infiniment particulières. Pour G.-L. Rayssac, c'est affaire d'organisation : "On apprend à mettre tout le monde autour de la table, on imagine des méthodes – la Conférence de



“La ville progresse grâce à la confrontation des idées, mais aussi dans les conflits qui s’expriment entre intérêts divergents”, a estimé Marie-Christine Jaillet.



citoyens, par exemple. Dans tous les cas, il faut un minimum d’ordre : la participation est une ingénierie à inventer.” Est-ce si sûr ?

**Le conflit aussi est structurant**

“Gare au mythe !, a répondu la géographe Marie-Christine Jaillet-Roman, directrice du CIRUS-CIEU à l’Université de Toulouse 2. La participation est trop souvent identifiée à l’exercice d’une Raison souveraine, qui serait capable de mettre tout le monde d’accord grâce au débat serein d’individus éclairés”. Or la ville réelle est loin de ressembler à ce paradis de la communication/3. D’une part, tous les citoyens ne sont pas également “rationnels”. La multiplication de “scènes délibératives” – terme que M.-Ch. Jaillet-Roman préfère à celui de “participatives” – est sans doute une opportunité pour la démocratie. Mais elle ne donne la parole qu’aux groupes sociaux qui ont la compétence de la prendre – pour dire vite, les “classes moyennes”.

D’autre part, tout n’est pas “rationnel” chez les citoyens. Au contraire, nos contemporains ont de plus en plus de mal à accorder leurs opinions et leurs pratiques personnelles – partagés par exemple entre une condamnation de principe de la voiture au nom du réchauffement climatique et leur incapacité à s’en passer dans leur vie quotidienne. Enfin et surtout, toutes les divergences ne sont pas solubles dans la participation, aussi bien organisée soit-elle. Contre le mythe d’une résolution absolue des contraires par la raison, M.-Ch. Jaillet-Roman a rappelé qu’une ville est aussi – peut-être d’abord – faite de confrontations, de conflits entre des intérêts divergents et qui le restent, quelle que soit la façon de les négocier. “Le conflit reste structurant, conclut-

elle : il faut accepter qu’il surgisse et participe en tant que tel à la légitimité de la décision ”.

**Négociateur, oui, mais quoi ?**

L’économiste Bernard Pecqueur, professeur à l’Institut de géographie alpine de Grenoble, est revenu lui aussi sur les présupposés de la table ronde. D’abord pour relativiser l’importance de l’individualisme : “La fragmentation des individus ne va pas jusqu’à une dispersion totale des désirs et des volontés. En revanche, les territoires sont fragmentés, éclatés en une multitude de “tribus” : s’il faut négocier, c’est d’abord pour coordonner les territoires qui composent le grand territoire commun. ”

En outre, la métaphore de la “table de négociation”, autour de laquelle il suffirait d’inviter toutes les parties prenantes pour parvenir à un accord, lui paraît bien candide. Évoquant une expérience grenobloise malheureuse (une usine désaffectée mise à disposition d’associations qui n’ont jamais pu se mettre d’accord sur son partage), B. Pecqueur a conclu : “Pour qu’une négociation soit fructueuse, il faut une visée préalable, une politique. ” Cette condition posée, deux domaines lui paraissent nécessiter tout particulièrement l’organisation de débats citoyens : d’une part, la “gouvernance des temps”, de façon à mieux accorder les rythmes des services publics et ceux des administrés (maisons du temps, par exemple) ; d’autre part, le développement local, la discussion des acteurs locaux étant “le meilleur moyen de faire émerger des compétences et des ressources cachées à valoriser”.



Marie-Christine Jaillet.



Bernard Pecqueur (à g.) et Gilles-Laurent Rayssac.

4/ Pierre Radanne, *Énergies de ton siècle ! Des crises à la mutation*, Paris, éditions Lignes de repères, 2005.

5/ Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie, que Pierre Radanne a présidée de 1998 à 2003.

6/ Une lenteur revendiquée également par Bruno Latour, *Politiques de la nature ; comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 2004.

3/ Au sens de Lucien Sfez, *Critique de la communication*, Paris, Le Seuil, 1992.

**Le temps long de l’élaboration**

“Avant la ville négociée, il y a la ville désirée” : Pierre Radanne, créateur du cabinet Futur Facteur 4, fait précéder le temps des tractations d’un travail collectif sur l’imaginaire/4. “Avant d’en arriver aux méthodes de négociation, il faut partir de ce constat : l’avenir est devenu illisible pour les citoyens. Les gens sont pris – et nous tous aussi – dans des pratiques qu’ils désapprouvent, convaincus d’idées qu’ils ne peuvent appliquer, exposés aux messages contradictoires des élus, des savants, de la publicité...” Comment en sortir ? En complément de la démocratie représentative, P. Radanne en a appelé à une “démocratie d’élaboration” visant à construire les scénarios d’un avenir réussi, mettant en accord les projets collectifs, les opinions des groupes et les comportements individuels. “C’est d’autant plus nécessaire que les nouvelles sont mauvaises, a noté, non sans humour, l’ancien patron de l’Ademe/5. L’épuisement des ressources, la dégradation de la biodiversité, le ciel qui va nous tomber sur la tête... vont bouleverser la vie de chacun et de tous !”

S’agissant d’enjeux comme la réduction des gaz à effet de serre, émis pour moitié par les particuliers, il est indispensable de gagner l’adhésion des citoyens. Pour qu’un quelconque plan ait une valeur décisionnelle, P. Radanne a retenu un “facteur mille” : son élaboration doit impliquer au moins un millième de la population. Ensuite, la construction d’un avenir commun réclame plus de temps qu’une simple réunion de concertation, qui permet tout au plus de constater les points de vue : “Il faut prendre le temps d’expliquer à la population que ces questions font partie de leur vie, débattre lentement et faire évoluer les positions, a martelé P. Radanne. Ainsi, les six mois de formation, d’ateliers et de conférences du Plan Climat de la Ville de Paris ont permis de faire évoluer les points de vue. Chacun a pris la mesure de ce qu’impliquait la division par quatre des émissions de gaz carbonique. Un “scénario de réussite” a été écrit. La démarche restituée au politique la force d’une demande sociale cohérente, sûre de ses buts et de ses possibilités”. Pierre Radanne a vu dans le temps long de l’imagination collective le moyen de dépasser le “zapping des opinions” et le “vertige de la démocratie” : “Nous évoluons vers une démocratie plus lente, plus patiente, plus construite, a-t-il estimé. Et là, c’est une très bonne nouvelle !”/6

**Un appel aux agences d’urbanisme**

“Nous nous trouvons dans une période de mutations profondes et extraordinairement rapides,



Une “démocratie d’élaboration” doit accompagner la démocratie représentative.



“Il faut affronter le vertige de la démocratie”, a affirmé Pierre Radanne.

a conclu André Rossinot. La conjoncture est passionnante, mais très prenante. Elle oblige à être partout, sur tous les fronts, à toutes les échelles et dans tous les temps d’une subsidiarité toujours plus poussée.” Ce contexte d’évolution rapide fait la force des agences d’urbanisme qui, à la différence de structures davantage liées aux cadres contraints des territoires et aux calendriers institutionnels, sont “libres de choisir des périmètres d’étude et des horizons de réflexion en fonction de leur pertinence par rapport aux sujets traités”.

Mais les agences d’urbanisme sont mises au défi de s’adapter au changement. Au fil des années, en croissant et en se multipliant, tout en renforçant leur réseau national, elles ont produit un solide espace de légitimité qui peut toutefois être remis en cause. “Il est temps de relégitimer les agences, a averti André Rossinot. Il faut repenser leur utilité dans un monde qui continue de changer, marier les sciences sociales et les sciences “dures”, réunir tous les talents nécessaires pour répondre à la commande politique. Le “Grenelle de l’environnement” marque une évolution irréversible : il appartient aux agences de réfléchir, de réagir et d’anticiper.” | R. Q.

# DONNER DU SENS AU JEU PARTENARIAL

**Avec qui et comment négocier, selon quelles stratégies et quels partenariats ? Les questions posées en préambule de la seconde table ronde d'ouverture se sont révélées plus complexes qu'il n'y paraissait, car les réponses des acteurs sont elles-mêmes multiples. Ces échanges polyphoniques ont logiquement accompagné l'invocation du partenariat public-privé...**

Synthèse par Olivier Réal.

Depuis les années 80 et la première décentralisation, la société s'est "décrispée", a rappelé d'emblée Edmond Hervé, maire de Rennes et président de Rennes Métropole. "Les collectivités bénéficient d'un atout exceptionnel, à travers les démarches de projection et de planification qu'elles peuvent conduire via les SCOT, PLH, PLU et autres PDU..."

Dans toutes ces démarches, on peut organiser la relation avec l'ensemble des acteurs, en particulier les acteurs économiques, sur la durée". L'horizon politique, technique ou temporel des uns et des autres n'étant pas le même, "faire travailler ensemble le public et le privé nécessite un cadre stable". "L'économie mixte, a rappelé Jacques Terrasse, directeur régional Midi-Pyrénées de la Caisse des dépôts et consignations, a joué ce rôle, ce qui a permis



François-Régis Bouyer (avec le micro) et Paul Koch.

aux élus locaux de garder la maîtrise du territoire et des décisions". Le partenariat public privé (PPP) a en partie pris le relais aujourd'hui. Ce n'est pas vraiment un outil nouveau, mais les applications et obligations récentes, soutenues par le besoin de densité ou le développement durable, nécessitent "un consensus actif et une bonne définition du rôle de chacun, y compris dans la prise de risque économique".

## Sens des valeurs

"L'investissement dans le domaine public crée de la valeur pour le privé et génère du bénéfice mutuel", a affirmé pour sa part l'architecte-urbaniste Clément Demers, directeur général de la Société du Quartier International de Montréal, opération de référence en matière d'aménagement et de développement urbain en Amérique du Nord. L'investissement privé participe aussi à la construction de la ville et s'intègre de plus en plus dans des processus démocratiques complexes, a ajouté sur le même thème François-Régis Bouyer, vice-président de la Fédération nationale des promoteurs constructeurs : "La démocratie se vit tous les jours ! Habitants mécontents, "râleurs" et opposants doivent être pris en compte... Avec les urbanistes et les architectes, nous devons développer également une relation très forte, au bénéfice d'un développement durable..."



L'investissement privé s'intègre à des processus de décision de plus en plus complexes.



"Culture de la décision publique" et "culture de l'investissement" ne s'opposent pas toujours (ci-dessus, à Rotterdam).

C'est d'abord une question d'échelle de projet et de "culture du privé" (ou de l'argent privé ?), a précisé en connaisseur Paul Koch, directeur général d'ING Real Estate Development France, qui a été longtemps lui-même un acteur du secteur public (notamment au service du renouvellement urbain de Rotterdam dans la décennie 80). Il faut savoir "regarder ailleurs"... Les Pays-Bas, pays dont il est originaire, affichent ainsi "un siècle de tradition sur la manière de gérer l'investissement". Le Danemark et la République tchèque seraient également, selon P. Koch, "particulièrement ouverts".

## Consensus et coutumes

"Nous n'avons certes pas la même culture de la négociation public-privé, a rétorqué Edmond Hervé, mais nous vivons dans un pays "pluriel" au sein duquel la puissance publique a souhaité organiser et maîtriser le développement. Le PPP existe et fonctionne bien. Il nécessite une maîtrise d'ouvrage compétente et une relation de confiance entre les uns et les autres. La formation des agents publics est fondamentale, car il faut aussi être vigilant dans la définition des risques et des moyens de contrôle". On ne peut pourtant pas tout déléguer, et surtout pas la vision territoriale et/ou politique, a souligné depuis la salle Ariella Masboungi, architecte-urbaniste en chef de l'État, qui ne manque pas de références dans ce domaine/1 : "Il ne faut pas enfermer les gens dans des rôles, c'est le mouvement qui peut créer le consensus entre les partenaires sur la durée..." Le secteur privé ne saurait-il répondre qu'à des besoins, sans "donner du sens" aux projets ? C'est la raison pour laquelle les collectivités sont en première ligne et seront aussi rapidement contestées si elles ne le font pas, a soutenu en substance Hervé Leroy, directeur de l'Agence de développement et d'urbanisme de la région strasbourgeoise. "Nous avons en effet nos limites, a répondu François-Régis Bouyer, parce que nous devons appliquer des règles d'urbanisme strictes. Mais la plupart des investisseurs portent une attention à

1/ Lire p. 48 et suivantes le compte-rendu des ateliers sur le thème "Acteurs privés et intérêt public".



l'architecture et cherchent à s'impliquer dans les projets. S'il est vrai que nous exerçons des métiers financiers et que nous ne travaillons pas pour la gloire, la marge maximale n'est pas forcément l'objectif premier..."

## Sens des responsabilités

C'est une implication "décomplexée" qu'a revendiquée par Paul Koch : "On peut agir en véritable coproduction publique-privée, le privé étant celui qui doit, en sus, gagner de l'argent...". Aux Pays-Bas, les promoteurs se substituent parfois aux acteurs publics en assurant le portage foncier. Mais in fine l'intérêt général doit primer et chacun doit prendre ses responsabilités. Que le "sens" de la marche soit donné par ceux qui assument la responsabilité du développement territorial – c'est-à-dire les élus – semble par conséquent légitime à Jacques Terrasse : "Les intérêts publics et privés ne sont pas les mêmes, il faut l'admettre. Il serait simplificateur de vouloir faire du PPP en mettant tout le monde dans un cadre où personne ne pourrait se reconnaître." Pour Clément Demers, le partenariat doit d'abord exprimer la volonté de "faire des choses ensemble pour créer et distribuer de la valeur". La délégation du public au privé apparaît davantage comme une solution de "répartition", qui "change la relation", car il est souvent demandé au secteur privé de "produire au moindre coût possible, non de créer de la valeur". La table ronde n'a pas tranché. Dans les deux cas de figure, le résultat n'est-il pas lié précisément à la qualité du cahier des charges ?



Jacques Terrasse et Clément Demers (au premier plan).





# Testing the “negotiated city”

Devoted to the “negotiated city”, this 28th national congress of France’s town planning agencies was out to show just how negotiation “feeds projects” and “facilitates their appropriation” by reconciling individual aspirations and collective interests.

“The negotiated city is a special challenge for us, given the complexity of the institutional situation and the need for new governance and effective means of working on the city.” In her keynote speech to the 850 delegates – politicians, civil servants, planning professionals and civil society representatives – Toulouse deputy mayor **Françoise de Veyrinas** made no secret of what she expected from the congress. In the course of the morning **Marie-Christine Jaillet** pertinently pointed out that “Conflict is also part of learning about negotiation” – the negotiation that FNAU president **André Rossinot** identified as a core aspect of the current scene: “Property developers and residents want to have their say about past and present change, and the projects cities are preparing for the future.” The state, he went on, was no longer the only player entitled to define the public interest: “It must share this role with local government, which must itself negotiate full-time so as to establish its democratic credentials.” And the way you negotiate, as **Bernard Pecqueur** emphasised, depends on the content of the negotiation, which is why “politicians must have a ‘clear advance idea’ before committing to these exchanges.” As for the role of the country’s 51 agencies, André Rossinot was reassuring: their sphere of influence might appear to be shrinking under the impact of economic and social change, but the solution lies in improved integration of the social sciences and new approaches to the business of living. The agencies do, after all, “offer their partners the enormous capacities of an independent network of experts.”

Partnership, of course, is vital. But how, and who with? Rennes mayor **Edmond Hervé** reminded round table participants that recent planning strategies such as the SCOT (Territorial Consistency Scheme) have rendered long-term relationships with all actors feasible, especially in the economics field and in both the public and private sectors. The mixed economy approach, said **Jacques Terrasse** of the Caisse des Dépôts, has “allowed local political representatives to retain control of their territory and the relevant decision-making.” Investment in public projects creates value for the private sector and generates profits all round, affirmed Montreal architect-planner **Clément Demers**, who was backed up by **François-**

**Régis Bouyer**, vice-president of the National Federation of Builder-Developers: the private sector, Bouyer said, is becoming steadily more integrated into complex democratic processes. Which is why, put in **Hervé Leroy**, director of Strasbourg’s planning agency, local government must stay in the front line and the general good always take precedence.

In these changing times reconciling individual aspirations and the collective interest is an imperative. So why and how do you negotiate? And what?

“Environmental policies are only effective if they find acceptance,” says **François Ascher** in the video that kicked off the Urban Engineering round table. “So the collective must be seen to be an expression of the individual.” But, riposted the Res Publica consultancy’s **Gilles-Laurent Rayssac**, the gap between the individual and the collective is being exacerbated by other forms of discord: spatial, as urban sprawl separates social groups; and temporal, as the chronic housing lag imposes makeshift solutions. Before the negotiated city, suggested **Pierre Radanne**, comes the desired city; but the future has become illegible for the average citizen. So, said Rayssac, with the notion of the general interest now inoperative, participation is a form of urban engineering demanding to be invented.

Meanwhile the environmental problems will not go away. “You can’t turn everyone into a militant ecologist,” François Ascher says in the video, but Pierre Radanne countered with the “thousand factor”: for a plan to work it must earn the backing of at least one person in every thousand. This is where the agencies come in, in their role as advisors to the other players and their necessary insistence on a long-term approach transcending, as Radanne put it, “the snap opinion” and reflecting “a democracy that is slower, more patient and more structured.”



# TOULOUSE : UNE “VILLE QUI RÉUSSIT” EN QUÊTE DE COHÉRENCE

Toulouse est en plein essor, au plan démographique, industriel ou culturel. Pour autant, de nouveaux défis, plus complexes, se révèlent pour cette “ville de caractère qui réussit”. Car les chantiers engagés – infrastructures de transport, grands projets urbains, pôles de compétitivité... – ne pourront se développer que dans la recherche d’une cohérence d’ensemble que le morcellement institutionnel de l’aire urbaine ne facilite pas toujours.

Un tour d’horizon des projets avec Pascale Decressac, Pierre Gras, Richard Quincerot et Olivier Réal, et le reportage photo de Serge Mouraret.



Toulouse affiche ses ambitions au plan culturel (ici, la nouvelle médiathèque).

de l’absence de barrière géographique et de la poursuite de l’étalement urbain qui ont porté sa population à 850 000 habitants et celle de l’aire urbaine à plus d’un million/1.

## Des défis de toute nature

Comme l’a souligné Françoise de Veyrinas, vice-présidente du Grand Toulouse et présidente de l’Agence d’urbanisme et d’aménagement du territoire Toulouse Aire urbaine (AUAT), les défis d’aujourd’hui touchent à tous les domaines. La croissance démographique toulousaine reste à un niveau élevé : plus de 18 000 habitants s’installent dans l’aire urbaine chaque année et génèrent autant de besoins de logements, d’infrastructures ou d’équipements. La compétitivité des entreprises, à travers les deux principaux pôles d’excellence/2, est une bataille essentielle à l’échelle européenne. L’impact du projet industriel d’Airbus en matière d’emploi mais aussi d’aménagement urbain est considérable/3. Et la transformation du site d’AZF/4 en “cancéropole” constitue également l’un des très grands chantiers toulousains : un investissement d’un milliard d’euros sur 220 hectares, où 4 000 emplois devraient être créés. Au plan des infrastructures, le développement des transports publics – une seconde ligne de métro a été ouverte en juin 2007 et allège d’autant la pression sur le centre-ville/5

**“Une ville de caractère, ayant un ancrage fort, une personnalité particulière, populaire et métisse, et en même temps une ville qui innove et réussit” : c’est ainsi qu’elle se présente dans le film vidéo diffusé en ouverture de la rencontre nationale. Importante ville universitaire française, avec ses 114 000 étudiants et ses 10 000 chercheurs, premier pôle européen pour l’aéronautique (30 000 emplois) ou la métrologie, Toulouse compte 430 000 habitants. L’agglomération s’est fortement développée au cours des quarante dernières années, du fait notamment**

1/ Cf. l’Atlas de l’aire urbaine de Toulouse, INSEE Midi-Pyrénées/AUAT, 2002.

2/ Il s’agit principalement du pôle “Aerospace Valley” (aéronautique, espace et systèmes embarqués), qui associe les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine, et du pôle “Cancer-Bio-Santé”.

3/ Lire en p. 17 l’article consacré notamment au programme Constellation.

4/ “La catastrophe de l’explosion de l’usine AZF, le 21 septembre 2001, a marqué les esprits et blessé notre mémoire”, a souligné Françoise de Veyrinas lors de la séance d’ouverture.

5/ Cf. le reportage consacré à l’art dans le métro en p. 21.

## TOULOUSE : UNE "VILLE QUI RÉUSSIT" EN QUÊTE DE COHÉRENCE



Immobilier, culture ou patrimoine misent sur une nouvelle échelle territoriale.

– vise à limiter l'expansion de l'"automobilité", que la réalisation (contestée) d'un "grand contournement" contribuera peut-être à contenir en limite de l'hyper-centre. Enfin, le Grand projet de ville (le plus vaste de France par sa superficie), qui concerne directement 50 000 habitants, est un enjeu de longue durée qui s'efforce de capitaliser les précédentes étapes de la politique de la ville dans l'agglomération.

### À la recherche d'une cohérence d'ensemble

Tous ces chantiers ne pourront se développer efficacement que dans la recherche d'une cohérence d'ensemble. Aussi l'AUAT accompagne-t-elle les collectivités publiques de façon plus soutenue à l'échelle de l'aire urbaine : "L'agence est mise à la disposition de la coopération métropolitaine depuis la mi-2005 pour faciliter les partenariats à la croisée des territoires/6, et elle joue un rôle d'interface essentiel dans le GIP interScot, ce qui lui donne une véritable légitimité", précise Françoise de Veyrinas. À l'échelle de l'agglomération, la mise en place de "contrats d'axe", est lancée sous l'égide du Syndicat mixte des transports/7. Ceux-ci sont destinés à favoriser la cohérence entre urbanisme et transport à partir d'engagements collectifs (l'autorité organisatrice de transports urbains sur l'amélioration des transports en commun, les collectivités locales sur l'urbanisme).

Au-delà de la réalisation de nouvelles infrastructures et de la nécessité de solidarités plus étroites, les défis sont également culturels, au sens large. Avec le Festival des musiques du monde, les Rencontres

du cinéma d'Amérique latine ou l'Orchestre national du Capitole, Toulouse affiche une belle santé dans ce domaine. La Ville est d'ailleurs candidate au statut de "capitale européenne de la culture" /8. Mais les questions touchant à la mixité sociale, au développement durable ou à la démocratie de proximité relèvent, d'une certaine façon, du même champ, à travers l'évolution nécessaire des mentalités et l'émergence d'une citoyenneté plus exigeante.

"Il existe un certain nombre d'acquis dans l'agglomération toulousaine, souligne Françoise de Veyrinas. Mais notre expérience doit aussi s'enrichir de celle des autres, pour faire en sorte que la ville soit davantage partagée et accessible à tous." Un projet comme la réalisation du nouveau Muséum d'histoire naturelle, dans le quartier de Borderouge, y contribuera certainement/9. En périphérie immédiate de Toulouse, les projets originaux des communes de Tournefeuille et de Colomiers/10 montrent que les initiatives ne partent pas toutes du centre... Comme le pressentait l'Atlas de l'aire urbaine de Toulouse publié au début des années 2000, "l'élaboration d'un futur schéma de cohérence territoriale amènera à tenir compte des évolutions de la couronne périurbaine, voire à "ré-imaginer" les relations de la métropole toulousaine avec les villes moyennes proches de Midi-Pyrénées"/11. Au bénéfice d'une nouvelle échelle territoriale à la mesure des ambitions toulousaines ? | P. G.



"Il s'agit de faire en sorte que la ville soit davantage partagée et accessible à tous", estime Françoise de Veyrinas.



6/ Avec une dizaine de structures intercommunales et presque autant de Scot, l'aire métropolitaine toulousaine, qui regroupe 342 communes sur 4 000 km<sup>2</sup> et s'étend au-delà des limites du Département de Haute-Garonne, reste éclatée au plan institutionnel. Toutefois la transformation de l'ancien district urbain en Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (qui compte aujourd'hui 25 communes) a contribué à renforcer les solidarités intercommunales.

7/ Lire la synthèse de l'atelier consacré à ce thème en p. 41 et suivantes.

8/ Elle se trouve en concurrence directe, de ce fait, avec Bordeaux, Lyon, Marseille, Strasbourg, Saint-Étienne et Nice qui ont également déposé leur candidature pour le "tour français" en 2013.

9/ Lire en p. 18 le "zoom" consacré à ce projet.

10/ Lire en pp. 19-20 l'article de Richard Quincerot.

11/ Op. cit., p. 135.

## Zoom

### Une star dans la Constellation

Le programme Constellation, comprenant les ZAC Aéroconstellation, Andromède et Monges-Croix du Sud, conçu dans la foulée de la conception de l'A380, a été rendu possible par la rapidité et l'efficacité des négociations menées sous l'égide du Grand Toulouse et d'Airbus Industries. "Il s'agit en effet d'un bel exemple de négociation à tous les niveaux", explique Alain Garès, directeur de la Sem Constellation. Elle a tout d'abord concerné la ville et l'entreprise industrielle. Dès 1995, Airbus a exprimé le besoin de lancer un avion très gros porteur (initialement appelé A3XX). Une compétition s'est alors ouverte entre Hambourg et Toulouse pour accueillir le projet. Après étude de faisabilité, un protocole d'accord entre l'État et les collectivités locales a officiellement porté sur les fonts baptismaux le projet Aéroconstellation le 27 septembre 1999. Une démarche couronnée de succès avec le choix du site toulousain (en l'occurrence autour de la zone environnant l'aéroport de

Blagnac) en juin 2000 et le lancement du programme A380 en décembre.

#### Une SEM d'aménagement incontournable

Dans le même temps, reprenant les activités de la Société immobilière de Blagnac (SEMIB), la SEM Constellation a été créée par les partenaires publics (majoritaires) et privés afin de réaliser pour le compte de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, maître d'ouvrage, les opérations d'aménagement urbain. La ZAC Aéroconstellation, plus grand site aéronautique d'Europe, créée en avril 2001, accueille en particulier les immenses halls d'assemblage de l'A380. Il s'agit d'un ensemble de 214 hectares utiles (avec possibilité d'extension de 100 à 150 ha), dont 52 ha pour Airbus (sachant qu'un A380 occupe à lui seul un hectare) et 119 ha de voiries, taxiways, aires d'avions et espaces verts. Tout est allé très vite dans ce dossier : début des travaux en janvier 2002, mise

en service des bâtiments industriels en octobre 2003 et premier vol de l'A380 en avril 2005.

#### Un partenariat public-privé "historique" ?

En parallèle, le projet urbain du programme Constellation, déployé sur les deux autres ZAC prévues, Andromède et Monges-Croix du Sud, a fait l'objet d'une importante concertation-négociation entre partenaires publics et privés, appuyés par l'Agence d'urbanisme de Toulouse Aire urbaine. Alors même que certains projets étaient déjà engagés, la nécessité de changer d'ambition s'est imposée. Sur les champs d'Andromède, sur les communes de Blagnac et Beauzelle, 204 ha sont ainsi en cours d'aménagement. Ils accueillent à terme 70 hectares d'espaces verts, 3 800 logements (dont 20 % de logements sociaux), 150 000 m<sup>2</sup> de bureaux, et intégreront la future ligne "E" du tramway d'ici 2010. La ZAC Monges-Croix du Sud, à Cornebarrieu, s'étale pour sa part sur 57 hectares de bois et de surfaces agricoles. Elle comprend un parc central d'un millier de logements. D'ici à dix ans, en incluant les équipements publics (scolaires, sportifs...) et privés (activités économiques, commerces...) annoncés, ce sont quelque 15 000 personnes qui occuperont ces nouveaux espaces liés à ce développement aéronautique historique reposant sur un solide partenariat. | O. R.





Zoom

## Le muséum, un patrimoine qui a de l'avenir

Le Muséum d'histoire naturelle de Toulouse ne se résume pas à quelques squelettes d'animaux préhistoriques habilement mis en scène. Totalement restauré, il est indissociable des jardins installés dans le quartier de Borderouge. Ensemble, ils retracent l'histoire de l'Homme, de ses rapports à la nature et à l'environnement, de leurs relations de domination réciproque. Le muséum ne se conçoit d'ailleurs pas comme un musée au sens strict du terme. Il s'agit plutôt d'une « plate-forme ayant un rôle sociétal », destinée à s'ouvrir à de nouveaux publics<sup>1</sup>.

### Se réappropriation son patrimoine

Le Muséum d'histoire naturelle fait partie du patrimoine toulousain. Créé en 1865 en centre-ville, il s'était dégradé et avait progressivement été déserté par le public. Pourtant, l'existence de ce musée est toujours restée

dans la mémoire collective des Toulousains qui ont accueilli positivement sa renaissance. Il s'agissait donc de construire, à partir du bâtiment existant – dont la réhabilitation a été confiée à l'architecte Jean-Paul Viguier –, un lieu de communication avec le public et un espace de réflexion sur les rapports entre l'homme et son environnement retraçant la grande aventure de la vie, de la survie et de la connaissance. Loin de ne présenter que des fossiles, la collection du muséum (2,5 millions d'objets) présente ainsi, dans les salles d'exposition rénovées comme au-dehors, les rapports permanents qu'entretiennent végétaux, animaux et limbes.

### Hommes et nature en harmonie

Les « véritables » jardins du Muséum sont situés pour leur part au nord de la ville, dans le quartier neuf de Borderouge, dont la construction s'est

inscrite dans une démarche de haute qualité environnementale. Desservi par la ligne B du métro qui a été réalisée avant même l'aménagement du secteur, Borderouge a vocation à constituer un quartier à part entière, bien relié au centre-ville. Néanmoins, architectes et urbanistes ont veillé à ne pas effacer l'identité de ce quartier situé sur une ancienne zone maraîchère et à valoriser les espaces publics et les espaces naturels comme des « éléments forts » du quartier apportant une cohérence à l'ensemble.

Ces jardins illustrent ainsi la volonté d'harmonie entre homme et nature, environnement et habitat. Les pratiques agricoles y sont raisonnées et respectueuses de l'environnement. Les plantes sont laissées libres de s'exprimer, de s'épanouir tout au long d'un cycle de vie souvent contrarié par les hommes. Quant à l'eau, elle est gérée de façon écologique. Enfin, une zone de nature sauvage, refuge pour la faune et la flore, est préservée. Mais les jardins sont aussi un lieu d'expérimentations scientifiques : des prélèvements y seront effectués et des expositions organisées. Si leur intérêt pédagogique est évident, ils ont avant tout vocation à être un lieu accueillant pour les habitants du quartier. Le travail des urbanistes, des architectes et de l'ensemble des acteurs du projet s'est donc concentré sur cette recherche d'équilibre entre ville et nature, de mélange entre patrimoines naturel, historique et... en construction. Le muséum et ses jardins s'inscrivent dans le projet de ville toulousain. Lieux de culture et de diffusion de la connaissance, ils se veulent des espaces de vie où l'Histoire continue de s'écrire. | Pa.D.

<sup>1</sup>/  
www.museum.toulouse.fr



Zoom

## Colomiers : de la ville nouvelle à la ville négociée



La métamorphose de Colomiers est engagée depuis une quinzaine d'années.

Située en périphérie de Toulouse, à moins de vingt minutes du Capitole par le TER, Colomiers abrite avec sa voisine Blagnac la plus grande partie de l'empire Airbus. La commune négocie aujourd'hui un virage à 180 degrés pour transformer la « ville nouvelle » imaginée pendant les années soixante en une « ville usuelle », plus conforme aux attentes de sa population. Engagée depuis quinze ans, la métamorphose implique des doses massives de concertation.

« Nous l'avons échappé belle, estime aujourd'hui Louis Germain, adjoint délégué aux affaires économiques. Mais à la différence du Mirail, nous avons su démolir à temps l'urbanisme sur dalle que nous avons commencé à bâtir. » L'histoire commence à la fin des années 60, lorsque la commune (3 000 habitants alors) est choisie pour l'édification d'une ville nouvelle destinée à loger les ouvriers de l'aéronautique. Un plan directeur pour 35 000 habitants est établi par René Viguier, un autodidacte se réclamant de l'enseignement de Robert Auzelle<sup>1</sup>. Il applique les théories de l'époque :



urbanisme sur dalle séparant piétons et voitures, boulevards routiers encadrant des alvéoles à maille large de 600 à 800 mètres, séparation de vastes zones monofonctionnelles, etc.

### Un pur produit des années 60

Trente ans après, devenue seconde ville du département de la Haute-Garonne, la jeune cité (la moitié de la population est âgée moins de quarante ans) se rebelle contre son père fondateur.

« Il était temps d'adapter ce pur produit des théories urbaines des années 60 aux théories de notre époque », souligne Bernard Sicard, maire de Colomiers et premier vice-président de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse. En réponse aux demandes de plus en plus pressantes de la population, notamment des jeunes, la Ville conduit une politique d'accompagnement social fort et de renouvellement urbain, quartier par quartier, donnant la priorité aux usages et à l'écoute des citoyens. « La concertation prend beaucoup de temps, admet B. Sicard. Mais après trois décennies de croissance imposée à un rythme effréné, il était grand temps de passer à un régime plus paisible, permettant l'expression des vœux des habitants ». D'une période à l'autre, le renversement est total, mais la commune n'a pas renoncé pour autant aux puissants instruments de la ville nouvelle : une politique d'acquisitions foncières très importantes, une SEM locale à vocation d'aménageur et une approche par zones d'aménagement concerté (ZAC) assurant la maîtrise publique des opérations.

### Détruire, réparer, recomposer

Le PLU, révisé en 2004 sous la conduite de l'Auat, met en cohérence les multiples actions passées, engagées et à venir pour récupérer l'héritage de la ville nouvelle et en faire un paysage urbain digne de ce nom. De l'urbanisme de dalle, il ne reste que quelques vestiges, reconnaissables uniquement par ceux qui savent voir : une passerelle terminée abruptement par un escalier de briques ironique, les plafonds parés de bois clair d'une allée commerçante, des pieds d'immeubles affectés à des boutiques plutôt qu'à des parkings

souterrains... Toute la ville partage le même sol naturel, restructuré par des espaces publics de type urbain, conçus en concertation avec les commerçants dans le centre-ville et avec les habitants dans les quartiers – ce qui a par exemple produit une vingtaine de plaquettes différentes dans la rénovation lourde du quartier du Gers/2. La voirie rapide à large maille de la ville nouvelle a été transformée en un réseau de rues aux vitesses modérées, plantées d'arbustes et équipées de pistes cyclables. Autour de la mairie, un urbanisme d'îlots et de places recompose un quartier mixte d'habitat et d'activités publiques et privées, renforçant le "pôle d'intérêt d'agglomération", l'Espace nautique Jean Vauchère (architectes : Arcos), qui attire 400 000 visiteurs par an et sera bientôt complété par une médiathèque signée par Rudy Ricciotti.

Le résultat est une ville étonnante, bariolée d'architectures contrastées et d'une indéniable vitalité, qui a réussi à surmonter la violence des "théories incarnées", sans ressembler pour autant à une ville traditionnelle. Faut-il le regretter ou s'en féliciter ? Avec le recul du temps, il sera peut-être possible de valoriser l'histoire exceptionnelle de cette "ville nouvelle" devenue "usuelle", qui pourrait à bon droit prétendre à la qualité d'un patrimoine d'intérêt européen, offrant un rare

concentré d'architecture et d'urbanisme français des années 60 à nos jours.

### Cinq ans de négociation pour un montage original

Alors que le passé agricole de Colomiers est presque complètement oublié, 24 % du territoire communal est occupé par des espaces verts et naturels. La protection de l'environnement va de pair avec une négociation minutieuse et souvent innovante des dernières grandes opérations d'aménagement. Ainsi, la ZAC Garroussal-Saint-Jean, repose sur un montage original. "À la différence des ZAC antérieures, raconte Karine Michelet, adjointe déléguée à l'urbanisme, ces quarante hectares n'appartenaient pas à la commune, mais à une quarantaine de propriétaires. Regroupés dans un Comité d'intérêt local, ceux-ci ont commencé par s'opposer à tout projet. Il a fallu cinq ans de négociation et une quarantaine de réunions de travail pour débloquer la situation. Aujourd'hui, les propriétaires sont les meilleurs défenseurs du projet, puisqu'ils ont contribué à l'élaborer."

En outre, ils sont financièrement intéressés à sa réalisation : le montage du projet prévoit qu'ils cèdent leur terrain à la SEM locale à un prix plancher de 10 euros le mètre carré, moyennant un retour sur recettes au prorata des mètres carrés cédés – ou comment



contrôler une opération sans maîtrise foncière et sans l'arme lourde de l'expropriation. Le projet porte sur la construction de 650 logements (dont 25 % de logements sociaux), des immeubles de ville et des maisons à très bon marché (à moins de 150 000 euros) pour primo-accédants.

### Un moteur économique d'importance régionale

Avec un emploi pour deux habitants, Colomiers n'a rien d'une cité-dortoir. Le budget communal est alimenté à 65 % par des activités florissantes, ce qui a permis de diminuer les impôts des ménages de 10 % en 2007. "Nous comptons 1 300 entreprises, dont la moitié appartient au secteur de l'aéronautique, précise Louis Germain, adjoint délégué aux affaires économiques. Or un emploi aéronautique entraîne quatre emplois indirects : c'est dire qu'avec sa voisine Blagnac, Colomiers joue un rôle moteur pour toute l'agglomération". La Ville soigne tout particulièrement ses relations avec le consortium de constructeurs aéronautiques européens Airbus, dont elle abrite la halle Clément Ader (6 ha où s'assemblent les géants A 380), ainsi que le Delivery Center qui a livré le premier A380 à Singapour Airlines le 15 octobre 2007. "Les emplois continuent de se développer à un rythme accéléré, observe Louis Germain, que ce soit par tertiarisation de vieilles zones d'activités ou par extension sur les derniers terrains disponibles, qui trouvent très rapidement preneurs". De ce point de vue, la "ville nouvelle" de Colomiers s'avère une indéniable réussite. | R. Q.

2/ Pilotée par Guy Laurent, adjoint délégué à l'action sociale, à la solidarité, à la famille et à l'animation des quartiers.



## Reportage

# LES ARTISTES, FAMILIERS DU MÉTRO

**La présence de l'art dans le métro toulousain ne date pas d'aujourd'hui, puisque dès les années 90, la ville menait une expérience originale, récompensée par différents prix. Hormis celui de Stockholm, le réseau toulousain est en effet le seul en Europe à pouvoir revendiquer une telle continuité. Toutefois, cette démarche volontariste se heurte tantôt à la relative indifférence des usagers, tantôt aux limites de la "démocratisation culturelle".**

Reportage et images de Pierre Gras.

1/ Sur son site Internet [www.tisseo.fr](http://www.tisseo.fr)

2/ [www.jlmoudenc.net](http://www.jlmoudenc.net)

À la station Canal du Midi, Daniel Pommereulle a installé des assemblages qui s'apparentent à l'Arte Povera, travaillant sur les matériaux bruts et sur leur mise en lumière/espace. C'est la devise républicaine qui est à l'honneur à la station Palais de justice à l'initiative du groupe Irwin... Avec eux et quelques autres, Jean-Pierre Raynaud, Ange Leccia, Bernar Venet et Jean-Paul Marcheschi ont envahi l'espace du métro, ou tout au moins la ligne B inaugurée en juin dernier. Comme une quinzaine d'années auparavant, à l'occasion de l'ouverture de la première ligne du VAL, les artistes ont (re)trouvé droit de cité dans l'agglomération toulousaine. Si leurs interventions se traduisent parfois par un certain minimalisme, elles n'en sont pas moins l'œuvre d'une volonté explicite du maître d'ouvrage, Tisséo-SMTC. Celui-ci a d'ailleurs reçu cette année le "prix spécial du jury" de la première édition du Prix du mécénat d'entreprise organisé par la Chambre de

commerce et d'industrie de Toulouse, après avoir été récompensé par l'oscar du mécénat français en 1994. Il est vrai qu'hormis celui de Stockholm, le réseau toulousain est le seul en Europe à pouvoir revendiquer une telle continuité vis-à-vis de l'art contemporain.

### Un "musée vivant" au cœur de la ville

Tisséo s'est en effet construit au fil de ces expériences une conviction et une pratique : "Chaque station de métro de la ligne A et de la ligne B est le fruit d'une pensée commune entre un architecte et un artiste. Il s'agit de dépasser la simple fonctionnalité du lieu, de lui donner une envergure culturelle. Le métro n'est plus une coquille vide et froide. Il devient un patrimoine culturel à vivre et à visiter, un musée vivant au cœur de la ville", explique le maître d'ouvrage du réseau de transports de l'agglomération/1. Au début des années 90, Dominique Baudis, alors maire de Toulouse, avait sollicité, sur la base d'un appel d'offres, des artistes de renommée nationale ou internationale. Dix-huit œuvres d'art avaient vu le jour pour l'ouverture de la ligne A, en 1993.

Dans le même esprit, le maire actuel, Jean-Luc Moudenc, a souhaité soutenir la création d'une vingtaine d'œuvres dans le cadre de la réalisation de la ligne B, sur la base d'un budget conséquent (4,3 millions d'euros, sur un investissement de 1,4 milliard). "Parmi les voyageurs, nombreux sont ceux qui sont interpellés par une œuvre, expliquait le maire sur son "blog" au mois de juin/2. D'autres,





de la station Jeanne d'Arc, créée par Sophie Calle. Les messages électroniques personnels, écrits par les internautes à partir d'un site dédié et qui défilent sur un écran placé sur le quai, éveilleront la curiosité des voyageurs et les inciteront à se parler. La station pourrait ainsi devenir un lieu de convivialité...

### Des œuvres "accessibles à tous" ?

Vérification in situ. Station Carmes. Il est 16 heures, ce n'est pas encore l'heure de pointe. Parmi les voyageurs qui traversent la station et se dirigent vers Ramonville, quelques-uns seulement lèvent la tête pour admirer la voûte colorée, constellée de plaques de verre blanchies à la cire, réalisée par Jean-Paul Marcheschi. Pourtant, on ne peut pas la manquer ! Les visiteurs, touristes ou hommes d'affaires, prennent davantage de temps, au risque d'attirer l'attention des vigiles en photographiant d'un peu trop près l'œuvre – tout comme moi. L'admonestation est bon enfant. C'est promis, la prochaine fois, je demanderai l'autorisation... Il vaut mieux questionner les usagers, mais ceux qui empruntent le réseau tous les jours ont leurs habitudes et sont peu enclins à la conversation. Je descends à Ranguel où une intervention artistique ludique, conçue par Claude Caillol et Judith

indifférents, peuvent passer leur chemin sans y prêter attention. Mais cette rencontre avec l'art peut être source de satisfaction, de questionnement et de lien. Pour ma part, c'est ce que j'ai ressenti en découvrant l'œuvre

Bartolani, occupe le patio ménagé à proximité de la sortie du métro. Un groupe de jeunes "tient le mur" à quelques mètres de là, mais ce n'est visiblement pas son problème. Le marchand de journaux n'a pas le temps, ses clients s'impatientent... Difficile de recueillir l'avis du public. Pourtant, le travail réalisé est "accessible à tous", pour peu que l'on soit client du réseau.

### Une "médiation culturelle" indispensable

Nicole Fretigny, qui dirige la galerie d'art "Fusion" à Toulouse, estime pour sa part qu'il serait nécessaire, pour mieux associer le public, d'accompagner la création d'œuvres dans le métro d'un "volet éducatif" et d'explications fournies sur place/3. Une démarche engagée à travers la présence de "médiateurs culturels" sur le réseau au moment de l'inauguration. Mais, pour aller au-delà, il fallait se rendre au Musée d'art contemporain des Abattoirs qui, pendant tout l'été, a proposé au public un "décryptage" du travail des artistes sélectionnés. Il n'est pas sûr que beaucoup d'usagers aient eu le loisir – ou la curiosité – d'y dénicher les précieuses informations. Ce n'est d'ailleurs pas propre à l'inscription de l'art dans la rue ou dans les transports en commun. "Le projet d'installer de l'art dans le métro peut être inscrit dans le grand mouvement qui, depuis un demi-siècle, vise à démocratiser, voire à généraliser la culture", constate l'écrivain Renaud Camus, membre du jury, dans un ouvrage édité pour l'occasion/4. Les réseaux de transport strasbourgeois et parisien se sont inspirés de cette démarche pour leurs nouvelles lignes, ce qui est bon signe. Quels qu'en soient les résultats, l'intention culturelle fait florès. La Ville de Toulouse a proposé au SMTC d'étendre l'expérience du VAL au tramway. La ligne Toulouse-Blagnac-Beauzelle sera ainsi dotée d'une "œuvre d'art lumineuse". L'"aventure artistique" se poursuit... | P. G.

3/ in Le Monde du 30 juin 2007.

4/ Commande publique, POL, 2007.

## Toulouse: success in search of coherence

430,000 inhabitants in the city proper, 114,000 tertiary students, 10,000 researchers, Europe's premier aerospace and metrology hubs: Toulouse is booming demographically, industrially and culturally. But it is also facing new, more complex challenges, for the innovations under way – in transport infrastructures, major urban projects, centres of excellence, etc. – require a context of coherence not always facilitated by ongoing urban sprawl and the institutional fragmentation of a metropolitan area that is home to 850,000 people.

These challenges, as pointed out by **Françoise de Veyrinas**, vice-president of Greater Toulouse and president of AUAT, the Town Planning Agency, are exacerbated by the arrival of 18,000 new residents every year. The specifics include the impact of the Airbus project on both employment and urban development, transformation of the former AZF site into a 220-hectare, 4000-job cancer complex, a second metro line aimed at easing the city-centre car problem, a much-contested "big bypass" and, not least, a long-term community development and urban regeneration project affecting 50,000 people. In all cases effectiveness depends on coherence at metropolitan area level, which is why, since mid-2005, the Agency has been acting as an overall interface and helping create partnerships at points where territories overlap.

Culturally, things are looking good: the Music of the World festival, the Latin American film festival, the National Orchestra and an innovatively restored natural history museum are all significant factors in the European Capital of Culture bid – even if the "art in the metro" venture is still having to cope with relative indifference from the public and the still-unsettled issue of whether or not art really can be "democratised" in this way.

Negotiation has been the name of the game in the mounting of the Constellation programme, involving three ZACs – local government planning zones – and the A380 Airbus project. "This is a fine example of negotiation at all levels," according to **Alain Garès**, director of the semi-public company Constellation – negotiation whose rapidity and effectiveness saw Toulouse win out over Hamburg. The accompanying urban project, despite a major shift in direction after it had begun, has been des-

cribed as a historic public-private partnership: the 200 hectares currently under development in the Andromède ZAC will provide 70 hectares of parkland, 150,000 sqm of office space and 3800 accommodation units, 20% of them social housing. And from 2010 onwards the site will be served by the tramway's planned "E" line. Further development is to come on the 57 hectares of the Monges-Croix du Sud ZAC, where another 1000 accommodation units are planned. Over the next ten years these spaces will welcome some 15,000 people, with all the necessary amenities: schools, sporting facilities, businesses, shops, etc.

On the city's periphery – 20 minutes from the centre by Regional Express train – Colomiers is currently making an about-turn, abandoning the "new town" of the 1960s in favour of an "everyday living town". "It was a near thing," commented **Louis Germain**, deputy delegate for economic affairs, "but unlike Le Mirail [another, now "sensitive" peripheral development] we managed to do away with the 'concrete slab' urbanism we'd started with." After three decades of frenzied growth, said Colomiers mayor **Bernard Sicard**, "it was time to move to something more peaceful, an expression of what people really wanted." Five years of negotiation went into an imaginative reversal of the prior situation: 24% of the municipality is now green space and the combination of a vigorous policy of land acquisition and a semi-public development company has resulted in a vividly contrasting architectural mix with scraps of the old peeping through here and there; Colomiers can now rightly claim to be a European heritage site, its undeniable vitality having overcome the violence of "theory incarnate" without producing a traditional city.

No dormitory town, Colomiers has one job for every two inhabitants, with payroll tax from its 1300 companies – half of them in the aerospace sector – providing 65% of the municipal budget. Employment is still expanding fast, any available land is quickly snapped up, and as Louis Germain points out, "every aerospace job indirectly generates four others. So with neighbouring Blagnac, Colomiers is a motor for the entire city."

# LE "FAIRE" EST PAVÉ DE BONNES INTENTIONS

L'habitat est devenu, au fil du temps, des besoins et des pénuries, une priorité nationale. Programme local de l'Habitat et action foncière constituent, semble-t-il, les deux clés de la réponse. Collectivités, entreprises, promoteurs, services financiers publics et privés, structures foncières : la liste des acteurs et des négociations à mener est longue pour relever le défi du logement.

Synthèse d'ateliers par Olivier Réal.

*"Ce qui est important dans un Programme local de l'habitat, c'est le passage du "dire" au "faire", véritable épreuve de vérité et de proximité." Edmond Hervé, maire de Rennes et président de Rennes Métropole, qui présidait l'atelier consacré à cet outil<sup>1</sup>, principalement tourné vers les exemples de terrain issus des agglomérations rennaise et marseillaise, n'a pas laissé l'occasion de résumer la démarche. Dans le cas de la métropole rennaise – 37 communes, 380 000 habitants pour une aire urbaine qui en compte 500 000 – les négociations ont en effet duré trois ans pour aboutir à un PLH 2005-2012 où se sont engagées toutes les collectivités territoriales sont engagées, comme l'ont rappelé tour à tour Christian Le Petit, directeur général des services de la Communauté d'agglomération Rennes Métropole, Maurice Lelièvre, vice-président en charge du logement, et Guy Potin, adjoint au maire de Rennes et président d'Archipel Habitat, qui s'étaient réparti les temps de parole.*



Bâtir des logements diversifiés dans toutes les communes favorise l'équilibre social des agglomérations.

## Quand Rennes "diversifie"...

Les objectifs de ce PLH communautaire sont ambitieux. Il s'agit d'abord de "construire davantage pour accueillir plus de logements locatifs sociaux et une part de logements neufs moins chers (en location ou achat) et pour combattre la hausse des prix à la revente". Mais il s'agit également de bâtir des logements dans toutes les communes pour "assurer l'équilibre social du territoire métropolitain". Et enfin il convient dans ce même cadre "d'aménager mieux afin d'économiser l'espace, de diversifier l'offre dans chaque opération, d'offrir une qualité à tous les logements, de créer des quartiers bien équipés, de participer au renouvellement des centres-villes".

Diversifier les formes urbaines avec au moins 50 % de logements collectifs ou semi-collectifs et proposer une gamme complète de logements neufs dans chaque opération comptent parmi les objectifs prioritaires de ce PLH. 4 500 logements par an sont envisagés, dont 2 250 en logements aidés (50 % en locatif social plus et

<sup>1</sup> / "La contractualisation du PLH : passer du dire au faire", atelier n°1 préparé par l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (Audiar) en association avec l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (Agam) et en partenariat avec la Fédération des promoteurs constructeurs de France, présidé par Edmond Hervé, maire de Rennes et président de Rennes Métropole, et animé par Olivier Minelli (Agam).



Dans l'agglomération rennaise, les besoins de financement du foncier s'élèvent à 11 millions d'euros par an...



Plus de 80% de la population de la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole vivent dans la capitale régionale.



... et ceux de l'habitat à 50 millions d'euros par an pour la collectivité.

## ... Marseille "densifie"

De son côté, le PLH communautaire Marseille Provence Métropole adopté en juin 2006, pour une durée de six ans, en même temps que la délégation de compétence "habitat", a lui aussi fait l'objet d'un long processus de concertation, comprenant l'organisation de plus de soixante réunions entre les partenaires de la Communauté urbaine – 18 communes articulées autour de trois grands bassins de vie constitués des villes centres de Marignane (Ouest), Marseille (Centre), La Ciotat (Est), soit un million d'habitants, dont plus de 80 % vivent dans la capitale régionale. Le PLH est issu des constats enregistrés sur le terrain : une population en croissance (52 000 personnes supplémentaires sur l'aire urbaine Marseille-Aix entre 1999 et 2005, soit + 0,6 % l'an) mais dont revenus demeurent faibles, une concentration des logements dans les villes centres et en particulier Marseille (386 000 des 470 000 logements et 70 300 des 78 000 logements sociaux s'y trouvent !), la difficulté accrue de trouver un premier logement et de poursuivre son "parcours résidentiel", des tensions de marché accentuant les problématiques, etc. Les défis du PLH sont à la mesure de cet état des lieux : optimiser les besoins en logements, diversifier l'offre dans chaque bassin de vie, mieux intégrer et organiser les politiques de l'habitat dans les politiques urbaines.

Cadré par un engagement commun, selon la volonté du président Jean-Claude Gaudin, sénateur et maire de Marseille, le partenariat entre la Communauté urbaine et les communes qui la composent constitue la clé du dispositif. "Les communes maîtrisent la production de logements et la communauté urbaine

50 % en logement intermédiaire, via l'accession sociale et le locatif conventionné), et enfin 2 250 en logements non aidés partagés entre locatif et accession. Pour y parvenir, le PLH prévoit une contractualisation entre Rennes Métropole et chaque commune, ces dernières s'engageant sur la maîtrise foncière, les quantités de logements et la diversité des opérations, tandis que l'agglomération intervient sur les études, les aides opérationnelles, les aides financières à la diversité de l'habitat, la communication et la constitution de réserves foncières. Le budget foncier de Rennes Métropole a d'ailleurs été porté à 11 millions d'euros par an, tandis que les besoins de financement de l'habitat se montent chaque année pour la collectivité à près de 50 millions d'euros.

## LE "FAIRE" EST PAVÉ DE BONNES INTENTIONS



ne prend une décision que lorsque la municipalité a donné son avis", ont précisé Danielle Servant, adjointe au maire et présidente de la Commission Habitat Politique de la Ville de Marseille Provence Métropole, et Olivier Minelli, responsable du pôle habitat et politique de la ville au sein de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (Agam). Comme à Rennes, les objectifs ont été à la fois quantifiés et territorialisés, à hauteur de 6 000 logements par an, dont 1 200 sociaux, répartis par bassins : 500 logements par an dont 100 sociaux à l'est comme à l'ouest de l'agglomération, 5 000 unités, dont 1 000 logements sociaux, au centre. 20 % de logements sociaux sont prévus dans la production neuve pour l'ensemble des communes, soumises ou non à l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains.

### L'investissement privé s'intensifie aussi

Dans les deux métropoles mentionnées, le principe de la codécision entre acteurs publics a primé : il s'agit, ont insisté les différents intervenants, d'un "projet partagé" au-delà des clivages politiques et des enjeux électoraux. Dans les deux aires intercommunales, l'expérience des agences d'urbanisme, l'Audiar et l'Agam, a été fort utile pour faciliter la cohérence et l'ingénierie territoriale. L'investissement privé est inévitablement entré dans le jeu, prenant sa part d'enjeux et de responsabilités dans la durée. À Rennes, la transformation de l'Office public d'HLM de la ville en OPAC d'agglomération, en 2004, puis

en Office public de l'habitat de Rennes Métropole en 2007, a permis de construire des opérations plus vastes, en taille comme en complexité et en variété de logements, contribuant au développement de la mixité sociale. Pour répondre à ses objectifs de production (400 logements par an sur tout le segment et sur une longue période), l'opérateur maître d'ouvrage a contractualisé avec plusieurs partenaires privés, jusqu'à 30 % du volume nécessaire.

À Marseille, la commune a fixé par exemple, dans le cadre d'accords avec les promoteurs, un objectif de 20 % de logements à coûts maîtrisés dans chaque programme neuf sur du foncier privé et sans limitation sur du foncier de la ville (avec un prix plafond de 2 500 euros le m<sup>2</sup>). Elle a créé un "dispositif novateur" selon Danielle Servant : le "chèque premier logement". Il implique, lors de l'accession, la ville et les banques partenaires – qui allègent à hauteur de 7 500 euros en moyenne les mensualités du prêt immobilier –, la Caisse des dépôts et consignations (qui prend en charge le parking durant quinze ans) ou encore les agences appartenant à la FNAIM s'agissant du diagnostic sur l'état d'un immeuble ancien, le cas échéant.

### La mixité se démystifie

Pour Roger Metellus, président en Midi-Pyrénées de la Fédération nationale des promoteurs constructeurs, l'implication des promoteurs dans les PLH et dans le logement social est déjà une réalité. Il dit apprécier la valeur de transparence du dispositif : "Il faut que tout le monde sache quelle est la politique menée, y compris les vendeurs de foncier. Nous sommes attentifs aux solutions de transferts car en un an, sur l'agglomération toulousaine, par exemple, nous avons subi une hausse nette des coûts de l'ordre de 15 %. Par ailleurs, il nous semble que l'accession sociale à la propriété devrait bénéficier d'une TVA réduite favorisant le logement maîtrisé."

Mais, en caricaturant un peu, si les HLM "font du privé" et si les privés "font du social", existe-t-il une cohérence d'ensemble ?, s'est interrogé Olivier Minelli. "Quand un opérateur privé produit du logement social à Rennes, a répondu Guy Potin, il connaît les prix du marché, ce qu'il va faire et comment. Nous sommes sur des contrats gagnant-gagnant". Mais, pour que tout le monde "gagne" vraiment, il convient de "mieux maîtriser les prix pour réguler le marché", a rappelé Danielle Servant. Car il s'agit aussi de "privilégier la mixité de formes de logements pour que la mixité intergénérationnelle se mette aussi en œuvre", comme l'a soutenu Edmond Hervé dans le consensus général et sur un thème qui ne se négocie guère... | **O. R.**

## Zoom

# Le foncier, variable d'ajustement

Le foncier est une variable d'ajustement de l'habitat, très rapide à la hausse mais très lente à la baisse, qui plus est dans un contexte de pénurie. Or, "on a besoin partout de construire et à un prix accessible" a rappelé Hervé Leroy, directeur de l'Agence de développement et d'urbanisme de la région strasbourgeoise en ouvrant l'atelier consacré à ce thème/1. Comment changer cette donnée foncière "culturellement variable" en élément fiable ? Les exemples présentés par les établissements publics fonciers de Provence Alpes Côte d'Azur, de la région Nord-Pas-de-Calais et de l'île de La Réunion, ont montré à quel point cette question est devenue centrale dans les stratégies de développement des villes.

### "Mettre tout le monde autour de la table"

En Paca, où la pression déjà importante est exacerbée par une demande touristique très forte, la prise de conscience se traduit, depuis le début de la décennie, par une démarche à moyen terme, permettant de faire lever sur l'ensemble du territoire. Selon Pierre-Louis Soldaïni, directeur de l'Établissement public foncier régional, les grandes étapes menées et à mener sont l'anticipation foncière dans les "périmètres à enjeux", l'impulsion des projets d'initiative publique et la



phase de réalisation. Soit une quinzaine d'années en tout.

Dans le Nord-Pas-de-Calais, la pression foncière est plus concentrée sur certains territoires a expliqué pour sa part Frédérique Briquet, chef du service foncier de l'EPF. Sa priorité est le "recyclage de foncier dégradé" (5 000 hectares de friches ont déjà été requalifiés) et la "recomposition de tertiaire bâti". Des actions conduites "en mettant tout le monde autour de la table", pour faciliter l'acquisition de sites et la négociation avec les services fiscaux alors que les projets, qui donneront de la valeur à ces terrains, ne sont pas encore définis.

Lutter contre la spéculation foncière À La Réunion, le directeur de l'EPF, Jean-Louis Grandvaux, cumule en quelque sorte les situations avec une croissance maximale et une forte pression foncière. Pour répondre aux besoins d'une population de 800 000 habitants, qui

devrait passer à plus d'un million dans moins de vingt ans, 70 % du parc de logements sont à construire, soit 7 à 9 000 unités par an (dont près de 5 000 logements sociaux). Il faut parvenir à maîtriser 5 à 7 000 hectares de terrains, dont environ la moitié avec l'aide de fonds publics. Une quinzaine de plans locaux d'action foncière ont été mis en place depuis deux ans et ont permis de localiser les terrains stratégiques à acquérir, les espaces à préempter (plus de 100 hectares !) ou à requalifier en zone d'aménagement différé, entre autres mesures. Les collectivités locales se sont engagées à lutter contre la spéculation, favorisant ainsi une logique gagnante pour tous, acteurs privés compris.

Il n'y aura donc plus de politique d'aménagement et d'habitat sans une politique foncière régulatrice des usages et des prix. Celle-ci nécessite une forte articulation entre projets urbains, documents d'urbanisme et outils fonciers, découlant d'une observation fine du marché. Un rôle confié, dans le cas de Rennes Métropole à l'agence d'urbanisme. Président de la Communauté urbaine du Grand Nancy et maire de la ville centre, André Rossinot s'est lui aussi appuyé sur l'expertise de son agence (l'Aduan) au bénéfice d'une telle articulation : "Un PLU fort et un PLH permettant une territorialisation de la politique locale de l'habitat, le tout assorti d'une vraie politique foncière, c'est la bonne méthode...." | **O. R.**





# PRENDRE EN COMPTE LES ASPIRATIONS DES HABITANTS



**Tous les projets peuvent-ils faire l'objet d'une concertation et du même type de concertation ? À ce niveau, quel rôle les enquêtes d'opinion peuvent-elles jouer ? Comment prendre en compte les aspirations des habitants ? L'atelier qui s'est proposé de répondre à ces questions<sup>1</sup> l'a fait à travers diverses initiatives menées en Champagne-Ardenne, à Paris et en Belgique.**

Une revue d'expériences relatée par Pascale Decressac.

## Parler en face-à-face

Loïc Voluer, doctorant à l'Institut d'aménagement du territoire et d'environnement de l'université de Reims, a relaté son expérience : un ensemble d'enquêtes menées à Bréviandes, commune proche de

Troyes, auprès d'habitants, d'acteurs économiques, d'étudiants et de partenaires sociaux. *"La méthode des enquêtes en face-à-face permet d'obtenir des résultats rapides, personnalisés et d'avoir un réel contact humain avec les habitants. En revanche, les résultats ainsi obtenus sont souvent subjectifs, instinctifs et peu représentatifs de l'avis général"*, a estimé Loïc Voluer. Pour compléter, fiabiliser et rendre utilisables ces résultats, d'autres informations ont été recueillies par le biais de micro-trottoirs, de réunions publiques, de questionnaires et de sorties sur le terrain avec des enfants, *"une façon de voir la ville à 1m10 de hauteur"*. Le croisement de ces méthodes a ainsi abouti à *"un diagnostic enrichi, représentatif d'une large frange de la population"*. Un bémol, toutefois : *"Les ateliers d'urbanisme participatif réalisés avec les enfants<sup>2</sup> ont demandé un important travail de méthodologie et de pédagogie. Mais des efforts de méthodologie et de pédagogie ne sont-ils pas nécessaires pour toutes les enquêtes et sondages d'opinion ?"*, a suggéré Loïc Voluer.

## Rendre le PDU compréhensible par tous

La parole des habitants a constitué également la base de travail du cabinet ELS Concept dans l'agglomération rémoise. Pour débarrasser le Plan de déplacements urbains de sa "couche technique" et le rendre compréhensible par tous, ce document s'est appuyé sur une série d'entretiens menés auprès de la population. Des scénarii sont ressortis,



<sup>1</sup>/ "Sondage et enquête d'opinion : comment prendre en compte les aspirations des habitants ?", atelier n°2 préparé par l'Agence d'urbanisme et de développement de la région de Reims (AUDRR), en partenariat avec l'Institut d'aménagement du territoire et d'environnement de l'Université de Reims, présidé par Brigitte Fouré, adjointe au maire d'Amiens, et animé par Pierre Tridon, directeur général de l'AUDRR.

<sup>2</sup>/ Cf. l'article "Faire participer les enfants ?", in "La ville négociée", supplément à *Techni.Cités* n°134, pp. 16-17.

"Liberté, égalité, mobilité" : tel est le message délivré par les habitants dans le cadre de la concertation sur le PDU de Reims.



Les Parisiens parviendraient à "se ressourcer" grâce à des "lieux de villégiature" comme le canal Saint-Martin...

## Concilier participation et projet politique

Mais des lieux magiques ou emblématiques aux espaces publics de débat, il y a plus qu'un pas ! *"Je le reconnais, je suis un élu à qui l'on a "forcé la main" pour faire de la concertation"*, admet Alain Lescouet, vice-président de Reims Métropole. Pour relancer le projet de tramway, rejeté une première fois, une concertation était pourtant indispensable. Celle-ci a eu lieu entre septembre 2004 et janvier 2005. Ateliers, réunions publiques, expositions et voyages d'études ont permis de recueillir remarques et suggestions. *"Les plans du projet ont été soumis aux Rémois qui ont pu y écrire directement leurs remarques. Des registres ont également été mis à la disposition du public, puis remis aux élus avant qu'ils ne prennent leur décision"*, explique Alain Lescouet. La période d'appropriation du projet s'est déroulée entre mars 2005 et septembre 2007, *"un temps nécessaire pour l'approprier"*... et peut-être l'améliorer.

qui ont permis de mieux comprendre comment les différents types d'usagers pratiquaient la ville. *"Liberté, égalité, mobilité, c'est le message qui est ressorti des quatre groupes d'entretiens réalisés auprès des habitants"*, a expliqué Eric Lemaitre. Au niveau des zones urbaines sensibles, souvent génératrices de "situations anxieuses", l'enjeu était de déterminer les facteurs de qualité de vie que les habitants assimilent au bien-être. Ceux-ci ont plébiscité les actions hors les murs (kermesses, fêtes de quartiers, marchés...) et les initiatives des associations. Dans le centre-ville, des enquêtes qualitatives ont révélé la fierté des Rémois vis-à-vis de leur patrimoine et l'intérêt des événements festifs qui y sont organisés. *"La ville a besoin de se construire ou de se reconstruire autour d'une identité"*, a souligné Eric Lemaitre. Partant de ce constat, la ville a décidé de bâtir un projet d'"Année folle"... À suivre !

## Apprécier la qualité urbaine

Comment apprécie-t-on la qualité de vie urbaine à Paris ? Alessia de la Biase, architecte et chercheuse au Laboratoire Architecture Anthropologie de l'EAPLV<sup>3</sup>, a mené une enquête auprès d'un échantillon de Parisiens. Trois entretiens individuels successifs ont permis de définir sept indicateurs de mesure de la qualité de vie pour le moins étonnants : l'audace, le désert, la diversité, les frontières, la lumière, "se ressourcer" et... l'urbanité. Des cartes représentant ces indicateurs, élaborées à partir d'entretiens avec les habitants, ont ensuite été interprétées par les urbanistes. En croisant plusieurs indicateurs, il est apparu que les Parisiens *"craignent l'homogénéité sociale"*, jugent *"antinomiques l'urbanité et l'homogénéité des formes urbaines"* et que, loin de la campagne, ils parviennent parfaitement *"à se ressourcer dans la capitale"*. *"Des lieux, des rues, des territoires "font" la ville : il existerait ainsi à Paris des "lieux de villégiature" à l'écart de la ville, comme le canal Saint-Martin, et des "lieux-icônes" comme les Champs-Élysées qui tendent à "annihiler tout ce qui les entoure"*, a souligné Alessia de la Biase.

Dominique-Paule Decoster, professeur à l'Université libre de Bruxelles, bénéficie de davantage de recul, du fait de ses recherches sur la capacité de l'opinion à modifier les projets. *"La démocratie participative dilue-t-elle la démocratie électorale ?"*, s'est-elle interrogée en présentant le Contrat d'avenir Local (CAL) développé en région wallonne<sup>4</sup>. *"Il s'agissait, à travers ce contrat, de reconnaître l'expertise de l'usager. Le CAL, qui définit pour six ans l'avenir de la communauté locale, propose en fait une stratégie globale de développement durable. Son action se situe entre gouvernance et gouvernement : la gouvernance aide à construire le gouvernement et le gouvernement permet de prendre des décisions en ayant pris la "température" locale"*, a-t-elle expliqué. Persuadée que les gouvernants locaux *"apprennent toujours de leur population"*, Dominique-Paule Decoster a souligné le caractère pédagogique de ce processus et l'intérêt de mener une démarche volontariste et prospective, car, assure-t-elle, *"la démarche participative contribue largement à la cohésion sociale"*.

Jacques Douadi, conseiller régional de Champagne-Ardenne et vice-président du Syndicat du Scot du Pays rémois, en a convenu : *"Dans une société de plus en plus individualiste, l'une des grandes difficultés pour les élus est de comprendre ce que veulent les citoyens dans leur ensemble"*. Quadrature du cercle pour toute démarche de concertation ? Heureusement, a rappelé en conclusion Brigitte Fouré, adjointe au maire d'Amiens, *"il existe une variété d'outils permettant de prendre en compte tous les publics"*. Aux acteurs de savoir s'en saisir !



Zoom

## L'éducation populaire, voie nouvelle ou utopie ?

Le quartier est certes un cadre adapté pour "ressourcer" la démocratie. Mais comment les habitants s'approprient-ils leur territoire, et se sentent-ils écoutés ? Un atelier organisé par l'agence d'urbanisme de Dunkerque s'est saisi de la dimension "éducative" de la fabrication de la ville/1. Gênés par le passage des trains, des Dunkerquois avaient fait entendre leur voix ! Ils ont été entendus par le maire qui a mis en place, en 2000, un "atelier de travail urbain". Élus, professionnels et habitants y abordent les questions de circulation, de sécurité, d'usage des espaces publics... Et de la parole aux actes, il n'y a qu'un pas : le réaménagement d'une aire de jeux avec la participation d'enfants, la construction d'une fresque avec des adolescents par exemple... "Les discours hostiles des habitants vis-à-vis des jeunes se sont estompés, car les ateliers de travail urbain ont proposé un regard neuf sur la jeunesse et les activités de la maison de quartier", a indiqué Marianne Nouveau, conseillère municipale. Associer les habitants à la construction du "vivre ensemble" et à la prise de

décision collective – "oser la démocratie", en quelque sorte – demande beaucoup d'attention et de temps. Et tout ne peut pas se négocier : pour Marianne Nouveau, il est indispensable de pouvoir formuler des décisions politiques fortes en dépit des exigences le plus souvent contradictoires des usagers.

### L'écrit comme outil d'éducation populaire ?

"Outils d'éducation populaire", c'est ainsi que se conçoivent les revues Urbis et BrU – planning à capital. La première, publiée par l'Agur, s'adresse à un large public et s'intéresse aux enjeux de développement de la ville, se faisant l'écho des grandes questions d'urbanisme dans l'agglomération dunkerquoise. Quant à la revue belge BrU – planning à capital, rédigée par (et destinée à ?) des experts, elle dit avoir vocation à "donner la parole à la population" et à diffuser une diversité de points de vue, sans éviter les sujets controversés. Mais le débat a montré que cette démarche n'est peut-être pas suffisante aujourd'hui. "Ces revues ne sont absolument pas des outils d'édu-

cation populaires", a réagi en effet Claude Renard, chargée de mission à l'Institut des villes. Cette historienne de l'éducation populaire envisage en revanche les "blogs" comme un avenir possible pour cette démarche. Un avis partagé par Bruno Lestienne, responsable du comité de quartier de L'Hommelet à Roubaix/2 et "blogueur" averti, qui juge "possible de mettre en ligne des projets urbains et de faire s'exprimer les habitants dessus". Au contraire, pour Laurent Dupont, docteur, les "blogs" naissent surtout d'initiatives personnelles et "n'ont aucun caractère éducatif". L'architecte Jean-Marie Hennin a suggéré pour sa part que ces moyens de communication ne peuvent exister que s'il y a des projets. "Pourquoi ne pas réunir les mouvements d'éducation populaire qui existent à Dunkerque pour mener de vraies actions ?", a lancé Claude Renard. Utopiques ou plus concrètes, les nouvelles voies de l'éducation populaire restent à dessiner... | Pa. D.

1/  
"Fabriquer la ville, les voies nouvelles de l'éducation populaire", atelier n° 6 préparé par l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (Agur), présidé par Marianne Nouveau, conseillère municipale de Dunkerque, et animé par Sébastien Debeaumont (Agur).

2/  
[www.hommelet.com](http://www.hommelet.com)

1/  
"Le développement durable, un nouveau cadre de négociation ?", atelier n° 11 préparé par l'Agence d'urbanisme de la région stéphanoise (Epures) en association avec l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (Audiard) et en partenariat avec le Centre de ressources en développement durable (CIRIDD), atelier présidé par Pascal Garrido, vice-président de Saint-Étienne Métropole, et animé par Alain Avitabile (Epures).

2/  
Lire en p. 24 et suivantes la synthèse de l'atelier consacré aux politiques de l'habitat et à l'expérience rennaise.

## Nouveaux espaces de négociation

# LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, NOUVEAU PARADIGME

Peut-on construire des projets "durables" en dépit des divergences d'intérêts de chacun ? Comment fédérer des acteurs aussi divers que les habitants, les élus, les entreprises autour d'un projet urbain commun et quel cadre choisir pour les négociations ? Effet de mode ou tendance de fond, le développement durable est aujourd'hui au cœur des réflexions en matière d'urbanisme. Il était donc légitime qu'un atelier soit pleinement consacré à ce sujet/1.

Synthèse par Pascale Decressac.

Hélène Bernard, chargée d'études principale à l'Audiard, a présenté en premier lieu son expérience de l'"approche de développement durable dans les opérations d'urbanisme" (dont le doux acronyme est donc Addou) menée dans dix-neuf communes de l'agglomération rennaise : "Il s'agit d'une démarche participative et partenariale mobilisant habitants, élus, concepteurs et techniciens autour de la construction partagée d'objectifs durables et appropriables." Cette démarche a été menée dans un contexte local marqué par une forte maîtrise du foncier, un Scot en cours de validation et un solide Programme local de l'habitat/2. Elle prend la forme d'une charte de développement durable approuvée localement et met en relation les compétences locales.

**Agir en faveur de la cohésion sociale**  
Daniel Guillotin, directeur du Comité local de l'énergie de Rennes, a développé l'exemple de Vézin-le-Coquet, première commune de l'agglomération ayant initié l'Addou : "Il fallait proposer aux élus une démarche de maîtrise de l'énergie et les inciter à prendre en compte l'énergie dans leur action quotidienne". Loin toutefois de se résumer à la question environnementale, l'Addou aborde toutes les



dimensions du développement durable. Elle vise à optimiser l'utilisation des ressources alternatives, contenir l'étalement urbain tout en produisant des formes urbaines de qualité, concevoir l'espace public comme "un support de relations sociales", préserver la ressource en eau et la biodiversité et privilégier les modes de déplacement doux. "Pour un élu, l'urbanisme est un fort moyen d'action en faveur de la cohésion sociale", a complété Yolaine Le Cadre, maire de Vézin-le-Coquet. Les choix urbanistiques conditionnent en effet le logement, les déplacements, les espaces conviviaux, la maîtrise de l'énergie.

**Une démarche politique volontariste**  
Mais un projet de développement durable engage la responsabilité des élus sur de nombreuses



## LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, NOUVEAU PARADIGME

années, d'où l'importance des choix. "La commune a un rôle d'exemplarité", a souligné Yolaine Le Cadre. Car s'impliquer dans une démarche de développement durable, c'est bien sûr sensibiliser les citoyens, les encourager à changer leurs propres comportements. "Dès l'origine, les débats ont pris en compte les priorités exprimées par tous les acteurs", a poursuivi Daniel Guillotin. Des ateliers ont permis de mieux appréhender les modes de vie et de projeter chacun dans l'avenir en présentant une approche alternative de l'urbanisme. Des objectifs, traduits en projets, ont ainsi été définis et sou-

2001, Saint-Étienne Métropole a repris la gestion de la zone. "L'objectif du projet était d'améliorer la qualité de vie et l'attractivité de la zone d'activités en enclenchant de bonnes pratiques de développement durable et en associant l'ensemble des acteurs, et en particulier les entreprises", a rappelé Sandrine Maillet.

Rezames, l'association d'entreprises du parc d'activité de Saint-Étienne, qui regroupe 240 entreprises et cherche à rendre la zone plus attractive, a notamment participé à plusieurs réunions pour mieux

comprendre les objectifs des entreprises, en particulier en matière de développement durable. "Quand nous avons abordé la gestion des déchets, nous avons constaté que c'était le désert!", a souligné Alain Angin, son président. Une première commission a été constituée sur ce thème, suivie d'autres réunions

sur la production de froid et les déplacements: "Nous avons décidé d'imaginer qu'il existait non pas 240 mais une seule entreprise de 8 000 salariés". C'est donc en pensant la zone d'activité comme un tout qu'ont pu être menées des actions collectives comme la création d'une crèche collective.

### Améliorer la vie durablement

"Dans tout projet intégrant la dimension de développement durable, un travail de concertation efficace est indispensable sur la durée", a constaté Yolaine Le Cadre. Qu'il s'agisse des déplacements, de l'équipement en services, de la gestion des déchets ou de l'énergie, la maîtrise des coûts est une préoccupation qui doit être partagée par tous. "Or, un document d'urbanisme est froid et n'a pas d'âme, il faut lui donner vie." Pascal Garrido, vice-président de Saint-Étienne Métropole en charge de l'environnement et maire de La Talaudière, a conclu sur le même mode: "Il faut peu de chose pour que le tissu social se réchauffe, que chacun s'approprie la démarche de développement durable. Mais avant tout, il faut rester simple et s'assurer que les échanges se font dans le cadre de relations humaines dirigées vers l'intérêt commun, c'est-à-dire la sauvegarde de la planète." **Pa. D.**

mis aux professionnels qui ont mis au point un cahier de prescriptions. En matière d'habitat, des bilans réguliers ont permis de suivre les réalisations, le type de population sur chaque espace urbain, etc., l'objectif – affirmé dans le cadre du PLH – étant d'accueillir une population diversifiée. La démarche Addou a permis de "créer une culture commune". Les liens tissés autour du projet ont permis aux édiles de le porter plus facilement. Hélène Bernard l'a confirmé: "Le succès d'une telle démarche tient beaucoup au volontarisme des élus".

### Une zone d'activité "espace de vie"

Pour Sandrine Maillet, responsable de projet Territoire au Centre international de ressources et d'innovation pour le développement durable, l'opération menée sur la zone d'activités de Molina La Chazotte, dans l'agglomération stéphanoise, est bien un projet-pilote. "L'enjeu était de requalifier des zones d'activités en zones urbaines ou périurbaines dans le cadre d'un développement plus durable et plus participatif", a-t-elle expliqué. Sur cette zone d'activités de 400 hectares, créée en 1973 dans le cadre de la reconversion industrielle des mines de charbon, s'était constitué un syndicat mixte composé des trois communes du secteur et de l'État. En

## Nouveaux espaces de négociation

# GRANDS TERRITOIRES ET CITOYENS : ALLÔ, LA MULTITUDE ?

1/  
Cet article correspond à deux ateliers organisés au cours de la rencontre de Toulouse : l'atelier n°3, "Comment intéresser les habitants aux grands territoires ?", préparé par l'aurif en partenariat avec l'Association des communautés urbaines de France et animé par Vincent Fouchier ; et l'atelier n°7, "Les conseils de développement : concertation ou médiation ?", proposé par l'Agence d'urbanisme Adour Pyrénées, en partenariat avec le Conseil de développement et le Conseil des élus du Pays basque, atelier présidé par Jean-René Etchegaray et animé par Damien Caudron.



Vincent Fouchier, directeur délégué de l'Institut d'aménagement de la région Île-de-France, a évoqué d'emblée la prolifération de lois et de procédures visant à prendre l'avis des "citoyens-usagers". Forums régionaux, enquêtes publiques de l'ANRU, conseils de développement, conseils de quartier, commissions consultatives de services publics locaux, conférences de consensus, jurys citoyens, référendums locaux (moins nombreux ces derniers temps) : les dispositifs ne manquent pas. "On finira par manquer d'habitants...", a-t-il ironisé.

### Des méthodes valables jusqu'à 30 000 habitants

"Depuis deux ans, témoigne en effet Gilles-Laurent Rayssac, consultant, les appels d'offres de démarches participatives à cible très large se sont multipliés". Ils concernent de vastes territoires (par leur taille ou par leur population), Paris et ses deux millions d'habitants sur 105 km<sup>2</sup> restant l'exemple indépasseable. Leur objectif est d'éclairer une décision d'élus (par une conférence de consensus, par exemple) ou de rendre une décision plus efficace en impliquant les intéressés dans son élaboration. Selon les cas, diverses méthodes sont utilisables pour recenser les "parties prenantes" et définir un terrain où elles puissent se parler. Mais si les méthodes connues fonctionnent bien jusqu'à un seuil de 20 à 30 000 habitants, qui permet d'impliquer un millième environ de la population, au-delà, la représentativité de groupes de travail viables semble plus difficile à assurer.



Les territoires de projet de très grande taille se multiplient en même temps que se renforce l'exigence de participation des populations. Cette double évolution conduit à un défi exigeant : comment négocier des sujets plutôt abstraits avec des centaines de milliers de citoyens ? La tâche est importante et elle suscite l'invention ou la réactivation de dispositifs originaux, transportant l'idée et la pratique du débat public à des échelles imprévues/1.

Synthèse d'ateliers par Richard Quincerot.



### Prospective et "visioning"

Laurent Perrin, chargé d'études à l'aurif, a présenté dans la foulée deux démarches de "visioning" développées par le monde anglo-saxon selon une méthode participative, bien différente en cela de la prospective "à la française" émanant pour l'essentiel de l'État. À la fin des années 90, l'association Cambridge Futures a élaboré une série de scénarios d'avenir sur le développement économique, la mobilité et l'environnement de l'aire urbaine, et les a diffusés largement, notamment grâce à une exposition dans un grand centre commercial. Financée par un partenariat public-privé hors de tout cadre institutionnel, la démarche a pesé doublement sur les options des élus : en influençant les principes d'allocation spatiale et en démontrant la capacité du public à se prononcer sur des choix clairs et bien argumentés/2.

De même, à Los Angeles, le programme de prospective participative Southern California Compass/3 a proposé en 2004 une "vision préférentielle de croissance" impliquant 1 300 participants au sein d'une douzaine d'ateliers publics. La méthode utilise un jeu de pastilles d'activités et d'habitats de densités et types de mobilité variables, que les participants sont invités à disposer sur une carte régionale d'occupation du sol. Le bilan critique des résultats a débouché sur le choix d'un scénario préférentiel de ville compacte durable, diamétralement opposé aux tendances antérieures de ce paradis – ou de cet enfer – de l'étalement urbain américain.



débouché sur le choix d'un scénario préférentiel de ville compacte durable, diamétralement opposé aux tendances antérieures de ce paradis – ou de cet enfer – de l'étalement urbain américain.

### Une démocratie participative à plein temps

En France, les concertations impliquant de larges publics tendent à se multiplier, sous l'impulsion des autorités politiques. Ainsi en 2004, à peine élu, le conseil régional de Rhône-Alpes a engagé des moyens importants – y compris un vice-président à plein temps, François Auguste – pour tenir ses engagements et aller à la rencontre des citoyens. Patrick Lusson, directeur de la démocratie participative au sein des services de la Région, témoigne des moyens mobilisés et de l'écho rencontré par cet engagement politique fort. Onze réunions publiques, plusieurs assemblées plénières et quatre ateliers citoyens ont attiré 11 000 des six millions d'habitants de Rhône-Alpes. "Le mot-clé important est la confiance, a expliqué P. Lusson. Pour gagner celle des citoyens, il faut des moyens, des instruments et du temps – à l'exemple des Hollandais, qui n'hésitent pas à consacrer plusieurs mois à la discussion avant de prendre une décision."

L'un des dispositifs mis en place par la Région Rhône-Alpes est un atelier citoyen sur l'avenir des espaces ruraux. Un panel de trente-huit habitants a été sélectionné par tirage au sort parmi plus de 10 000 candidats intéressés et composé de façon à refléter la diversité de la population. Roland Voiron, l'un des "panélistes", a raconté comment trois week-ends de réflexion, animés par l'association Habitat & Humanisme, ont débouché sur un avis citoyen informé et argumenté sur les espaces ruraux, d'abord porté à la connaissance du conseil régional, puis discuté à Bruxelles au sein d'un groupe de travail de l'Union européenne – plus habituée à entendre des considérations politiques et économiques générales que des propositions d'habitants/4.



Les territoires périurbains sont également concernés par les questions agricoles.

2/  
Lire en pp. 37-38, le "zoom" consacré à la démarche Cambridge Futures.

3/  
Ce programme de "visioning" le plus ambitieux des États-Unis a été lancé en 2003 par le Southern California Association of Government (SCAG), organisme de coopération intercommunale en matière de transports dans l'aire métropolitaine de Los Angeles. Doté de 1,5 million de dollars de budget, Southern California Compass offre une palette de prestations : outils de sondage, de communication, de prospective et de modélisation (sources : Note rapide de l'aurif n° 372, janvier 2005, et www.compassblueprint.org)

4/  
Une vidéo sur la démarche a été réalisée par la Région Rhône-Alpes : "Panel de citoyens européen : le rôle et l'avenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes", Démocratie participative, ateliers citoyens, mai-juin 2006.

Dialoguer avec plusieurs centaines de milliers d'habitants implique l'utilisation de méthodes adaptées, comme les forums, les états généraux, les conférences thématiques...



### Comment dialoguer avec 11,5 millions d'habitants ?

De même, pour réviser son schéma directeur, la Région Île-de-France a choisi de développer la concertation au-delà des exigences fixées par la loi. Du coup, les paramètres de la démarche participative battent tous les records. Valérie Mancret-Taylor, chef de la mission pour le schéma directeur, en témoigne : pour impliquer ses 8 départements, ses 100 intercommunalités, ses 1 281 communes et ses 11,5 millions d'habitants, la Région a mené à bien trois ans de concertation impliquant plusieurs vagues de forums et d'"états généraux", une vingtaine d'ateliers thématiques et territoriaux, trois conférences de citoyens, une enquête auprès de 4,5 millions de foyers, le traitement de 3 000 observations, de 500 contributions et de 55 000 réponses ! Un travail de titan. "Les résultats sont là, conclut V. Mancret-Taylor : des citoyens convaincus, des discussions sans tabous sur les sujets qui fâchent (densité, transports publics...), un vote inédit du conseil régional après trente heures de débat et 350 amendements et, au total, un mode d'approche de la planification stratégique complètement renouvelé"/5.

5/  
L'enquête publique du SDRIF, lancée le 15 octobre, s'est terminée le 8 décembre 2007.

Conseils de développement : le cas du Grand Lyon Le même élan a conduit le Grand Lyon à refonder en 2006 son Conseil de développement, en le portant à 260 membres (le record de France ?), y compris deux collèges de citoyens tirés au sort après appel à candidatures. Son président, Jean Frébault, a décrit les trois piliers de sa légitimité. Tout d'abord, la démocratie participative doit conforter la démocratie représentative : "Il faut une relation de confiance avec la sphère politique, sur la base de commandes claires et d'une prise en compte des éclairages apportés." Ensuite, la structure doit être aussi représentative que possible – sachant que la



seule représentativité indiscutable est celle qui passe par les urnes : "Ce n'est jamais acquis, a précisé J. Frébault, car la société bouge en permanence et certaines catégories sociales sont sous-représentées. Pour les rencontrer, il faut aller vers elles, comme nous l'avons fait en organisant un Forum Jeunes." Enfin, peut-être surtout, un Conseil de développement vaut par sa capacité à envoyer des "signaux forts" aux responsables des politiques publiques, de surprendre les élus, de faire résonner "la petite musique décalée de la société civile". "Sa posture doit être celle d'une indépendance dialoguante, a résumé J. Frébault, seul moyen d'éviter le triple piège de l'instrumentalisation, de la marginalisation ou du contre-pouvoir."

### Quinze années d'expérience au Pays basque

Jean-René Etchegaray, premier adjoint au maire de Bayonne et administrateur du Conseil des élus du Pays Basque, est revenu pour sa part sur l'histoire mouvementée des conseils de développement en France. Créées en 1999 par la Loi Voynet pour accompagner les projets de territoire, ces structures sont nées dans l'enthousiasme, puis elles ont connu une phase d'essoufflement avant de retrouver une certaine actualité. "Les situations sont toutefois très variables parmi les 450 conseils de développement existants, précise J.-R. Etchegaray. Plus libres de



La capacité du conseil de développement du Pays basque à organiser le débat sur des sujets dits "difficiles" est l'une de ses qualités.

leurs actes que les Comités économiques et sociaux régionaux (CESR), ces lieux de débat ouverts, sans présupposés, sans hiérarchie et sans excès de procédure, animés par des acteurs non rémunérés, sont ce que chaque contexte choisit d'en faire..."

Le Conseil de développement du Pays basque créé en 1994, bien avant la loi Voynet, pour soutenir une démarche de prospective territoriale, est toujours actif. "Il fonctionne en dialogue permanent avec un Conseil des élus créé un an après, précise Battista Boloquy, directeur du Conseil de développement de Bayonne, comme un lieu de maturation de la décision publique." Ce conseil précurseur comprend 79 membres représentant le monde socioprofessionnel (syndicats, associations, réseaux...), quinze élus et six acteurs administratifs des divers échelons. Sa capacité à organiser des tours de tables pluriels sur les sujets difficiles – autoroute, TGV, espace rural... – n'est plus à démontrer, selon B. Boloquy, qui s'interroge néanmoins sur l'avenir de la structure, une fois élaboré le projet de territoire qui avait suscité sa création.

**Une histoire qui ne fait que commencer**  
"Lyon, le Pays basque et Nantes furent les trois premiers conseils de développement formés en France", se souvient Jean-Joseph Régent, président de celui de Nantes Métropole et porte-parole infatigable de ces instances au plan national. Leur faible

institutionnalisation reste, selon lui, leur meilleur atout : "À Nantes, nous tenons à garder la fraîcheur, la capacité créatrice, la liberté de parole qui fait de notre conseil une soupape de la société civile auprès du politique. Toutes les associations peuvent venir, avec autant de participants qu'elles le souhaitent. C'est un lieu de démocratie ouverte qui ne nécessite que deux ingrédients : des citoyens actifs et une éthique de la discussion..." Alors que l'atelier évoquait des instances plus "ronnantes", sinon assoupies, J.-J. Régent leur a lancé : "Ne vous découragez pas ! L'évolution de la société est irrévversible : la part des citoyens dans la décision publique augmentera toujours plus." | R. Q.



Zoom

## Cambridge à la recherche d'un avenir durable

Le rôle des initiatives privées dans le développement planifié d'un territoire est quelquefois négligé, voire ignoré, par les autorités publiques locales. Le cas de Cambridge, en Angleterre, ville réputée pour la qualité de son université et la prospérité de ses entreprises de haute technologie, illustre la situation inverse : une démarche de prospective menée par un groupe indépendant associant universités, entreprises, élus et professionnels, et qui a été prise en compte par les collectivités



tégie limitant la croissance de la population à 100 000 habitants, en restreignant le foncier constructible grâce à la maîtrise de l'urbanisation et au maintien d'une "ceinture verte" autour de la ville.

### Le succès d'un parc d'activités scientifiques

Ce plan fut respecté à la lettre, notamment en ce qui concerne la croissance de la ville centre, à une nuance près : l'autorisation donnée à l'université, au début des Seventies, d'urbaniser un site inclus dans la "ceinture verte" pour y construire un parc d'activités de recherche scientifique, le Trinity Science Park. Le succès de ce projet est à l'origine de celui de Cambridge. Entre l'immédiat après-guerre et les années 90, le nombre d'emplois a augmenté de 50 % et 650 entreprises high-tech se sont installées dans l'agglomération et dans tout le comté du Cambridgeshire, qui a absorbé l'essentiel de la progression démographique. Celle-ci tire vers le haut les prix du foncier et le volume des déplacements domicile-travail. Les perspectives étaient telles, avec leurs conséquences en matière de logement (il aurait fallu en construire 145 000 pour faire face aux besoins prévisionnels !) ou d'infrastructures de transport qu'en 1996, un groupe de dirigeants d'entreprises, d'élus, de fonctionnaires, de professionnels de l'aménagement et d'universitaires locaux a pris l'initiative de créer une association, Cambridge Futures, pour réfléchir au devenir du comté. Leur démarche s'est inspirée d'un modèle de partenariat public-privé unique en matière de planification urbaine, né à Chicago (États-Unis) au début du



La réussite de Cambridge tient à sa capacité à marier université high-tech et patrimoine.

territoriales/1. Cambridge, c'est l'image d'une Success story presque parfaite. Avec la région environnante, c'est une sorte de Silicon Valley britannique. Les caractéristiques de cette réussite sont connues : un campus "à l'anglaise", qui s'est étendu sur la base d'une université fondée au Moyen Âge, une distance favorable avec Londres qui lui a permis de ne pas servir de "cité-dortoir" à la capitale, une croissance démographique

remarquable, qui a fait doubler la population du Grand Cambridge en cinquante ans (500 000 habitants, dont 120 000 habitants pour la ville centre), une situation de l'emploi quasi idéale... Pour autant, cette mutation de cette petite ville universitaire en cité high-tech ne s'est pas faite dans le désordre. Au début des années 50, Cambridge ne comptait que 80 000 habitants. Le plan de développement de la ville, intitulé Plan Holford, préconisait une stra-

1/ Ce texte est inspiré et redevable de la "Note rapide Territoires de l'aménagement" de l'Aurif n°416, établie par Laurent Perrin en avril 2006.

2/ En 1908, le Commercial Club of Chicago avait ainsi engagé les architectes Burnham et Bennett pour dessiner le fameux Plan of Chicago. Un siècle plus tard, il récidivait en lançant une stratégie de développement régional intitulée Chicago Metropolis 2020.

XX<sup>e</sup> siècle/2.

### Des scénarios contrastés

Leur action, plus souple que celle des collectivités territoriales, a pris immédiatement une dimension prospective, tout en associant un maximum de partenaires en amont des décisions possibles. Dans un premier temps, différents scénarios d'urbanisme et de transport pour les cinquante prochaines années ont été étudiés. Sept principes de développement ont été établis, puis cartographiés dans un système d'information géographique afin de pouvoir être modélisés et évalués par la suite. En 1999, une campagne de consultation a permis d'associer non seulement les experts, mais aussi le grand public, à ces travaux. Tant et si bien qu'une seconde phase de réflexion a été lancée en 2001 pour approfondir les questions de transport et de déplacements face à la menace, bien réelle, d'une congestion généralisée du système routier. Cinq options – circulations douces, réseau de transport en commun en site propre, autoroutes périphériques, péage urbain, ainsi qu'un "mix" des quatre premières – ont été proposées.

Les sept scénarios typés et contrastés – "croissance minimum", "densification", "collier", "échanges d'espaces verts", "liaison par les transports en commun", "autoroutes de l'information" et "ville nouvelle" – sont fondés sur des hypothèses d'évolution de la population, de l'emploi, du logement et des surfaces de locaux d'activités. Ils ont fait l'objet d'une importante expo-

sition itinérante qui a contribué à stimuler le débat autour du devenir de la région. Certains projets, comme l'aérodrome ou la gare de Cambridge, ont été modélisés en 3D pour faciliter la compréhension des enjeux. Enfin un questionnaire a été mis au point et diffusé par écrit, sur le(s) site(s) de l'exposition et par Internet. Comme on pouvait s'en douter, le scénario (Transport Links) assurant une liaison étroite entre gares et urbanisations nouvelles a recueilli une large majorité auprès de la population participante (dont la moitié était de Cambridge). Les habitants se sont rendus compte, en même temps que certains acteurs, des conséquences économiques et sociales négatives de certains choix possibles.

### S'informer et débattre sans tabou

Cette démarche prospective originale a donc eu de nombreuses vertus, parmi lesquelles une capacité à bâtir (en tout cas à simuler) des projets capables de permettre à l'opinion publique non seulement de s'informer mais de discuter des choix d'aménagement et de développement sans tabou, ce dont les élus ont tenu compte en mesurant les risques de certains scénarios. Sans être menée directement par les institutions, elle a permis d'amorcer dans la région un débat contradictoire utile pour alimenter la révision du Structure Plan du Comté de Cambridge et de son voisin, le comté de Peterborough. Elle a montré la capacité des acteurs privés et publics, à condition que les modalités soient suffisamment souples, à se pro-



Le scénario favorisant les modes de transport "doux" a recueilli le plus d'opinions favorables parmi la population locale.

poser ensemble dans l'avenir, en utilisant des modèles et des techniques originales au service du développement d'un territoire.

La principale objection formulée par les observateurs de cette expérience tient au choix d'une seule hypothèse de croissance démographique (forte), ce qui est contraire à la prudence habituelle des prospectivistes, nourris par leurs échecs. En réalité, l'avenir n'est sans doute pas aussi "écrit" pour Cambridge. Certes, comme l'a expliqué le responsable du projet, Marcial Echenique/3, la discussion a permis de montrer que "le développement des transports en commun en relation étroite avec les sites d'urbanisation future reste la meilleure solution pour accueillir une croissance jugée nécessaire", sans compromettre ni l'environnement ni les besoins de mobilité. Toutefois la faisabilité de cette logique n'a pas été évaluée au plan financier dans la première phase de l'exercice de Cambridge Futures. Une faiblesse, ou plutôt une question-clé pour la suite de la démarche/4. | P. G.

3/ Il est en particulier l'auteur d'une contribution intitulée "The Cambridge Futures Process : Communicating Model Results", présentée au second Symposium de l'Oregon State University en 2000.

4/ À suivre sur le site [www.cambridgefutures.org](http://www.cambridgefutures.org)

1/ "Scot : définir l'équilibre entre règle de droit et liberté d'agir", atelier n°13 proposé par l'Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine (Auat) en association avec l'Agence d'urbanisme de la région angevine (Aura), présidé par Claude Raynal, vice-président du Grand Toulouse, et animé par Christophe Lesort, directeur de l'Aura.

## Nouveaux espaces de négociation

# TERRITORIALISER L'INTÉRÊT GÉNÉRAL : LE RÔLE DES SCOT

Travail de planification moderne, le Schéma de cohérence territoriale nécessite sans aucun doute des trésors d'équilibre, de concertation, de persévérance, de pédagogie et de capacité d'arbitrage entre le "négociable", le "non-négociable" et le "compensable".

Un atelier riche d'enseignements et néanmoins lucide en a tracé les contours actuels/1.

Synthèse par Olivier Réal.



L'inter-Scot de l'aire urbaine toulousaine cherche à améliorer l'interface urbanisme / transport.



Les agences d'urbanisme doivent travailler sur les Schémas de cohérence territoriale avec de l'"ambition" dans leur contenu et de la "souplesse" dans leur réalisation. C'est en tout cas le vœu formulé en introduction par l'animateur de l'atelier, Christophe Lesort, directeur de l'agence de la région angevine. Il faut effectivement de la souplesse, "mais à force d'être souple, ne finit-on pas par être contre le document que l'on réalise ?", a réagi d'emblée Claude Raynal, président du GIP InterScot de l'Aire urbaine de Toulouse et vice-président du Grand Toulouse.

"La qualité d'un Scot, c'est d'abord la qualité du lien entre le centre et les périphéries, le "centre" étant dans ce cas constitué par l'ensemble des espaces où se situent les fonctions métropolitaines, les périphéries pouvant se trouver incluses dans les pôles urbains", a-t-il précisé. Dans ce contexte, les enjeux consistent en particulier à "desserrer le cœur économique" en essayant de créer de "nouvelles centralités" périphériques. Il s'agit enfin d'associer les

collectivités territoriales, la Région, l'État, au bénéfice d'une démarche collective, et de motiver les acteurs privés en leur présentant des "schémas clairs". Dans la région toulousaine, la réflexion globale a ainsi porté sur 340 communes a permis de faire porter le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) par le GIP InterScot, qui regroupe quatre Scot.

### Pôles d'attraction...

L'animation du Scot du Pays de Rennes, qui a été confiée à l'Agence d'urbanisme (Audiar), concerne pour sa part 64 communes, cinq structures intercommunales et quelque 420 000 habitants. Isabelle de Boismenu, directrice d'études, a expliqué que, sur un sujet "par nature conflictuel", la démarche a d'abord consisté à "se mettre d'accord sur les désaccords". La concertation a pris la forme d'ateliers d'élus, utile pour "fabriquer le projet collectif" sur la base d'un diagnostic partagé. C'est ainsi qu'une stratégie d'organisation multipolaire a été bâtie et retenue, à partir d'une réflexion commune



## TERRITORIALISER L'INTÉRÊT GÉNÉRAL : LE RÔLE DES SCOT

sur l'attractivité de la "ville archipel", ses périphéries, ses perspectives démographiques – très importantes à vingt ans –, ses dimensions socio-économiques ou environnementales... Des axes prioritaires ont été définis pour accueillir des "pôles structurants" (un par établissement public de coopération intercommunale périphérique), conçus comme des pôles d'échanges à forte densité. Pour faciliter sa mise en œuvre, le Scot a été précédé par le Programme local de l'habitat et soutenu par une politique foncière respectueuse de l'environnement.

À Toulouse comme à Rennes, du fait notamment de la "spécialisation des richesses" autour des pôles existants et futurs, des consensus ont donc pu être dégagés. À Montréal aussi, a confié avec humour Pierre Bélanger, ancien coordonnateur de l'aménagement du territoire au sein de la Communauté Métropolitaine : "Le schéma de développement de Montréal a fait l'unanimité : tout le monde est contre !" Dans une situation où l'aménagement du



Les quartiers de gare constituent un enjeu essentiel pour les agglomérations françaises.

territoire est une initiative étatique, où le territoire de référence est la région métropolitaine de recensement, où la ville centrale n'a pas vraiment le choix, la confiance entre les partenaires ne s'est pas installée. L'équité non plus : "On demande des sacrifices et on cherche des indulgences..." Quant au partage des risques, "chacun fait partie de la solution, car le problème, c'est le voisin !". Reste l'équilibre financier pour compenser le déséquilibre territorial et pour que chacun s'approprie, même tant bien que mal, le schéma...

### ... et pôles de négociations

Cette description atypique du "gagnant-gagnant" a démontré qu'il est très difficile de "négocier l'inégal" et que la "cohérence territoriale de complaisance" peut s'appliquer et se transposer dans toutes les agglomérations de tous les pays... Et ce d'autant plus facilement, selon Francis Beaucire, géographe, professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, "si l'on admet qu'il existe une hiérarchisation des lieux dans nos organisations spatiales". Il faut par conséquent inventer un système dans lequel tous les niveaux de la hiérarchie gagnent quelque chose – s'entendre sur un Scot est alors plus facile – ou bien que certains renoncent à produire de la richesse mais avec certaines compensations. "Nous entrons actuellement dans cette culture de la compensation qui en est à ses balbutiements. Il faut se mettre d'accord sur ce qui fait conflit, sur ce qui est négociable, et même sur la manière dont on décrète des choses non-négociables...", a souligné Francis Beaucire.

Mais il ne faut pas (ou plus) fuir ses responsabilités, lui a répondu en substance Claude Raynal : "Les élus ont eu tendance par le passé à renvoyer la responsabilité vers l'État. Aujourd'hui, nous ne pouvons plus dire cela. Nous sommes obligés de faire des choix et d'aborder ces questions de compensation. Toute la démocratie est basée sur le risque, sur la possibilité d'être fort ou faible...". Il y a naturellement des choses qui ne se négocient pas, a conclu l' élu. Mais il y a aussi de beaux combats à mener et des outils comme les Scot à conforter... | O. R.

À Montréal, le schéma de développement avait fait l'unanimité : tout le monde était contre, a raconté avec humour Pierre Bélanger, l'un de ses acteurs.

1/ "Contrat d'axe, comment négocier une complémentarité urbanisme/transport ?", atelier n°4 préparé par l'Agence d'urbanisme et de l'aménagement du territoire Toulouse Aire urbaine, en association avec l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise et en partenariat avec Tisséo-SMTC et le GART, présidé par Bernard Keller, maire de Blagnac et vice-président du Grand Toulouse, et animé par Christophe Doucet, chef de projet PDU au SMTC.

2/ 80 millions d'euros par km pour un métro de type VAL, 25 millions d'euros par km pour un tramway, en moyenne.

## Transports et infrastructures

# DU BON USAGE DU CONTRAT ET DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL



Les notions de "contrat" et d'"intérêt général" ne sont pas contradictoires, mais il y faut un certain nombre de conditions, dont le débat public n'est pas le moindre : c'est l'un des enseignements de deux ateliers consacrés à la négociation autour des réseaux et infrastructures de transport. L'objectif est apparu clairement : trouver les modalités d'une forte complémentarité entre l'urbanisme et les déplacements pour mieux les négocier.

Synthèse par Pierre Gras.

L'étalement urbain est-il inéluctable ? Pourquoi faut-il rechercher une meilleure complémentarité entre l'urbanisme et les transports ? Et surtout comment s'y prendre ? Telles étaient les questions fondatrices de l'atelier consacré à la négociation et à l'élaboration des "contrats d'axe" /1. En effet,

comme l'a rappelé Christophe Doucet, chef de projet PDU au Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, la recherche d'une cohérence urbanisme/transport, qui a inspiré la loi Solidarité et renouvellement urbains, est une préoccupation constante des collectivités territoriales, prise en compte dans la plupart des grands schémas intercommunaux et dans les plans de déplacements urbains. Mais, dans les faits, a souligné Ch. Doucet, "on assiste à une poursuite de l'étalement urbain et à un affaiblissement de la densité urbaine qui ne sont pas favorables aux transports en commun". Le coût de l'investissement, très élevé pour les collectivités concernées /2, est souvent dissuasif lorsqu'il s'agit de desservir un territoire peu dense. Et si les bus à haut niveau de service constituent une piste d'évolution moins lourde financièrement que les transports en commun en site propre, un récent rapport de la Cour des comptes a noté l'écart persistant entre le niveau des investissements consentis et la faible évolution de la part modale des transports en commun.

### L'instructive expérience grenobloise

La définition et la mise en œuvre de "contrats d'axe" semblent à première vue constituer une réponse appropriée. Ces contrats cherchent en effet à initier une "politique vertueuse" prenant en compte les transports en commun, mais dans une logique d'intégration des autres paramètres du développement urbain, avec des objectifs plus qualitatifs : la recherche d'une efficacité plus importante

## DU BON USAGE DU CONTRAT ET DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

et la réorientation de la demande de mobilité. Développée à Toulouse, cette démarche a été élaborée et testée à Grenoble. Comme l'a expliqué le président du SMTC de l'agglomération grenobloise, Marc Baietto, en commentant la carte de l'étalement urbain entre 1970 et 2005, "le territoire grenoblois s'est transformé lourdement en trente ans et la vie sociale s'en est trouvée largement perturbée, car nous avons failli à contenir la déferlante de l'étalement urbain". La politique de développement du tramway grenoblois constitue néanmoins une référence en France. Dans une commune périphérique comme Échirolles, "la réalisation d'une première ligne de tramway a eu capacité à produire des effets importants sur l'espace urbain"/3. Selon l'élu, l'expérience grenobloise montre qu'inverser ou tout au moins limiter les tendances lourdes à l'étalement "est possible à condition de le vouloir" et que la multiplicité des acteurs concernés (communauté d'agglomération, communes, syndicat mixte...)



"n'est pas un obstacle à la mise en cohérence".

### Le "contrat d'axe", une panacée ?

Ainsi, en mai 2005, l'agglomération a-t-elle validé un processus de "contrat d'axe", dont le pilotage a été confié au SMTC, secondé par l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG). "À travers l'organisation de séminaires, d'échanges entre les acteurs nourris par des regards européens et par l'histoire des transports en commun de l'agglomération, la réflexion a tout d'abord porté sur les contraintes du tissu périurbain, tant spatiales qu'en matière de représentation", a souligné Anne-Marie Maür, directrice d'études à l'AURG. Une "charte urbanisme/transport", intégrée au PDU de l'agglomération (2007-2012), a ensuite permis de définir une douzaine de principes communs à tous les acteurs/4. Dans ce cadre, le "contrat d'axe" est assorti d'une convention d'objectifs concernant les futurs projets de transports en commun, et notamment une nouvelle ligne de tramway. Il est spécifique à chaque projet et décline les principes de la charte au plan opérationnel, précisant les engagements de chaque partenaire. Une bande de 500



L'aménagement de lignes de tramway (ici, à Grenoble) pose la question de la cohérence entre urbanisation et desserte en transport en commun.

mètres de part et d'autre de la ligne de tramway a été déterminée, avec des secteurs-cibles d'intervention foncière et de définition des projets urbains. La place de la concertation avec les usagers a été réaffirmée à cette occasion. Enfin, une réflexion sur le maillage piétons et cycles, le développement des parcs-relais et le type de stationnement souhaitable a été engagée.

### Un regard critique sur les priorités politiques

La future ligne "E" du tramway grenoblois – appelée à desservir le nord-ouest de l'agglomération entre Grenoble, Saint-Martin-le-Vinoux, Saint-Égrève et Le Fontanil – fournit l'occasion de vérifier en vraie grandeur la pertinence et l'efficacité de cette démarche : études urbaines et foncières, carte de recellement des plans locaux d'urbanisme en matière de cohérence urbanisme/transport, méthodes et outils de débat, etc. La démarche est en cours (elle devrait s'achever en mai prochain par la signature d'un contrat d'axe formalisé), il est donc difficile d'en faire une évaluation plus fine. Toutefois, la présence d'une chercheuse en sciences humaines, Géraldine Pflieger/5, dès l'origine du processus a permis de disposer d'un "regard critique et décalé" sur ces politiques incitatives. Ce regard s'est appuyé sur une typologie historique des projets prenant en compte la cohérence entre urbanisme et transports en commun – d'Hausmann au périurbain, en passant par l'expérience américaine du *Transit Oriented Development*/6 et celle des "écoquartiers" européens. Son analyse a permis de questionner les priorités politiques mises en avant, que la baisse de la participation de l'État aux projets de transport en commun rend moins crédibles. "Comment mener une politique à la fois plus ambitieuse et plus économe dans un secteur peu dense où la rentabilité des investissements est plus faible ?", s'est ainsi interrogée Géraldine Pflieger.

3/

Cf. "Échirolles, une centralité périphérique ?", *Urbanisme*, hors série n°28, mars-avril 2006.

4/

Cf. "Charte urbanisme et transports", document de 4 pages publié par le SMTC et l'AURG en octobre 2007.

5/

Chargée de recherche au Laboratoire de sociologie urbaine (Lasur) de l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

6/

Il s'agit d'expériences d'urbanisation organisée autour de corridors de transport en commun. L'opérateur devient promoteur et génère à la fois de la densité urbaine et une certaine mixité fonctionnelle et sociale, comme dans la région de San Francisco où la part de marché des transports publics, exceptionnelle pour les États-Unis, est supérieure à 15 %.

7/

Cf. le "Guide méthodologique pour la mise en place des contrats d'axe", publié par l'AUAT en juin 2007.

### Imaginer une "boîte à outils de cohérence"

Dans l'agglomération toulousaine, le constat n'est guère différent, mais "l'aire urbaine vit une situation particulière", a souligné Nathalie de la Fournière, directrice d'études à l'AUAT : trois communautés d'agglomérations, un Scot central et des Scot périphériques, un contexte géographique favorisant l'étalement, mais une seule autorité organisatrice de transports. Dès 2001, le PDU s'est efforcé de hiérarchiser les modes de transports en fonction du tissu urbain traversé. Mais des difficultés ont émergé pour imaginer des systèmes attractifs adaptés à de faibles densités. Il a fallu "franchir un cap supplémentaire et travailler sur la cohérence d'ensemble et les engagements mutuels". Le contrat d'axe est apparu comme une réponse possible pour "changer la relation entre l'autorité organisatrice des transports et les communes, promouvoir la densité urbaine et améliorer l'offre de transports en commun". À partir d'un diagnostic partagé et de scénarios de développement contrastés, cette démarche s'est attachée à "construire une vision commune" et à "imaginer une boîte à outils de cohérence"/7.

Pour Bernard Keller, maire de Blagnac, la future ligne "E" du VAL, décidée en 1999-2000, est également porteuse d'un "nouvel état d'esprit". Depuis Toulouse, sur 11 km en direction du nord-ouest de l'agglomération, elle desservira un hôpital, un lycée, l'aéroport de Blagnac et deux quartiers en cours de réalisation sur 600 hectares (Aéroconstellation et Andromède). "Ce projet a été intégré dans le plan local d'urbanisme de Blagnac, ce qui permet, assure le maire, de maîtriser le développement de la ville et de la rendre accessible à tous".



Le développement peut être organisé autour d'équipements périurbains comme les stations de métro, les pôles d'échanges, les gares secondaires...



### Comment financer des transports en commun "là où il n'y a pas encore de ville" ?

Chantal Duchêne, directrice générale du Groupement des autorités responsables de transports (GART), porte sur ces projets un regard bienveillant, mais aussi vigilant : "Il s'agit de pratiques intéressantes pour des agglomérations confrontées à la fois à des besoins de transport en commun et à l'étalement urbain. Elles permettent de "refaire ville" en centre-ville. Mais sachant que l'usager ne paie qu'un tiers du coût d'exploitation de ces transports en commun en centre-ville, comment financera-t-on les projets là où il n'y a "pas encore de ville" et où se trouvent souvent des usagers moins favorisés ?" Elle a son idée sur le sujet : "Dans le cadre de partenariats public-privé, les promoteurs pourraient développer des projets de transports en commun intégrés à leur investissement global, mais à condition que les collectivités maîtrisent réellement le cahier des charges des opérations." Pour Marc Baietto, il ne faut pas perdre de vue "les



conséquences sociales de l'étalement urbain pour les populations périurbaines". Les projets de péage sur voiries existantes risquent en effet d'aggraver leur situation. "Il faudrait également mieux mesurer l'impact environnemental de l'étalement urbain", a complété Bernard Keller. La proposition du GART formulée lors du Grenelle de l'environnement, visant à mettre en place des "autorités organisatrices de mobilité durable", est la bienvenue. Mais Yolaine Le Cadre, maire de Vézin-le-Coquet et conseillère de Rennes Métropole, a suggéré qu'à l'avenir "on fasse davantage le lien entre les AOT et les instances chargées de mesurer les nuisances (bruit, pollution atmosphérique...)". Elle souhaite que le développement "soit organisé autour de gares périurbaines dynamisées", "plutôt que de laisser les parcs-relais prospérer aux abords des équipements ferroviaires, privant ces sites d'une urbanisation plus qualitative", comme l'a souligné à son tour Chantal Duchêne. Mais alors n'avait-on pas oublié d'inviter la SNCF ?



## DU BON USAGE DU CONTRAT ET DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

### L'intérêt général en questions

Des discussions sur les projets de transports urbains à la négociation des grands projets d'infrastructures, routières en particulier, il n'y avait qu'un pas, ou plutôt l'épaisseur d'un débat animé par Christian Brunner, directeur général de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, au nom du réseau des agences de l'Arc méditerranéen<sup>8</sup>. Présentant le travail de la Commission nationale du débat public, Philippe Marzloff, vice-président de cette instance mise en place en 1997, a souligné que *"la commission est garante du débat et de la qualité de l'information"*, mais qu'elle n'est pas *"une instance de décision"*. Elle ne recherche pas le consensus, mais doit faire œuvre de médiation. Car en matière d'intérêt général, la situation n'est plus aussi simple *"qu'à l'époque où l'État décidait de tout"*. L'impact des procédures de débat public est loin d'être négligeable. À l'occasion des 25 débats publics organisés durant les cinq dernières années, deux ou trois grands projets ont été abandonnés, quelques-uns ont connu des modifications secondaires, mais la majorité d'entre eux ont été notablement améliorés ou transformés, contribuant, selon M. Marzloff, à plus de 160 millions d'euros d'économies. En regard de ce résultat, la modestie du coût de fonctionnement de cette instance – entre 0,6 et 2 millions d'euros par débat – paraît minime.



### Le cas de la LGV Provence-Alpes-Côte d'Azur

L'exemple de la ligne à grande vitesse Provence-Alpes-Côte d'Azur (LGV PACA) relève de la troisième catégorie. En dépit de l'échec du dialogue organisé dans le Var, ce projet a permis au public de *"faire jouer sa maîtrise d'usage"* et contribué à améliorer le service de transport public régional (TER). *"Le scénario privilégié par le maître d'ouvrage, Réseaux Ferrés de France, avait été conçu principalement pour améliorer les liaisons entre Paris et l'Est de la*

*région PACA, a expliqué Gabriel Jourdan, alors chargé d'études à l'Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise. Or, ce scénario a été complètement revu grâce à une proposition des agglomérations de Marseille et de Nice, intégrée in extremis dans le débat public."* Après de difficiles négociations, le maître d'ouvrage a finalement accepté d'étudier pendant deux ans (2006-2008) trois variantes conservant un tronçon commun entre l'Est du Var et Nice, et proposant des solutions alternatives au tracé envisagé entre Aix-en-Provence et le Haut Var. Le *"scénario des métropoles"*, défendu par les collectivités territoriales, a été plébiscité à l'issue du débat public. Une heureuse issue ? *"Les coûts ne sont plus les mêmes et ce n'est pas négligeable pour des collectivités qui cofinancent les projets de ligne à grande vitesse à hauteur de 40 ou 50 %"*, a tempéré Gabriel Jourdan, aussitôt approuvé par André Rossinot, instruit par l'expérience du TGV Est, dont le financement a été assuré grâce à la mobilisation de dix-sept collectivités.

### Grandeur et misère du débat public

Le débat public a pourtant ses limites. Jacques Molinari, secrétaire scientifique du Groupe interdisciplinaire de réflexion Maralpin, qui regroupe des *"experts indépendants"*, en témoigne : *"Si le débat public s'est élargi, c'est parce qu'il est resté ouvert !*



*Car en France, on a tendance à ne débattre que des projets d'infrastructures, et non de leur impact sur les territoires traversés..."* Le débat public a mis fin à la *"négociation salami"*, village par village, *"qui prévalait auparavant sous l'égide d'un maître d'ouvrage tout puissant"*. Mais la concertation sur le développement du Port de Nice est restée confinée aux habitants du quartier portuaire, ignorant les autres acteurs, y compris le port tout proche de Monaco. *"Qu'est-ce que l'intérêt général ? Et pourquoi n'est-il plus porté par l'État, surtout quand le*

8/

*"Comment négocier les grands projets d'intérêt général ?"*, atelier n°16 préparé par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, en association avec le réseau des agences du Sud-Est et avec le partenariat de la Commission nationale du débat public, présidé par Claude Vallette, adjoint au maire de Marseille et président de la commission urbanisme à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, et animé par Christian Brunner, directeur général de l'Agam.

9/

Un débat public sur la politique des transports dans la Vallée du Rhône et l'Arc languedocien (VRAL) a été organisé du 27 mars au 26 juillet 2006.



Les grands dossiers d'infrastructures sont révélateurs des logiques de décision et des rapports entre État, collectivités territoriales et maîtres d'ouvrages.

*projet est de niveau national, voire international, ce qui est le cas de nombreux projets d'infrastructures ?*, s'est interrogé J. Molinari. *Le débat public n'a pas répondu à tout. C'est la démocratie qui est la réponse"*. Conclusion du président du GIR, en forme de revendication : *"Sans financement d'études indépendantes du maître d'ouvrage, cela reste à l'état de vœu pieux !"*

Pour Claude Vallette, adjoint au maire de Marseille et vice-président de l'Agam, *"ce dossier de la LGV PACA, comme celui du VRAL<sup>9</sup>, est révélateur de questions touchant à la logique de la décision et aux rapports entre les élus territoriaux, l'État et le maître d'ouvrage. Les agences d'urbanisme de PACA, qui travaillent en réseau, ont pu approfondir en parallèle certains thèmes, comme les effets de la métropolisation ou le devenir des gares. Mais entre Lyon et Marseille, par exemple, le dialogue n'a pas eu lieu, alors même que ces deux métropoles se situent aux deux bouts de la vallée du Rhône !"* Il faut pourtant trouver des *"lieux de reconnaissance"*, selon l'expression de Philippe Marzloff, pour que le véritable débat ait lieu : *"Plutôt le dialogue que les banderoles..."*

### Éclairer la décision... sans la modifier ?

Deux autres exemples, plus rapidement présentés, ont offert un éclairage complémentaire. Évoquant le dossier du contournement Est de Rouen, Charles Gachelin, président de la Commission particulière du débat public, a souligné qu'il a dû résister aux *"fortes sollicitations"* des élus et des milieux économiques qui souhaitaient *"maîtriser le débat public"*. Finalement, a-t-il expliqué, *"la saisine officielle a imposé à la Direction régionale de l'Équipement, maître d'ouvrage, de travailler de concert avec la Communauté d'agglomération et le Syndicat mixte du Scot, une originalité intéressante*

*pour essayer d'améliorer la cohérence entre urbanisme et transport"*. Le débat a été bien suivi. 7 000 connexions Internet et une pétition signée par plus de cinq mille personnes ont été enregistrées. Francis Bia, représentant d'un comité de quartier opposant au projet rouennais, a fait son propre bilan : *"Le contexte et l'esprit du projet ont été utilement éclairés. Le débat public n'a pas abouti à modifier les choix, mais il a pesé sur la décision et sur la faisabilité du projet. Toutefois, le tracé du contournement reste le même, le dossier du débat public n'ayant présenté qu'une seule hypothèse..."*

### Et l'État, dans tout cela ?

Comme l'a ensuite rappelé André Crocherie, directeur de l'Équipement Midi-Pyrénées, à propos du contournement de l'agglomération toulousaine, *"la position de l'État, sans être bouleversée, est en évolution sur ces questions : on ne peut plus examiner en catimini des hypothèses avant d'aller les négocier avec les élus"*. Des études complémentaires sont utiles en amont – une étude multimodale sur les déplacements dans l'agglomération est en cours –, mais il faut désormais passer par la case débat. Toutefois, *"l'émiettement des AOT et des maîtres d'ouvrage est une faiblesse du dispositif tel que le législateur l'a conçu"*. Dans le cas de Toulouse, il a été demandé aux autorités organisatrices de transport de présenter leurs projets de déplacements lors du débat qui aura lieu... après les élections. Commentant ces échanges, Claude Vallette a eu le mot de la fin : *"Il faut continuer à sensibiliser les maîtres d'ouvrage à la nécessité du débat. Mais il faut aussi que l'État se mobilise sur les grands dossiers d'aménagement du territoire, ce qui n'est plus le cas depuis la disparition-transformation de la Datar."* Quadrature du cercle ou paradoxe fécond : plus on a besoin de négociation, plus on a besoin de décision ! | P. G.



## Reportage

# Barcelone : les infrastructures favorisent les projets

L'expérience de Barcelone en matière de négociation autour des projets d'infrastructures est ancienne et reconnue. Les grandes infrastructures ont été la pierre d'angle de la plupart des projets urbains qui ont remodelé la ville depuis la fin des années 80. Ainsi, la reconquête du littoral et le réaménagement du Port Vell, emblématiques de la Barcelone des Jeux olympiques de 1992, n'aurait pu avoir lieu sans le déplacement des infrastructures ferroviaires et routières qui coupaient la ville de son port et interdisaient l'accès à la mer aux habitants comme aux visiteurs. De même, depuis le début du millénaire, la transformation de Poble Nou, vaste secteur industriel déshérité situé à l'Est de la ville, en "district high-tech", plus discutée<sup>1</sup>, n'aurait pu être engagée. Car il a fallu à la fois recalibrer un cours d'eau, le Besos, à l'époque plus proche de l'épuration que du fleuve, intégrer une station d'épuration, une centrale électrique, un collecteur d'eaux usées, des routes, etc. À Barcelone, les projets d'envergure sont plus ou moins liés au devenir des infrastructures.

### Un héritage pragmatique

En matière de négociation, Barcelone dispose à la fois d'un héritage politique, incluant la période franquiste, et d'une pratique sociale longtemps restée sans équivalent en Europe. Les élus comme les habitants ou les syndicats y sont habitués à organiser le dialogue et l'acceptation de certains projets avec leur cortège de nuisances, qu'elles soient sonores ou atmosphériques, sur la base d'un système de compensation du type : "Vous acceptez qu'une rocade passe sous vos fenêtres, mais en échange nous réalisons un parc public sur une partie de l'emprise de la voirie et nous dotons l'école du quartier d'un jardin entièrement équipé pour les enfants. Et en plus nous rénovons l'éclairage et la pelouse du stade de football pour les jeunes..." Cette approche à la fois pragmatique et réaliste de la négociation sociale a fonctionné tant que les communautés constituaient un ensemble plus ou moins homogène, politiquement proche des autorités municipales et acquis à la gauche catalane depuis le retour de la démocratie.

Mais, dans la période récente, cet édifice politique a commencé à se lézarder. Transformation progressive de la population sous l'impact de l'immigration, naissance d'un "Grand Barcelone" plus complexe à gérer (l'aire métropolitaine barcelonaise réunit aujourd'hui quatre millions d'habitants), divergences sur les stratégies



L'aménagement du quartier du Forum a nécessité la modernisation ou la réalisation d'équipements lourds (ici, la nouvelle centrale électrique solaire).

1/ Cf. "Barcelone, métropole entre ombre et lumière", *Urbanisme*, hors série n°28, mars-avril 2006, pp. 59-63.

2/ Cf. *Urbanisme* n°357, nov-déc. 2007.

3/ Selon l'expression de l'écrivain Eduardo Mendoza.



de développement au sein du parti au pouvoir : autant de facteurs de bouleversement du consensus social. Cette évolution a d'ailleurs entraîné, en 2006, l'élection d'une équipe municipale renouvelée, issue pour partie des quartiers et de la société civile. Le maire lui-même, Jordi Hereu, ancien élu du quartier populaire de Sant Andreu, fait partie d'une nouvelle génération qui n'atteint pas les quarante ans en moyenne... À changement d'équipe, changement de méthodes ? En réalité, la logique d'aménagement et de développement municipale restera pragmatique : un subtil mélange d'ambition internationale et de politique de proximité, ne négligeant ni les questions de sécurité ni la qualité des espaces publics, et encore moins le problème du logement, devenu central depuis plusieurs années.

### Un catalyseur de négociation

À l'avenir, les infrastructures joueront certainement encore le rôle de "catalyseur de négociation". Le maire prévoit en effet de doter le Grand Barcelone d'un vaste réseau de transport en commun métropolitain<sup>2</sup>. Une priorité pour commencer à réduire les émissions de Co2 d'origine automobile qui risquent de ruiner l'image de la ville et la santé de ses habitants. Cela ne sera pas une



mince affaire : la question est pendante depuis 1987, lorsque la Généralité de Catalogne, alors contrôlée par les nationalistes, supprima l'autorité métropolitaine existante. Or, le maire ne dispose actuellement que d'une majorité relative au conseil municipal de Barcelone. Il lui faudra convaincre bien au-delà des rangs des militants ou des associations de quartier et trouver avec les communes de la périphérie le consensus indispensable pour mettre en œuvre un projet aussi coûteux que nécessaire. S'il en était autrement, le coût environnemental et social de l'engorgement automobile et de la pollution atmosphérique deviendrait vite insupportable, tant pour les habitants du centre que pour ceux qui vivent aux marges de la "ville des prodiges"<sup>3</sup>. | P. G.

# LIBERTÉ D'AGIR, NÉCESSITÉ DE NÉGOCIER

**Le développement du partenariat public-privé en matière d'aménagement urbain ou d'urbanisme commercial soulève nombre de questions, par exemple sur la capacité des collectivités et des acteurs privés à s'entendre sur la notion d'intérêt général ou sur la définition du développement durable, mais aussi vis-à-vis du principe de concurrence qui demeure la règle. Deux ateliers différents ont proposé une sorte de "lecture" croisée d'un phénomène qui incite chacun des acteurs à faire preuve à la fois de pragmatisme et d'imagination...**

Synthèse par Pierre Gras.

**Les mécanismes actuels de financement public – et notamment l'émergence du partenariat public-privé – pèsent sur les logiques de production de la ville et questionnent fortement le rôle de la puissance publique. L'atelier consacré à la construction de ville par le privé/1 tombait par conséquent à point nommé pour relire ces interrogations à la lumière des pratiques développées tant en France qu'à l'étranger, et confronter ce discours aux analyses des professionnels.**

## Exprimer une "vision commune" ?

"Un nouveau métier est apparu, celui d'ensembliser urbain, a constaté en premier lieu Emmanuel

Desmaizères, directeur régional de Bouygues Aquitaine. Il permet de créer de la "matière première" pour la promotion immobilière, en contribuant à la maîtrise du foncier, grâce à une collaboration étroite avec les collectivités territoriales et à une vision politique à long terme dont l'ensembliser est en quelque sorte le bras armé". Mentionnant une opération d'aménagement en cours de lancement à Bordeaux, sur le site du Lac, à l'initiative de la Communauté urbaine et de la Ville de Bordeaux, E. Desmaizères a expliqué comment cette "vision commune" a pu s'exprimer sur des champs comme le développement durable ou dans le choix de la maîtrise d'œuvre. Sur cette opération qui permettra de réaliser entre 1 500 et 2 000 logements, on a pu tester des méthodes intéressantes à moyen et long terme, et aussi "convaincre les habitants de la réalité du changement".

Pour Alain Garès, directeur de la SEM Constellation, deux grands projets d'aménagement (Andromède et la ZAC Constellation) lancés dans l'agglomération de Toulouse permettent d'illustrer "de façon exemplaire" un partenariat public-privé réussi, l'un en matière industrielle (autour de l'Airbus A380), l'autre en matière d'aménagement urbain. "Il s'agit bien sûr d'un projet exceptionnel par son ampleur et le nombre d'emplois concernés, tempère Alain Garès. Mais l'existence du Grand Toulouse a permis de définir un lieu de régulation et de pilotage qui fonctionne bien." Reste à savoir s'il est transférable sur des projets de moindre dimension, dans un marché porté par la dynamique démographique : il y a 350 opérations immobilières dans l'agglomération !

Vincent Heuzé (Nexity Villes & projets) voit pour sa part dans le partenariat public-privé "la nécessité d'un management de projet urbain différent, plus souple et plus pointu". En effet, affirme-t-il, "l'urbanisme porte désormais davantage sur la recomposition urbaine que sur la ville extensive, ce qui fait que l'exigence collective devient à la fois plus aigüe et plus complexe". Plus d'intervenants et davantage d'enjeux à traiter : chaque projet doit "disposer de son propre mode de gouvernance".



La modernisation de Bilbao a reposé initialement sur un solide partenariat "public-public".

1/ "La construction de la ville par le privé", atelier n°9 proposé par l'Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine (a'urba) en partenariat avec l'Atelier Projet urbain et le Club Ville-Aménagement, présidé par Vincent Feltesse, président de la Communauté urbaine de Bordeaux, et animé par Francis Cuillier, directeur général de l'a'urba.

2/ Lire le point de vue de Patrick Vandevoorde, "Partenariat public-privé : ni ange ni démon", in "La ville négociée", document introductif à la rencontre de Toulouse, supplément au n°134 du magazine *Techni.Cités* du 8 septembre 2007.

3/ Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction au sein du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables.

4/ Cf. A. Masboungi (dir.), *Birmingham : faire la ville en partenariat*, Éditions de la Villette et DGUHC, 2006, bilingue, et *Bilbao, la culture comme projet de ville*, Éditions de la Villette et DGUHC, 2001 (rééd. 2005), bilingue.

5/ Il s'agit de deux quartiers de 1 000 logements HQE situés à Limeil-Brévannes (Val de Marne) et Vaujours (Seine-Saint-Denis).

6/ "Développement commercial et politiques urbaines : quelle négociation entre les acteurs publics et privés ?", atelier n°8 proposé par le Club FNAU urbanisme commercial, présidé par Jean-Pierre Calvel, vice-président du Grand Lyon, et co-animé par Emma Raudin (Aduim) et André Lagathu (Adeupa).

## Et le partenariat public-public ?

"On rencontre toujours, et depuis longtemps, le privé dans la construction de la ville, ce n'est pas un phénomène nouveau, a relativisé Roland Peylet, conseiller d'État. Mais aujourd'hui, la tendance est à susciter l'investissement privé, pour de nombreuses raisons (financières, exigence d'efficacité, confiance...)." Dans ce paysage en mutation, le "contrat de partenariat" mis en place en 2003 est venu clarifier – mais dans une certaine mesure seulement/2 – la situation juridique qui prévalait jusqu'alors, "aux limites parfois du droit". Car la part déléguable du service public a des limites et la mise en concurrence reste le principe. La vraie question posée par le partenariat public-privé est "celle du temps long", a estimé R. Peylet, car on ne peut pas préjuger de l'évolution des conditions économiques.

"Un bon partenariat public-privé commence par un bon partenariat public-public !", a souligné pour sa part Ariella Masboungi, chargée de mission "Projets urbains" à la DGUHC/3. Forte de son expérience européenne en la matière, elle a mis en avant le cas de Bilbao où la mobilisation de tous les acteurs publics en amont des négociations avec le secteur privé a permis "d'assurer la cohérence des décisions" et de "mener à bien un projet très complexe"/4. Et l'on retrouverait cette "capacité à concentrer les moyens et les énergies" dans les villes et régions qui se sont trouvées, à un moment de leur histoire, "le dos au mur" (Gênes, la Ruhr, Birmingham...), car ils ont été obligés d'être "inventifs et efficaces". Pour A. Masboungi, "le portage politique et la stratégie urbaine ne se délèguent pas, y compris dans des pays libéraux comme la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas. Le privé peut donner du sens aux projets, mais la collectivité ne peut lui déléguer ses responsabilités".

Les success stories dans ce domaine sont cependant assez rares : le secteur privé n'investit pas sans discernement sur tous les territoires demandeurs. Les investissements vont soit aux métropoles de taille internationale, "sur de petites opérations

mosaïque" et avec un foncier très cher, soit sur des territoires en déclin "où le foncier n'a plus beaucoup de valeur, mais où le potentiel est immense". Et les investisseurs français ne semblent pas très intéressés par la "ville-territoire", même si l'investissement privé y est déjà présent à travers les lotissements ou les centres commerciaux, par exemple. Existe-t-il une pensée stratégique à grande échelle dans le secteur privé ? On constate en tout cas une "stratégie à géométrie variable" de la part des investisseurs. Si quelques expérimentations ont lieu, comme en Île-de-France, où cinq promoteurs et cinq aménageurs ont créé une association qui leur permet de "fabriquer ensemble" un quartier en participant à sa définition/5, elles paraissent modestes au regard des projets développés chez nos voisins européens. Une révolution culturelle dans un domaine où les acteurs sont particulièrement stables et identifiés, n'est guère à attendre. Faut-il pour autant laisser se sédimenter un système qui touche à ses limites et renoncer à intégrer – même prudemment – la part de risque inhérente à tout projet urbain ambitieux ? À l'issue de l'atelier, le débat était loin d'être clos.

## Urbanisme commercial : un domaine privilégié ?

L'atelier consacré au thème de l'urbanisme commercial/6 a cherché pour sa part à cerner les contours, encore flous, du futur paysage dans ce domaine. Si le commerce est l'un des domaines privilégiés de la relation entre les pouvoirs publics locaux et des acteurs privés de plus en plus puissants, le baromètre n'a pas toujours été au beau fixe ! En s'appuyant sur deux exemples d'agglomérations dotées d'une communauté urbaine et menant des politiques d'urbanisme commercial volontaristes (celles de Lyon et de Brest), l'atelier s'est efforcé de restituer "l'état d'esprit" dans lequel ces politiques ont été élaborées et développées. Jean-Pierre Calvel, vice-président du Grand Lyon en charge de l'urbanisme commercial, a expliqué avoir trouvé dans le partenariat public-privé une sorte d'idéal difficile à réaliser : "Plus qu'une ville négociée, l'objectif à rechercher est celui de la ville partagée." Mais il a souligné que "l'existence de partenaires économiques et sociaux de qualité" est, dans ce domaine comme dans d'autres, "un gage de succès".

Réagissant à une affirmation de Christian de Portzamparc, cité au cours de l'atelier, selon laquelle "les entrées de villes françaises constituent la somme des décisions politiques non prises", Frédérique Bonnard-Le Floch, homologue de M. Calvel à la Communauté urbaine Brest Métropole Océane, a posé le décor : "À Brest, ces décisions ont

## LIBERTÉ D'AGIR, NÉCESSITÉ DE NÉGOCIER

été prises et relativement tôt, en liaison avec les grands distributeurs comme Leclerc et Intermarché, qui sont nés dans le Finistère, ce qui a permis à l'agglomération de se doter d'un arsenal réglementaire, d'une charte de l'urbanisme commercial et d'un zonage strict dans le cadre du POS (puis du PLU). L'agglomération est ainsi parvenue à maintenir un commerce actif en centre-ville et même à y intégrer deux projets importants de supermarchés (une troisième galerie marchande est en projet) qui ont contribué à revivifier le centre et à lui redonner une certaine "qualité urbaine". En périphérie, un "projet de recomposition urbaine" est également en cours sur un terrain jadis "gelé" par les élus et où est désormais programmée l'arrivée des transports en commun et d'activités commerciales...

### Un meilleur usage des investissements privés ?

"Nous sommes demandeurs de partenariat avec les collectivités territoriales le plus en amont possible, a rappelé Michel Carles, s'exprimant pour le groupe Auchan, où il est directeur Expansion-France, et pour la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FECD). C'est de nature à faciliter et à améliorer les projets au bénéfice d'un meilleur usage des investissements réalisés. Dans l'agglomération lyonnaise, par exemple, la volonté de maîtriser le développement est manifeste et les chartes commerciales qui ont été élaborées participent à ce mouvement de formalisation d'une offre adaptée aux besoins". Si le commerce est en perpétuelle adaptation, "nous sommes tous co-responsables de l'absence de pensée sur l'aménagement des entrées de ville !", a conclu Michel Carles.

Christophe Janet, directeur général adjoint du groupe Altaréa, a défini son groupe comme un "partenaire durable" de la collectivité : "Nous agissons en centre-ville et, dans certains cas, dans les pôles de centralité qui émergent en périphérie. L'important est qu'une volonté s'exprime, même si le cadre un peu figé des consultations ne permet pas toujours d'exprimer des positions approfondies. L'exemple de Brest, où trois des quatre opérations mentionnées ont été menées par Altaréa, montre le niveau d'implication d'un partenaire commercial durable."

Enfin, pour Jacques Coulon, président de Commerce en centre-ville et élu à la CCI de Lille, qui terminait ce tour de table des partenaires privés, « le partenariat avance, mais il faut que chacun des acteurs (petits commerces, commerce intégré dans les grands projets, galeries marchandes périphériques), y trouve sa place, comme le commerce a su

la faire depuis ses origines". La ville est "fille du commerce", c'est bien connu. La conférence permanente de l'urbanisme commercial de l'agglomération lilloise, qui associe la Communauté urbaine et la CCI, lui semble constituer "une bonne réponse", avec un schéma directeur qui définit une ligne politique d'ensemble pour les implantations et les autorisations commerciales. Et le centre-ville de Roubaix montre, selon J. Coulon, que le commerce peut être moteur pour "relever un quartier ou une ville d'un échec industriel et urbain", même quand les enjeux et les prises de décision sont complexes.

### Le prisme des "grands projets" commerciaux

La réforme de l'urbanisme commercial aura-t-elle un impact direct sur le partenariat public-privé ? La commission Dutreil, qui "planche" sur cette réforme, prévoit en effet de faire passer les petits projets (de 300 à 6 000 m<sup>2</sup>) devant une commission départementale de l'aménagement commercial et de renvoyer les plus importants à une commission nationale. Jacques Coulon s'est voulu optimiste : "Les choses vont être remises à plat et c'est certainement utile. Ce qu'il faut souhaiter, c'est que cette nouvelle réforme permette d'intégrer les propositions du partenariat public-privé et ne les rende pas plus difficiles..." Jean-Pierre Calvel a reconnu que la réforme des CDEC/7 est indispensable : "Les limites départementales ne sont pas les bonnes. Dans le cas de l'agglomération lyonnaise, les grandes surfaces auxquelles on refuse une autorisation s'installent dans l'Ain, en limite de la Communauté urbaine, pour mieux contourner la décision..."



7/ Commission départementale d'équipement commercial.



Quelles que soient ses formes, le commerce est encore un vecteur de développement majeur dans les villes d'aujourd'hui...



8/ Directeur d'études à l'Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest.



... mais les règles du jeu doivent être claires pour l'ensemble des acteurs.

Balayons d'abord devant notre porte, a répliqué Fr. Bonnard-Le Floch : "Les CDEC sont bien pratiques, car elles assument entièrement la décision. Mais elles ne sont plus adaptées à la carte commerciale actuelle." La concertation demeurera indispensable. Mais certains grands projets, comme

celui du Grand Stade de l'agglomération lyonnaise, permettront de vérifier la durabilité du partenariat public-privé en situation de concurrence. "Nous sommes inquiets pour notre pôle loisirs-commerce du Carré de Soie, qui n'est situé qu'à deux kilomètres du futur stade et de son pôle commercial de 70 000 m<sup>2</sup>, a expliqué Christophe Janet. Nous avons pris notre décision d'investissement alors que ce projet n'existait pas !" Les règles du jeu devront être clarifiées. Comme l'a souligné André Lagathu/8, "il faudra bien savoir pourquoi on autorise et quels seront les critères retenus". Les propositions de la commission Dutreil seront donc examinées à la loupe par les élus et les professionnels. Le partenariat public-privé les attend l'arme au pied... | P. G.

## Zoom

# Observation économique : du référentiel à la référence

Dans un monde qui évolue très vite, les observatoires économiques occupent une place de plus en plus stratégique. Dans la mesure où la réalité de l'économie mondialisée devient difficile à appréhender, les observatoires évoluent d'une simple "veille économique" vers une analyse plus poussée, pour mieux éclairer les responsables locaux et leur permettre d'agir, lorsqu'ils le peuvent, sur les leviers de développement. Pour Agnès Roux, animatrice de l'Opale Lyonnais et de l'atelier consacré à ce sujet/1, il était indispensable de réunir une pluralité d'expériences vécues à Marseille, Brest et Lyon, justement.

### Aides à la décision et à l'information

Dans la région marseillaise, l'Observatoire, né en 1996 dans un contexte de crise économique, est en phase de transition, a expliqué Patrick Tanguy, directeur d'études à l'Agam. Déployé au départ, à la demande des élus, par l'agence d'urbanisme autour de la difficile question de l'emploi, en partenariat avec l'ANPE, l'Assedic,

l'Urssaf, la Direction du travail et les structures d'insertion, il a évolué par la suite, au gré des changements de contexte, en observatoire de l'économie à l'échelle de la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole. De l'urgence d'hier à l'approche plus stratégique d'aujourd'hui, le champ partenarial s'est élargi, la vision aussi et les diagnostics partagés sont devenus autant d'outils d'aide à la décision.

Plus ancien, puisqu'il a été créé en 1984, l'Observatoire de l'économie du Pays de Brest est le fruit d'une collaboration "réussie, durable et évolutive", entre l'Agence d'urbanisme (Adeupa) et la CCI de Brest principalement, mais également ouverte à l'ensemble des acteurs publics, privés, socio-économiques, de la Communauté urbaine à la Banque de France, en passant par la Direction de la construction navale ou le(s) syndicat(s) de la métallurgie. Cet outil d'observation s'est transformé au fil du temps et des besoins en "producteur d'information", menant de front enquêtes de conjoncture et études spécifiques sur l'emploi, l'im-

obilier de bureaux, l'impact de l'aéroport, les mutations industrielles ou le tramway.

### Entre observation et gouvernance

Enfin, l'Observatoire partenarial lyonnais en économie (Opale) est né en 2000 dans le prolongement de démarches déjà initiées par l'agence d'urbanisme du Grand Lyon. Rassemblant les acteurs économiques majeurs du Grand Lyon, il constitue "un dispositif moderne de production de veille informationnelle", d'études territoriales et autres comparaisons internationales... Pour François Payebien, directeur du marketing et de la stratégie économique du Grand Lyon, l'Opale est "le fils naturel de la gouvernance" et les informations "neutres" qu'il collecte sont devenues essentielles. Car il s'agit de disposer d'éléments fiables, "à partager plus qu'à négocier", donc de références communes indispensables pour développer les liens entre tous les acteurs. | O. R.

Négocier ou communiquer ?

# QUAND LA MÉDIATION CULTURELLE FAVORISE LA COPRODUCTION DE PROJETS

Les artistes ne sont pas de simples amuseurs publics. Ils portent un regard singulier sur la ville et ses hommes. Dans la région de Béthune comme en Transylvanie, ils ont imaginé un avenir durable pour un territoire marqué par une histoire douloureuse ou oubliée. Mais intégrer le passé (ou celui des autres) exige aussi un vrai travail de concertation et de communication.../1

Synthèse d'atelier par Pascale Decressac.

*"Les habitants de la région Nord-Pas-de-Calais ont subi pendant un demi-siècle la ville voulue par le patronat des mines et du textile. Puis ils se sont battus contre la volonté des élus de faire la ville sans eux. Les premiers mouvements artistiques sont nés de cette opposition, marquant le passage de la "ville imposée" à la "ville négociée", la culture ayant servi aux habitants de levier de contestation et de participation" : c'est sur cette brève analyse historique que Pascal Van Acker, directeur de l'Agence d'urbanisme de Béthune, a introduit l'atelier.*

## Bâtir une nouvelle identité...

*"Détruire des bâtiments, c'est aussi détruire des vies", a rappelé Daniel Boys, premier adjoint au maire de Béthune et vice-président de la Communauté d'agglomération de l'Artois, en présentant l'opération de rénovation urbaine du quartier de Mont-Liébaud. Pour réhabiliter cette ZUP*



marquée par des phases de démolitions et de reconstructions, des artistes ont écouté et accompagné les habitants d'un immeuble dans cette période difficile de leur vie. Une fois le bâtiment déserté, sa destruction a été mise en scène. Pour Daniel Boys, *"seuls les artistes pouvaient accompagner les habitants dans cette épreuve de destruction et de reconstruction de leur habitat et de leur vie"*. Comme l'a expliqué Jean-Michel Stecowiat, directeur général de Pas-de-Calais Habitat, *"le projet de transformation du quartier ne s'est pas contenté de respecter les "figures imposées" – c'est-à-dire d'appliquer le PLH, le PLU, le Scot..."* Ce spécialiste de l'habitat social a formalisé un partenariat avec les élus et les professionnels chargés de la réhabilitation du quartier. Et l'art a été intégré dans le management de projet.

*"Les barres d'immeubles ont vécu quarante ans. C'est l'espérance de vie d'un paquebot", a noté malicieusement Phéaille, directeur de la compagnie Le Phun (Pour un Humour Universellement Nécessaire). Partant de ce rapprochement étonnant, la troupe a transformé les habitants en pirates et les a mis en scène dans un film évoquant le conflit de générations et les moyens d'améliorer la société. Dans le cadre du festival des arts de la rue Z'Arts Up, les habitants ont pu revisiter leurs anciens appartements en ruine. "L'émotion ressentie alors par les habitants, seuls des artistes étaient capables de la déclencher", s'est souvenu M. Boys.*

Les projets de renouvellement urbain nécessitent souvent une médiation artistique permettant d'accompagner les habitants, en particulier dans la phase de démolition.

1/  
*"La médiation culturelle dans la production de projets", atelier n°14 proposé par l'Agence d'urbanisme de l'arrondissement de Béthune (Aulab) en partenariat avec la Ville de Béthune et la Compagnie PHUN, présidé et animé par Daniel Boys, adjoint au maire de Béthune et vice-président de la Communauté d'agglomération de l'Artois.*

## ... en se réappropriant son histoire

Reloger les habitants dans des conditions décentes n'était pas le seul objectif de l'intervention des artistes dans le quartier des deux Chartreuses à Gosnay (Pas-de-Calais). Pour entreprendre la réhabilitation de ce village situé entre Béthune, avec son passé médiéval, et Bruay-la-Buissière, avec son passé minier, il était important que les habitants se réapproprient l'histoire du site, même s'ils en ignoraient parfois tout. Au lieu de fabriquer un cœur d'agglomération trop artificiel, les artistes ont montré que le "vide" pouvait se transformer en "plein". Ainsi l'association Autre part dirigée par Chantal Lamarre, directrice de Culture Commune, scène nationale du bassin minier, s'est-elle imprégnée du passé pour imaginer l'avenir du territoire. De la rencontre entre élus, habitants et artistes sont nés les chemins cavaliers qui parcourent les 120 kilomètres reliant le bassin minier et la métropole lilloise, parcours conviviaux dont le but est de faire redécouvrir leur territoire aux habitants.

Avec d'autres initiatives culturelles, *"ces actions ont en particulier permis de porter un nouveau regard sur la jeunesse qui était mise à l'écart"*, selon Didier Gaujon, président de l'association d'habitants de Gosnay, intitulée "Ça gère". Grâce à leur implication dans les projets culturels, des jeunes ont pu trouver un emploi et le niveau de la délinquance a fortement chuté. Et ces actions artistiques, loin d'être ponctuelles, se sont poursuivies dans le temps. En fin de compte, *"le travail artistique a permis de faire prendre conscience aux élus et à la population de l'importance de conserver ce site et de le rénover plutôt que de le raser comme il était prévu"*, a conclu Pascal Boys.

## Le patrimoine, facteur de lien interculturel

Au cœur de la Transylvanie roumaine, le petit village de Viscri avait perdu son identité. Déserté peu à peu par les Saxons qui l'avaient doté d'une architecture exceptionnelle – l'église fortifiée a été inscrite par l'Unesco au patrimoine de l'humanité –, il est désormais peuplé essentiellement de Roms. Pourtant, un petit groupe d'irréductibles Saxons, mené par Caroline Fernolend adjointe au maire de Viscri et directrice de la fondation Mihai Eminescu Trust, a



Il s'agit notamment de se réapproprier son histoire...

lutté pour parvenir à faire rénover ce patrimoine. Ce projet a impliqué la population, toutes origines confondues, pour recréer un "environnement durable" commun à tous. Des habitants ont été formés à la restauration et le dialogue s'est établi entre Saxons et Roms, chacun apportant ses propres références.

*"Les habitants sont fiers de leur village et désormais n'en partent plus", a indiqué Mme Fernolend. Et Viscri est devenu un lieu touristique. Un programme d'échange a également été organisé avec l'université de Béthune : deux étudiants sont intervenus à Viscri, puis dans d'autres villages, pour engager des travaux d'assainissement et acheminer l'eau courante. "La démarche de Caroline Fernolend est exemplaire d'une approche participative en faveur du développement de sa communauté", observe Werner Desimpelaere, architecte-urbaniste belge, expert auprès du Conseil de l'Europe. "La similitude entre Viscri et Gosnay est flagrante : dans les deux cas, l'enjeu était de se réapproprier un patrimoine auquel la population se sentait étrangère", a commenté Pascal Boys. Un exemple original de démarche participative qu'il serait sans doute judicieux de diffuser plus largement.*



... ou des formes d'expression particulières.

# AFFRONTER OU NEUTRALISER LES "SUJETS QUI FÂCHENT" ?

Les "communicants" peuvent-ils aider les urbanistes à rendre plus acceptables leurs options les plus fortes, celles qui heurtent le plus les sensibilités des citoyens? Pas si sûr, a répondu l'atelier consacré aux "sujets qui fâchent"<sup>1</sup>. Car, quels que soient les professionnels impliqués, la réussite des politiques urbaines dépend de leur continuité, de leur conviction et de leur cohérence, plus que de leur côté spectaculaire.

Recettes et revue des méthodes par Richard Quincerot.



Pour Sylvie Barnezet, chargée de la communication et de la concertation à l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise, la fable du "méchant urbaniste" – qui entend transformer la ville contre l'avis de ses

habitants – et du "bon communicant" – qui connaît à coup sûr les moyens de convaincre le citoyen, n'a plus lieu d'être. Mais la plainte du communicant appelé tardivement pour "faire passer la pilule" et qui ne peut que "poser la cerise sur le gâteau", soutenant une revendication à intervenir en amont dans les tâches d'élaboration des projets, est toujours valide. "D'ailleurs, a expliqué S. Barnezet, tout est communication aujourd'hui : des études préalables au chantier, tout changement urbain suscite des peurs avec lesquelles il faut compter."

## Montpellier : il n'y pas de "sujets qui fâchent" !

Philippe Saurel, adjoint au maire chargé de l'urbanisme de Montpellier, a distingué pour sa part deux registres d'action publique. D'une part, la municipalité fait appel à des agences de communication pour sa communication externe, en conduisant des campagnes nationales sur la base d'accroches fortes ("Montpellier la surdouée", "Montpellier l'entrepreneuse", "La ville où le soleil ne se couche jamais"...). D'autre part, la gestion des affaires locales est assurée par une démocratie de proximité très poussée, avec une Maison de la démocratie, des adjoints de quartier, des conseils citoyens de secteurs, un maillage des réseaux sociaux, une commission extra-municipale d'urbanisme qui explique ce que la ville entend réaliser dans les treize zones d'aménagement concerté actuellement en chantier... Résultat : "A Montpellier, nous n'avons pas de sujets qui fâchent", a affirmé Ph. Saurel revenant sur les trois thèmes mentionnés dans le titre de l'atelier. En matière de mixité, "Il y a trente ans que Montpellier conduit une politique forte de construction de logements sociaux, avec l'opération Antigone inaugurée il y a vingt-deux ans en plein centre-ville et une moyenne de 30 % de logements sociaux dans toutes les ZAC". S'agissant de la densité, une politique foncière prévoyante permet de densifier les axes urbains desservis par les transports publics. Enfin, concernant la mobilité, Montpellier construit aujourd'hui sa troisième ligne de tram, "après des référendums gagnés sur des scores de plus en plus favorables..."



1/ "Mixité, densité, mobilité : communiquer sur des sujets qui fâchent", atelier n°10 préparé par l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise en partenariat avec Cap'Com, et animé par Sylvie Barnezet (AURG).

2/ Forum de la communication publique et territoriale.

3/ www.lyon-confluence.fr

## Rouen bouge et le fait savoir

Au contraire, à Rouen, qui a lancé une dizaine de grands chantiers "structurants", tout ne fait que commencer. "Nous essayons de donner un sens cohérent à tous ces changements, a indiqué Sylvie Beltrami, directrice de la communication de la Ville, au moyen d'une ligne graphique unifiée, de panneaux de chantier sur le thème "Ici Rouen avance" et de brochures largement diffusées." Des démarches spécifiques soutiennent par ailleurs les projets. Pour illustrer la nécessité d'actions cohérentes et suivies, S. Beltrami oppose la communication "au coup par coup" du nouveau Palais des Congrès de Rouen, victime d'une pluie de recours, et le projet de médiathèque dont l'implantation dans un quartier défavorisé avait suscité au départ une sérieuse polémique. La communication s'est employée à valoriser les futures activités de la médiathèque, préfigurées par les bibliothèques de quartier, et sa qualité d'équipement pionnier dans la métamorphose planifiée du quartier. Les moyens utilisés vont de la communication institutionnelle classique à une panoplie d'interventions décalées : une "fée chantier" dépose des signes sur les trottoirs, une baraque de chantier mobile offre ses hublots aux passants curieux, le commando poétique des Souffleurs de Mots distille des messages aux passants, et l'on associe même, suprême outrage, la soupe et les lettres !



Rouen a lancé récemment une dizaine de "chantiers structurants".

## Changer le point de vue, déplacer les positions

Marc Marynowier, directeur général du groupe Communiquez, a soutenu l'idée que la communication consiste moins à "faire passer un message" qu'à agir sur les représentations. "Il faut d'abord écouter, comprendre les causes des résistances, leur base de réalité et reconnaître leur légitimité ; puis argumen-

ter le projet en se rapprochant du point de vue de l'autre, des questions qui le préoccupent ; enfin, diffuser fortement une autre manière de voir le projet, qui valorise ses avantages pour tous et pour chacun." Ainsi, les oppositions à un projet de parc logistique ont été réduites à partir du moment où cette activité a été présentée comme "noble" et exemplaire du point de vue du développement durable. La métamorphose des parkings lyonnais en "halls culturels" agréables à fréquenter a produit un renversement de sens analogue. Dans chaque cas, conclut M. Marynowier, "il faut une communication attentive, respectueuse des arguments des uns et des autres, et surtout véridique : la poudre aux yeux ou la falsification sont contreproductives..."

## Rendre le changement acceptable ?

Florent Bonnetain, chargé de mission à Cap'Com/<sup>2</sup>, a conclu par un rapide tour de France des actions de communication urbaine. À Lyon Confluence, des images très travaillées préfigurent l'état de la presqu'île dans vingt ou trente ans/<sup>3</sup> – au risque de gommer le temps long des chantiers. À Saint-Étienne, une opération de "récolte de la mémoire des habitants", suivie d'une exposition à l'école d'architecture, a rendu plus acceptable la démolition d'une cité de transit des années soixante, la Cité Séverine. À Nantes, des slogans forts ont incité les habitants de l'agglomération à modifier leurs habitudes de déplacement (par exemple "Soyez infidèles... à votre voiture"). La campagne Vélo'v a converti les Lyonnais au vélo et apporté une nette plus-value à l'image de la ville. À Obernai, en Alsace, des brochures pour mieux connaître les gens du voyage ont facilité la création d'une aire d'accueil... Ces "pas de côté" ont apparemment aidé à amadouer des réalités gênantes – sans résoudre bien sûr les problèmes de fond, c'est-à-dire les "sujets" qui n'ont pas fini de "fâcher".



La campagne Vélo'v a apporté une plus-value certaine à l'image de Lyon.

Voir loin

# DES MÉTROPOLIS ENTRE EUPHORIE ET INCERTITUDES

Sur la vingtaine de candidatures suscitées par l'appel à coopération métropolitaine lancé par la Datar, quinze ont été retenues en 2005. Depuis, les contrats de coopération ont été passés et les métropoles se sont mises au travail, partageant l'aide de 3,5 millions d'euros mise à disposition par l'État pour 2005-2006. Le bilan établi en atelier a fait état de percées ambitieuses, mais aussi d'interrogations sur la poursuite de la démarche<sup>1</sup>.

Synthèse et perspectives par Richard Quincerot.

Claude Schwartzmann, directeur de l'Agence d'urbanisme et de développement Clermont Métropole, a rappelé le point de départ de l'initiative. Constatant l'absence de métropoles de niveau européen autres que Paris, l'État avait invité les agglomérations françaises à mieux s'organiser en renforçant six "vecteurs accélérateurs de rayonnement" : l'économie, les emplois publics, l'accessibilité, l'ingénierie de coopération, la recherche et l'enseignement supérieur, la culture et les arts. L'enquête par questionnaire réalisée par Clermont Métropole en mai 2007, après deux ans de travaux, fait apparaître un bilan impressionnant. Les quinze métropoles régionales françaises retenues par l'État fédèrent deux réseaux de coopération interrégionale, six espaces transfrontaliers, neuf réseaux de villes et sept aires métropolitaines. Elles développent principalement quatre thématiques : l'économie, les transports, l'enseignement supérieur et la recherche, le tourisme et la culture. Gouvernées par des structures informelles ou des associations, elles

sont animées par neuf agences d'urbanisme, quatre collectivités publiques, un bureau d'études et une association. Le financement des études a été assuré essentiellement par les communautés urbaines et d'agglomération, avec l'aide promise par l'État.



## Lille Métropole : on a appris à se parler

Forte de 3,7 millions d'habitants, l'aire métropolitaine de Lille Métropole regroupe de très nombreux partenaires – onze EPCI, quatre intercommunalités belges, trois structures de coopération et cinq partenaires associés (une région, deux départements et deux Provinces belges). Thierry Baert, directeur d'études de l'Agence de développement et d'urbanisme, juge la démarche très positive : "Des structures qui ne se connaissaient pas et qui souhaitaient de longue date travailler à très large échelle ont appris à se parler". Après plus de quarante réunions du comité technique, plusieurs conférences de coopération et de nombreux groupes de travail, la coopération débouche aujourd'hui sur la préparation d'un "projet métropolitain", porté par une association créée fin 2007 – en attendant un futur Eurodistrict. Le programme de travail pour 2008 est au point. Mais Th. Baert s'interroge sur le passage à l'opérationnel : pour convaincre les acteurs de terrain de s'engager sur l'objectif d'un urbanisme durable, la "charte pour une trame verte et bleue" ou la mutualisation des compétences locales en matière de design, tout reste à inventer, ou presque.

1/ "La gouvernance métropolitaine : qui gouverne ? qui partage ?", atelier n°15 proposé par l'Agence d'urbanisme et de développement Clermont Métropole (AUDCM), en partenariat avec la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact), atelier présidé par Serge Godard, président du réseau Clermont Auvergne Métropole, et animé par Claude Schwartzmann, directeur général de l'AUDCM.

2/ Pôle de communication Luxembourg, Metz, Sarrebruck, Trèves.

3/ *Projet métropolitain, Eurodistrict Strasbourg-Ortenau* ; rapport final, document réalisé par l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, en coopération et sous la responsabilité de la Direction du développement urbain de la Communauté urbaine de Strasbourg, septembre 2007.

4/ Pôles de recherche et d'enseignement supérieur.



Nancy participe à l'émergence du "sillon lorrain" au niveau national et international.

## Sillon lorrain : un horizon international

"Nancy, Metz, Thionville et Epinal n'ont pas attendu l'appel d'offres de la Datar pour travailler ensemble", a souligné Nicolas Regrigny, directeur adjoint de l'Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéenne. De fait, le Sillon lorrain (1,15 million d'habitants) existe depuis plus de quinze ans, avec des pratiques de coopération bien rodées sur les transports (aéroport régional, TGV...) et l'économie (promotion commune au Mipim, "clusters" de technopôles). Mais la coopération métropolitaine a permis de renforcer ce qui existait. D'abord dans le domaine de la gouvernance : le passage d'un réseau informel à une structure associative a renforcé la réactivité du Sillon lorrain. Ensuite dans cinq domaines d'action jugés prioritaires : les pôles gare, l'accessibilité (billettique harmonisée par exemple), la santé, l'enseignement supérieur et l'ouverture internationale. Sur ce dernier point, N. Regrigny estime la démarche inachevée : "Nous n'avons pas encore atteint la dimension internationale : l'étape suivante sera la prise en compte du Luxembourg, du Quattropôle transfrontalier<sup>2</sup> et du désenclavement Nord-Sud."

## L'Eurodistrict Strasbourg-Kehl en ordre de marche

Le projet d'Eurodistrict Strasbourg-Kehl (1 million d'habitants)<sup>3</sup> est freiné par les innombrables problèmes de toute coopération transfrontalière. "On ne compte pas les chômeurs, les malades, ni même les cyclistes, de la même façon de part et d'autre de la frontière", témoigne Michel Reverdy, directeur du développement urbain à la Communauté urbaine de Strasbourg. Et pourtant, malgré une histoire chargée, les différences de langues, d'institutions, de calendriers politiques, de normes techniques, de structures administratives et professionnelles, la coopération transfrontalière engagée en 2000 avec l'aide d'un fonds Interreg a plutôt bien fonctionné. La stratégie institutionnelle de Strasbourg, capitale européenne, s'est alliée au pragmatisme de Kehl, plus attentive aux problèmes de vie quotidienne (créer un téléphone d'urgence commun ou une

billettique commune, par exemple). L'appel d'offres de la Datar n'a constitué qu'un épisode de cette démarche patiente, qui débouche sur une candidature au titre de "capitale européenne de la culture" du réseau de villes Horizons rhénans (de Stuttgart à Bâle et de Fribourg à Colmar).



Dans l'agglomération de Strasbourg, l'alliance avec Kehl a contribué à renforcer l'attention sur les questions de vie quotidienne.

## Clermont Auvergne Métropole : un "grand pas en avant"

"Notre réseau de quatre villes Clermont-Aurillac-Le Puy-Vichy (600 000 habitants) paraît sans doute bien modeste, averti Serge Godard, président du Réseau Clermont Auvergne Métropole et de l'Agence Clermont Métropole, grand témoin de l'atelier. Mais l'alliance forgée à l'occasion de l'appel à coopération métropolitaine est un pas en avant très important pour sortir le Massif central de l'effacement et de l'enclavement." La démarche se développe selon quatre axes : la santé (nutrition, cancéropôle...), l'accessibilité, la culture et le tourisme, enfin les relations "extérieures" (notamment avec Lyon et Rhône-Alpes, si proches et... si lointains). Reste à pérenniser la démarche : non content d'assurer l'avenir à court terme du réseau métropolitain auvergnat, Serge Godard a plaidé en faveur d'une restructuration durable du paysage institutionnel français : "Il faut remédier à la parcellisation des centres de décision et à la surreprésentation du monde rural, renforcer les régions et permettre aux agglomérations d'être mieux entendues."

Au final, tous s'interrogent sur la postérité de ces deux années d'émergence de métropoles françaises hors région parisienne. Les soutiens de l'État à l'ingénierie seront-ils suivis d'aides plus substantielles aux réalisations ? Ou bien à peine nées, les métropoles devront-elles s'en remettre aux acteurs préexistants pour concrétiser leurs ambitions ? Au fil du débat, Michèle Gonnet Chaubet (Diact) a fait état d'un groupe de travail sur les relations entre métropoles, régions, pôles de compétitivité et PRES<sup>4</sup>, Vincent Fouchier (laurif) a souhaité une profonde réforme législative... et, logiquement, la question est restée ouverte. | R. Q.

# New spaces for negotiation

Driven by need and shortage, housing has become a national priority, with the two key responses seeming to be Local Housing Programmes and, as **Pierre-Louis Soldaini** and **Jean-Louis Grandvaux** pointed out, action regarding land, that famous adjustment variable. The list of players is a long one, and this complicates the challenge even further, but Rennes mayor **Edmond Hervé** was not admitting defeat: "The important thing in a Local Housing Programme is the passage from 'talking' to 'doing' – a real test of your honesty and concern for the community." It took three years of negotiation for all the territorial entities to come to the party on Rennes' ambitious programme: 4500 new accommodation units each year, with an emphasis on more social housing and more rental or purchase accommodation – which will also help to combat rising sale prices; and on enhancing social balance by building in all municipalities. Contracts between Greater Rennes and each municipality are planned as backup.

Years of negotiation also went into the Programme in Marseille, where for mayor **Jean-Claude Gaudin**, partnership between the Urban Community and its constituent municipalities is the key to success. This requires a "shared project" that transcends political differences – and sometimes sectorial ones as well: as **Roger Metellus** pointed out, developers are getting more and more involved in Local Housing Programmes and social housing, a situation **Guy Potin** saw as beneficial to both sides. Correctly managed, it can help keep prices down and foster social variety.

And what do people really want? **Loïc Voluer** spoke of surveys carried out at Bréviandes, near Troyes: questions put directly to residents, economic actors, students, and management and labour representatives brought results that were rapid, personalised – and unrepresentative.

Do divergences of individual interests ultimately exclude "sustainable" projects? How do you get negotiated agreement from a diversity of players and how do you organise the negotiating context in the first place? For Rennes planner **Hélène Bernard**, what's needed is a "participatory, partnership-based approach involving residents, politicians, ideas people and technical experts in the shaping of sustainable goals that are open to appropriation." Here the municipality can set the example, said **Yolaine Le Cadre**, vice-president of Rennes Metropolis, since

commitment to sustainability means increasing citizen awareness and encouraging changes in habits. At a different level, the Rezames business park near St Etienne has opted, **Alain Angin** reported, for acting as though "there were not 240 companies here, but one big one with 8000 employees"; this as a way of facilitating consideration of sustainability issues.

How applicable is this tactic to large territories, of which there is an increasing number? Existing methods work up to a threshold of 20 to 30 thousand people, but what about central Paris, with its 2 million residents? **Laurent Perrin** urged more Brit/American style "visioning". One example cited was the English university city of Cambridge, where the Cambridge Futures association was set up to think about which way the county should go in terms of growth, transport and the environment. More flexible in its approach than the territories concerned, the association came up with a demographic growth hypothesis, seven development principles, two consultation campaigns (in 1999 and 2001) and a range of possible solutions to such problems as overall congestion on the roads. It made possible the creation (or at least the simulation) of projects leaving room for public involvement and triggered useful debate on revision of the county Structure Plan. For its critics a single demographic growth hypothesis is not enough, and Cambridge is certainly not going straight down the Cambridge Futures path; but for project head **Marcial Echenique**, debate has demonstrated that development of public transport is "the best solution for the growth considered necessary", even if the financial aspect still remains to be covered.

As for the city-municipality contract systems planned for Rennes and elsewhere, they do not conflict with the general interest as long as the conditions are right – one of the major ones being public debate, as emerged from discussion of transport networks and overall infrastructures. But is urban sprawl ineluctable? Why must we be constantly striving for increased complementarity between urbanism and transport? According to **Christophe Doucet**, "We're witnessing an ongoing urban sprawl and a lowering of urban density that are not favourable to public transport." A recent state audit report notes the continuing gap between the money being spent and improvements to intermodal systems. These or similar criticisms were voiced regar-

ding the failure to contain sprawl in Grenoble and Toulouse, but in Barcelona the infrastructure issues involved have long been treated via negotiation and trade-offs: "You accept the ring-road running past your house and we give you a public park and a garden for the local school, etc., etc." The emergence of a 4 million-inhabitants Greater Barcelona with a less homogeneous population has seen cracks appear in the facade, but even recent political changes have not removed the pragmatic edge of a planning style in which infrastructures are made to work on behalf of urban projects.

Culture can play its part too. **Pascal Van Acker** of the Planning Agency in Béthune eloquently stressed that "For half a century the people of the Nord-Pas-de-Calais region put up with the city the mine and textile factory owners wanted. Then they stood up to the politicians who were going to make the city without them. The early art movements there grew out of a resistance that marked the shift from the 'imposed' to the 'negotiated', with the residents using culture as a means of challenging and participating."

So what about "communication"? Can it help planners sugar the pill when they have to push a "sensitive" option that upsets people? Probably not, participants thought, given that the success of urban policies ultimately depends on their continuity, conviction and coherence, rather than on their crowd-pleasing aspects.

Looking to the future remains vital, then. The metropolitan cooperation plan launched by the former Town Planning and Regional Action Delegation (DATAR) in 2005 was intended to do just this, the aim being to provide France with European-scale cities other than Paris. DATAR invited its fifteen chosen cities to organise better among themselves by reinforcing six "vectors for accelerating status growth": economics, public-sector employment, accessibility, cooperation engineering, research and higher education, and culture and the arts. A recent report notes that France now has two inter-regional cooperation networks, six cross-border zones, nine city networks and seven metropolitan areas – backed incidentally by, inter alia, nine Planning Agencies. Since 2005 there have been some real breakthroughs, but in what **Richard Quincero** sees as an atmosphere mingling euphoria and uncertainty, there are also doubts about the way the idea is being followed through.

The overall lesson would seem to be that if you want freedom to act, you negotiate first. This applies especially to the much-mentioned phenomenon of public-private cooperation in planning. Bouygues' Aquitaine director **Emmanuel Demaizières** noted that "A new profession has appeared, that of urban

planning coordinator. It allows for the creation of the 'raw material' for property development by contributing to land market control via close collaboration with territorial entities and a long-term political vision." The public-private partnership in city-making is far from new, Conseil d'Etat member **Roland Peylet** reminded participants, while urbanist **Ariella Masboungi** stressed that "A sound public-private partnership begins with a sound public-public partnership... The private sector can bring meaning to projects, but local government cannot delegate its responsibilities." The success stories, however, are fairly rare: in Ile-de-France five promoters and five planners formed an association allowing them to "jointly produce" a neighbourhood, but such experiments are modest compared to what's happening in other European countries. There would seem to be an increasing role here for economic monitoring bodies, once simple observers and now more strategically inclined and capable of providing the indepth analysis local planning officials need. The important thing now, said **Agnès Roux** of the Opale observatory, is to synthesise the work done in Marseille, Brest and Lyon. Founded in 2000, Opale now includes Greater Lyon's major economic actors and is an essential source of "neutral" information, territorial studies and international comparisons. You have to have reliable information, says Greater Lyon marketing and economic strategy director **François Payebien**, because sharing it is vital to creating links between all the actors.





# FAIRE UNE "BONNE" ET PAS SEULEMENT UNE "BELLE" VILLE

Faire la synthèse d'une rencontre nationale sur la base de trois tables rondes, de sept visites de terrain et de quelque seize ateliers n'est pas un exercice facile. En s'appuyant sur sa double expérience d'urbaniste en France et en Suisse, Michèle Tranda-Pittion, secrétaire générale du CEAT<sup>1</sup> à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, a brossé un panorama passionnant du champ des pratiques urbaines de la négociation dont Richard Quincerot a retenu ici les éléments-clés.



à long terme, comme à propos du réchauffement planétaire, ne devraient pas être négociables avec chaque citoyen, car des mesures contraignantes seront inévitables. Mais la concertation garde tout son sens pour améliorer l'efficacité, les synergies entre mesures et la manière de les mettre en œuvre.

<sup>1/</sup> Comité d'étude pour l'aménagement du territoire.

L'utilité de la négociation peut également être mise en doute par certaines attitudes émergentes : à quoi sert-il d'échanger sur l'avenir d'un territoire considéré par d'aucuns – individus ou entreprises – comme un "bien de consommation jetable" ? Un certain degré d'implication n'est-il pas nécessaire pour que la négociation ait un sens ?

Enfin, la question des acteurs concernés s'impose rapidement : avec qui négocier, par exemple les mesures destinées à freiner l'étalement urbain ? S'agissant d'une somme de microdécisions comprenant autant la famille, le propriétaire foncier, la banque, la commune, que les politiques d'encouragement à la propriété privée, qui faut-il réunir autour de la table de négociation ? Et comment arbitrer et pondérer les dernières divergences ?

## Méthodes et moments de la négociation

Renonçant à cerner le champ de pertinence de la négociation, ce qui nécessiterait des développements nettement plus longs, nous noterons qu'il comprend plusieurs méca-



Michèle Tranda-Pittion.

nismes différents. En premier lieu, les acteurs en présence déterminent le type de négociation : s'agit-il d'échanges entre les élus décideurs et les professionnels qui les conseillent ? Travaillent-ils ensemble, avec la population (société civile, ou usagers/consommateurs) ou avec les acteurs économiques (propriétaires fonciers, investisseurs/promoteurs, entreprises en quête de localisation) ? Chaque catégorie obéira à des objectifs et des méthodes très différents. Ensuite, certains sujets paraissent plus propices à la négociation que d'autres. Un thème proche du vécu de la population ou de tel acteur – par exemple, l'espace public du quartier pour un habitant – est nettement plus simple à négocier – comme tous les sujets proches du concret dont les effets seront visibles à court ou moyen terme.

Le moment de la négociation est également déterminant. Une concertation en amont permet de recueillir des avis, d'exprimer des attentes ou d'identifier des besoins. Elle peut également constituer un moment privilégié de partage de la connaissance – en dehors de tout projet formalisé. Pendant l'élaboration d'un projet, la négociation peut, selon la volonté politique, contribuer à tester son acceptabilité ou permettre sa coproduction. Au moment de décider, la plupart des législations européennes d'ailleurs prévoient un formalisme (enquête publique ou équivalent) permettant à chacun d'exprimer son avis sur le fond et la forme du projet. Une fois le projet réalisé, la négociation peut servir à adapter l'espace à l'évolution de ses usages.

Enfin, toutes les négociations n'ont pas la même ambition. Certaines ont des objectifs pragmatiques – explicitement ou implicitement – par exemple éviter le syndrome *Nimby* (*Not in my backyard*) dans un face-à-face avec des habitants, ou multiplier les sources de financement dans une négociation avec des investisseurs. D'autres, plus globales, visent à produire une "bonne ville" et pas seulement une "belle ville", ou encore à renforcer la culture urbaine des individus ou des entreprises. Plus globalement, il semble que la négociation permette d'adapter nos modes de décision à la complexité de notre société : à condition d'être très explicite sur la démarche, ses acteurs et leur représentativité, sur les objectifs visés et aussi sur ce qui est exclu du champ de la négociation.

## Quatre catégories de négociations

Quatre catégories de négociations peuvent dès lors être formulées. Dans les échanges entre élus et professionnels, tout d'abord. Chaque pays se débat dans sa propre complexité, les principaux acteurs pensant souvent : "Ça se passe mieux ailleurs". Or,

si les difficultés sont différentes en France et dans les pays fédéraux – multitude de niveaux emboîtés dans le premier cas, plutôt juxtaposés dans le second –, tous sont également confrontés à la multiplicité, rarement convergente, des intérêts publics et placés devant la nécessité de dépasser la pensée et l'action sectorielles.

En second lieu, la négociation entre public et privé vise la mutualisation de moyens financiers et l'efficacité. Sa réussite dépend d'un équilibre subtil entre la nécessaire confiance entre les partenaires et la vigilance du public, ce qui nécessite à la fois un certain niveau de sécurité de la décision publique et un contrôle de sa mise en œuvre.

Dans les négociations entre élus, professionnels et individus, troisième cas de figure, les débats de la rencontre nationale ont souligné l'intérêt que présente l'écoute des besoins spécifiques de chacun et leur "traduction", quitte à prendre le risque de se tromper.

Enfin, concernant les négociations entre les élus, leurs conseillers et la société civile, la question de la légitimité des représentants s'est imposée avant les autres, avec la relation à approfondir entre démocratie "représentative" et démocratie "participative". La posture d'"*indépendance dialoguante*" des Conseils de développement auprès des élus illustre bien cette recherche de nouveaux équilibres. Une culture du débat démocratique local reste à construire aujourd'hui en France, sur la base d'un "*imaginaire collectif*", d'une "*ville désirée*" à élaborer. C'est certainement là l'un des défis fondamentaux des multiples négociations en cours.

## Des négociations à poursuivre

Progresser dans les "bonnes pratiques" de la négociation est une clé essentielle pour relever le défi de la complexité et dépasser l'illisibilité apparente de notre monde urbain. Au-delà de ces points de repère, de nouveaux questionnements sont apparus. Ainsi, les méthodes de négociation sont relativement bien établies pour les grands projets. Mais qu'en est-il de la ville ordinaire, moins propice aux investissements – en dehors des "pépites" –, et de "l'arrière-cour", c'est-à-dire le périurbain ? Dans ces territoires, les questionnements sont très ouverts... Plus globalement et plus fondamentalement, se pose une dernière interrogation : comment concilier les nécessaires réorientations liées à notre responsabilité planétaire – en particulier les évolutions climatiques – et les attentes parfois schizoéphrènes des usagers et des acteurs économiques – comme le "plus de mobilité" et le "moins d'énergie" ?



## Table ronde finale

# FAIRE "POUR" OU FAIRE "AVEC", MAIS SURTOUT MIEUX FAIRE

**Il faut mille mains et mille idées pour fabriquer la ville. Mais comment concilier leurs logiques ? Comment prendre en compte les aspirations de tous sans vider de leur substance grands projets urbains et aménagements de proximité ? Avec quel système de gouvernance et quels garde-fous ? Les débats se sont poursuivis lors la table ronde finale où les participants ont été intarissables sur le thème de la négociation. Extraits d'un débat au long cours.**

Propos recueillis par Pascale Decressac et Olivier Réal.



Les villes doivent trouver leur place dans les "grands desseins internationaux".

**"En matière de démocratie participative, nous devons partager et mettre en débat nos orientations et nos projets avec l'ensemble des partenaires de la ville, et en particulier avec la population. Nous devons le faire de façon simple, mais pas simpliste,**



**sans tricher avec la complexité et sans ignorer les contradictions" : les propos liminaires de Michel Destot, député et maire de Grenoble, qui est aussi le président de l'Association des maires des grandes villes de France, ont bien situé les enjeux de cette table ronde.**

### Des élus "sous tension" ?

Le consensus semblait atteint d'emblée, car Jean-Luc Moudenc, maire de Toulouse, a estimé lui aussi que *"le rôle de l'élu est de porter les projets. Il doit avoir une conviction forte tout en étant à l'écoute des citoyens. Et il est possible de les impliquer en ayant conscience que tout n'est pas négociable"*. Mais, pour mobiliser un nombre d'acteurs significatifs dans des *"projets d'avenir"*, il est indispensable que les décideurs politiques fixent clairement les objectifs à atteindre. Jordi Borja, urbaniste et consultant international, autrefois élu chargé de l'urbanisme à Barcelone, durant la période marquante des grandes transformations opérées autour des Jeux olympiques de 1992, a son point de vue : *"Il manque parfois une vision cohérente du territoire et les relations public/public sont parfois plus compliquées que les relations public/privé !"*

*"La négociation se fait avec beaucoup d'acteurs"*, a relevé – et regretté – pour sa part Vincent Feltesse, maire de Blanquefort et président de la Communauté urbaine de Bordeaux, qui a constaté dans ce domaine *"quatre tensions"* : avec les techniciens, avec la population, avec les acteurs organisés (politiques,



*"Il faut que la ville séduise et attire", a souligné Michel Destot. Car sans le désir, il n'y a guère de volonté de négocier...*



### Gouvernance et anticipation

*"En ce qui concerne les grands équipements, la gouvernance est compliquée"*, a reconnu Serge Godard, sénateur et maire de Clermont-Ferrand. Ainsi, l'aménagement du tramway, pourtant *"facteur d'attractivité pour le territoire"*, a fait l'objet de vifs débats dans sa ville et elle a même été désapprouvée par une partie de la population. *"Le maire détient les compétences en matière de développement urbain de sa commune. Mais que faire lorsque la gouvernance semble aller à l'encontre de l'aménagement du territoire ?"*, s'est-il interrogé tout en soulignant l'utilité des conseils de développement pour recueillir des avis ou des recommandations plus nuancées. Ces instances consultatives – *"qu'il faut rendre plus lisibles à l'échelle du Scot"*, a souligné Jean-Luc Moudenc – sont en effet précieuses, d'autant plus que *"les nouveaux textes en matière de gouvernance permettent également aux élus d'une aire urbaine, périurbaine et rurale, de se rencontrer et de travailler ensemble"*.

Des acteurs nombreux et des questions complexes, c'est aussi ce qu'a rencontré sur le parcours de l'A380 Jean-Marc Thomas, président d'Airbus France et d'"Aerospace Valley", pôle de compétitivité mondial associant Midi-Pyrénées et Aquitaine. Le site Airbus de Toulouse représente 12 500 salariés, quelque 2 000 partenaires et près de 2 000 visiteurs qui se déplacent chaque jour dans l'agglomération. Malgré une concertation avec toutes les institutions prises

économiques), sans oublier *"la bagarre de l'image et des sondages"*. Et l'élu de s'interroger sans détours : *"Comment négocier davantage à un moment où se posent autant de questions difficiles sur le développement durable, le transport, le logement, sachant que parfois on n'a pas ou peu de points d'accord ? Comment organiser de nouveaux outils pour la confrontation entre les professionnels et le plus grand nombre – et pour que les gens dialoguent aussi entre eux ?"*

isolément, les moyens d'une telle mobilité sont encore, selon M. Thomas, largement *"perfectibles"* : *"On n'arrive pas encore à bâtir un vrai système de gouvernance, à travailler ensemble sur une cause commune. Il faut penser à desservir l'habitat, mais aussi les lieux de travail !"*, a-t-il lancé aux élus. *"Nous partons d'un aéroport dans un environnement quasi vierge où il faut à la fois préserver le foncier et réfléchir aux complémentarités dans l'activité économique. Mais ce qui manque le plus, c'est l'anticipation. Nous n'avons pas les mêmes unités de temps que les collectivités publiques. Comment avancer si l'on ne connaît pas les contraintes des autres ?"*

### Entre émulation et séduction

À l'ère de la gouvernance, des pôles de compétitivité et de la mondialisation, *"on ne peut plus se permettre de travailler en ordre dispersé"*, a convenu à ce propos Michel Destot, sur un sujet qu'il connaît bien au titre de président du Groupement des autorités responsables de transports publics. La réflexion est, à son avis, à mener au niveau des aires urbaines et à travers les réseaux de villes, comme le font depuis plusieurs années les villes de Rhône-Alpes, et en particulier Grenoble, Lyon et Saint-Étienne. *"La ville ne peut être pensée uniquement en tant que ville centre, mais comme s'intégrant dans un ensemble urbain plus vaste. Pour porter des projets durables, les communes doivent agir ensemble dans le même sens"*, a approuvé Serge Godard, qui a évoqué néanmoins l'équilibre nécessaire entre concurrence, compétitivité et attractivité des territoires. Un équilibre qui doit aussi, selon Jean-Luc Moudenc, *"intégrer les grands desseins internationaux"*. Mais au-delà de l'émulation internationale et des grands projets, il faut également *"être au rendez-vous des équipements de proximité, sportifs ou scolaires, du logement, de la qualité de vie et de l'environnement, avoir une vision multiculturelle et savoir répondre aux besoins exprimés par les habitants"*. Un vrai travail d'équilibriste ! *"Les villes désirées, c'est cela aussi..."*, a conclu Michel Destot. Il faut que la ville attire et séduise. Car, sans le désir, il n'y a pas grand-chose à négocier et sans doute peu de volontaires pour le faire...



# LA "VILLE NÉGOCIÉE" PASSE SOUS LE PONT DE GRENELLE

Les villes doivent avoir toute leur place dans la réflexion sur le développement durable, et les agences d'urbanisme sont, dans ce domaine comme dans d'autres, leurs "outils privilégiés", ont rappelé la plupart des intervenants en conclusion de la rencontre nationale. Mais la démarche consistant à lier "développement durable" et "capacité à négocier" n'est pas aisée, car il faut encore convaincre l'ensemble des acteurs.

Synthèse de la séance de clôture par Pierre Gras.

La prise en compte des villes est insuffisante dans la vie politique et sociale française et leur voix se fait difficilement entendre, alors que c'est en très grande partie l'espace où se créent les richesses et où se concentrent culture, connaissance et technologie, ont estimé en substance les participants à la table ronde conclusive/1. Pour permettre aux villes de jouer leur rôle dans la réflexion qui s'amorce sur les liens entre "développement durable" et "capacité à négocier", il faut donc innover, communiquer et proposer de nouveaux outils : conseil de développement durable, nouveaux usages des technologies de l'information, conférence des maires et des établissements publics de coopération intercommunale à l'échelle des aires urbaines ou de l'inter-Scot, comité des villes pour le suivi et l'évaluation du Grenelle de l'environnement, les idées ne manquent pas... Mais il faut également construire ou développer le dialogue avec les partenaires du développement des villes, à l'image de ce qu'ont proposé en matière économique l'Association des maires des grandes villes de France, l'Association



La gestion de l'énergie transcende en partie les différences entre ville et espace rural.

des communautés urbaines de France et la commission Dialogue économique du Medef/2. Le tout au bénéfice d'une ville "accueillante et équilibrée", et pas seulement "rayonnante ou attractive". Cet objectif peut paraître ambitieux mais, comme l'écrit Georges Perec, "la ville est notre futur commun, nous n'avons pas le choix".

## La négociation, pilier du développement durable ?

À cette volonté de construire une "démarche d'ensemble plus participative" correspond la logique de la "ville négociée" : "Concilier initiatives privées et intérêt général, favoriser les échanges de savoir-faire, faire émerger de nouvelles solidarités, c'est aussi produire du développement durable !", a souligné le maire de Toulouse, Jean-Luc Moudenc. "Faire la ville autrement": oui, mais comment ? Dans son intervention de clôture, le président de la FNAU a apporté certaines réponses. "Différents processus sont déjà en cours, d'autres sont à approfondir. La délégation



Jean-Luc Moudenc.



André Rossinot.



Alain Lecomte.



tion de compétence aux intercommunalités en matière d'action foncière, d'urbanisme réglementaire ou de politique de l'habitat va dans le bon sens. Des formes renouvelées de gouvernance se mettent en place. Et le travail mené avec l'ANRU/3, permet de contractualiser au niveau le plus élevé sur les objectifs du renouvellement urbain", a souligné A. Rossinot. Mais il faut aller plus loin. Ces journées de rencontre ne sont d'ailleurs que la partie émergée d'un travail de fond mené par les agences d'urbanisme et leur fédération". Un travail dont témoignent les propositions adressées au gouvernement à l'occasion du récent "Grenelle de l'environnement" et le positionnement volontariste des agences d'urbanisme dans ce domaine/4.

La mise en œuvre de nouveaux dispositifs contribuera "à construire et à consolider des villes durables qui sauront anticiper les évolutions et feront confiance aux valeurs de l'humanisme", a estimé le président de la fédération, rappelant au passage ses interrogations sur le rôle de l'Etat – et sur sa participation au financement des agences, sujet sur lequel la FNAU sera "raisonnable, mais ferme". Une "charte pluriannuelle durable" sera ainsi proposée au "ministre de référence" qui sera désigné, espère André Rossinot, "à l'issue de la réorganisation de l'État autour des principes du développement durable". "Nous avons joué un rôle majeur dans l'émergence de l'intercommunalité, nous devons voir renouveler notre légitimité rapidement, sous peine de voir notre avenir menacé", a-t-il insisté.

## Convaincre les acteurs de jouer le jeu

Le "ministre de référence" actuel, Jean-Louis Borloo, n'était pas à Toulouse, mais il avait chargé le directeur de la DGUHC d'un message agréable aux oreilles des congressistes : "Les agences d'urbanisme

sont des acteurs de tout premier plan de la ville négociée, a souligné Alain Lecomte. L'histoire des agences, leur nature partenariale, les amènent à développer une approche globale et intégrer du développement des villes. Et la présence d'une agence constitue un atout majeur pour un territoire (...) Les enjeux et les méthodes de la concertation et de la négociation varient, mais une dynamique est à l'œuvre et les agences y sont très impliquées". Concernant le thème même de la rencontre, il a poursuivi : "Cela fait bien sûr écho aux négociations qui se tiennent dans le cadre du Grenelle de l'environnement et qui doivent déboucher sur des propositions concrètes et concertées. Dans ce contexte, "faire la ville négociée" signifie convaincre les acteurs de la ville et des territoires, tant publics que privés, d'œuvrer ensemble pour la production d'un cadre de vie respectueux de l'environnement, soucieux d'équilibre social et porteur de développement économique."

Mentionnant au passage la Charte de Leipzig sur la "ville européenne durable", adoptée en mai dernier par les États membres de l'Union/5, Alain Lecomte a mis l'accent sur "l'intelligence collective" que doivent générer l'éducation et la formation lorsqu'elles font l'objet d'"une politique d'innovation active, visant à encourager le dialogue social, interculturel et démocratique". Il a également jugé "timorée la négociation avec les acteurs économiques si l'on compare les pratiques françaises aux pratiques anglo-saxonnes ou latines". Les participants québécois, britanniques, catalans ou marocains présents à la rencontre nationale auront apprécié. Comme la négociation ne porte ses fruits que "sollicitée et mise en œuvre par des professionnels expérimentés et aguerris", on peut imaginer que chacun en tirera les leçons lors de la prochaine rencontre nationale des agences, qui aura lieu au Havre à l'automne. Mais d'ici là, l'eau aura largement coulé sous le pont de Grenelle...

3/ Agence nationale pour la rénovation urbaine.

4/ Lire en pp. 66-67.

5/ Le texte de cette charte (en français) est disponible et téléchargeable sur le site de la présidence allemande de l'Union européenne (www.eu2007.de/fr).

1/ Lire la synthèse en p. 62.

2/ Cf. la tribune libre cosignée par Michel Destot (AMGVF), Gérard Collomb (ACUF) et Véronique Morali (Medef) dans le journal Les Échos daté du 5 octobre 2007.

# LES AGENCES D'URBANISME PRENNENT DATE DURABLEMENT



La FNAU, qui rassemble les 51 agences existant sur le territoire français, a mobilisé tout son réseau pour alimenter les travaux du "Grenelle de l'Environnement". Elle a ainsi diffusé, en octobre 2007, un rapport synthétisant ses propositions<sup>1</sup>. Dans un récent memorandum, elle a précisé certains de ses axes de réflexion, et rappelé le rôle et les principales missions des agences.

## Les impératifs du développement durable

"Dans un contexte de croissance économique et de mondialisation des échanges, la pression exercée par l'homme sur les ressources naturelles de la planète est de plus en plus forte, souligne le memorandum. Concrétisant en France cette prise de conscience, le Grenelle de l'Environnement a affiché un certain nombre d'objectifs en matière d'urbanisme et de gouvernance territoriale : limiter au maximum l'étalement urbain, réduire la consommation d'espace, l'artificialisation des terres, la destruction des paysages et, en milieu déjà urbanisé, favoriser une conception complètement renouvelée des quartiers, dans leur fonctionnalité (logement, transport, commerces, loisirs, lieu de travail...) pour les rendre plus agréables et plus économes en énergie."

Pour y parvenir, rappelle la fédération, le "Grenelle de l'Environnement" propose de "mettre en place des outils de gestion territoriaux à l'échelle réelle des territoires" et précise que "sur les territoires à enjeux particuliers, des structures de gouvernance unifiées doivent s'imposer". Il s'agit aussi de "mettre en place un nouveau cadre législatif qui devra inciter à une planification globale de l'urbanisme, intégrant transport, logement, espaces publics, commerce" et de "généraliser les Schémas de cohérence territoriale (ScoT) dans les zones sensibles..." Pour la FNAU, ces objectifs affichés par le "Grenelle de l'Environnement" renforcent la légitimité des agences d'urbanisme, "outils privilégiés de cohérence et d'innovation territoriales".

## Les spécificités des agences d'urbanisme

"Le devenir des territoires reste encore largement soumis à une gestion administrative, à un partage des compétences et à des savoir-faire spécialisés et "unidimensionnels", poursuit le document de la FNAU. Au temps de la mobilité généralisée et des nouvelles technologies de communication, les territoires se définissent en effet "moins par des périmètres administratifs que par des réseaux

d'échanges". L'imbrication des échelles d'intervention et la dimension globale des politiques de développement urbain (environnement, habitat, planification, développement économique, déplacements, habitat, foncier...) renforcent par conséquent l'intérêt d'outils d'ingénierie territoriale "qui soient à la fois innovants et prospectifs, pluridisciplinaires et professionnels, ouverts au dialogue et à la concertation".

Pour la FNAU, les agences d'urbanisme constituent de tels outils, qui "s'efforcent de penser le territoire comme un système où tout est lié : espace, ressources naturelles, démographie, économie, infrastructures, occupation du sol". Elles ne sont pas "prisonnières des frontières administratives", "prennent en compte l'ensemble des acteurs du territoire" et sont capables d'"évaluer les conséquences de leurs politiques sectorielles sur l'équilibre général d'un territoire".

En effet, souligne encore le document, "le développement urbain durable ne consiste pas à additionner les mesures techniques dans différents domaines : eau, énergie, air, climat, monde vivant... Plus que de solutions technologiques, la ville a besoin d'un parti d'aménagement, d'un mode d'organisation et de méthodes de gestion qui minimisent l'impact des activités humaines sur les milieux naturels, préservent les ressources disponibles et permettent les développements futurs".

## Quatre grandes missions

Dans ce cadre nouveau, les agences d'urbanisme ont, pour leur fédération, quatre missions principales se traduisant par quatre grandes fonctions :

### • Un instrument d'observation et d'évaluation

"L'observation constitue le socle de l'activité des agences qui gèrent de nombreux observatoires sur l'occupation du sol et l'urbanisme, l'habitat et les équipements, l'emploi et l'économie, la population et les modes de vie, souligne en premier lieu le document. Ces observatoires doivent intégrer les données d'environnement : bruit, qualité de l'air, qualité des eaux, risques naturels et industriels, déchets... et leur champ géographique doit couvrir l'ensemble du bassin de vie de l'agglomération (...) Sélectionner les données et contrôler leur pertinence, croiser les champs d'observation et les mettre en résonance, produire une information transversale et localisée, évaluer les politiques : ces missions des agences sont directement utiles à tous les acteurs, publics et privés, qui œuvrent dans les territoires et sont au cœur de l'urbanisme durable".

### • Un centre de planification et de programmation territoriales

La FNAU souligne que "la réalisation des documents de planification et de programmation est une mission traditionnelle des agences dont les travaux nourrissent les stratégies de leurs membres en matière d'urbanisme, d'aménagement, de transports, d'environnement ou de développement économique..." La "boîte à outils réglementaires" doit "être revisitée" en fonction des exigences du "Grenelle de l'Environnement". Il faut redéfinir l'objet de ces documents, en réviser le mode de préparation, en actualiser les contenus... voire en proposer de nouveaux, comme les "Plans Climats" ou les schémas de planification du patrimoine biologique ou environnemental.

### • Un outil de gouvernance et de cohérence territoriales

"Les équipes pluridisciplinaires des agences travaillent dans de nombreux domaines techniques et leur partenariat rassemble des institutions aux compétences très variées, rappelle le document. Outils de gouvernance territoriale, les agences offrent à leurs membres un espace de dialogue où ceux-ci peuvent partager leurs diagnostics et mettre en cohérence leurs politiques. L'impératif de transversalité est un des messages les plus forts du Grenelle de l'Environnement. Il est aussi au cœur de l'éthique et des pratiques des agences qui travaillent au service de tous, dans un esprit d'ouverture territoriale."

### • Un lieu de prospective et d'innovation

"Les territoires ont besoin de "lieux de veille" où peuvent être repérés les mouvements de fond qui traversent la société, où peuvent être partagés des diagnostics et où peuvent être bâties des visions prospectives, plaide enfin la FNAU. Les agences d'urbanisme ont l'ambition d'offrir de tels lieux qui soient à la fois des pôles de ressources, des "écoles de la ville", des centres d'échanges sur les meilleures pratiques et des instances de mise en cohérence des politiques publiques".

Au final, sur la base des objectifs du "Grenelle de l'environnement" et au nom de l'ensemble des agences, la FNAU se dit "prête à s'engager, auprès de l'État et des autorités locales, sur les objectifs du développement urbain durable", et ce dès à présent.

<sup>1</sup>/  
En ligne sur le site  
[www.fnau.org](http://www.fnau.org)

# Making “good” - not just “good-looking” - cities

All in all the congress comprised three round tables, seven site visits and some sixteen workshops, from which **Michèle Tranda-Pittion**, an urbanist with experience in both France and Switzerland, drew a number of inferences.

How useful is negotiation, for example, and what are its limitations? Certain choices aimed at achieving long-term effects – regarding global warming, for instance – should not be negotiated with each citizen, as a degree of compulsion will be inevitable. And what do you do with the schizophrenia of those users and economic actors who simultaneously call for “more mobility” and “less energy”?

At the same time consultation remains valuable in terms of efficiency, the way measures are taken and synergy between those measures. But what about urban sprawl, to take one case in point? For negotiation to mean something here, there has to be a commitment by all actors which is sometimes lacking. So who do you call to the negotiating table, and at what point in time, and how do you think through the divergences? For Tranda-Pittion there are four categories of negotiation: between politicians and planning professionals; between the public and the private sectors; between politicians, planning professionals and individuals; and between politicians, their advisors and civil society. New balances are currently being sought, notably via the Development Committees, but democratic debate at local level is not yet part of the pattern of things in France.

The issue for some participants was not so much working “for” or “with”, but working better. For Toulouse mayor **Jean-Luc Moudenc** “The politician ... has to have real conviction and at the same time heed his constituents. And there are ways of involving them while being aware that not everything is negotiable.” Far from easy, though: for planning consultant **Jordi Borja**, who was political director of urbanism in Barcelona at the time of the 1992 Olympics, “Public/public relations are sometimes more complicated than public/private ones.”

**Vincent Feltesse**, president of the Bordeaux Urban Community, identified four “tensions”, involving planning specialists, the population, political and economic actors, and “the image and survey bun-fight”. “How,” he asked, “do you negotiate more at a time fraught with so many issues – sustainable

development, transport, housing – when you know there are no, or very few, points of agreement. How do you organise new tools for dialogue between professionals and the general public, and for dialogue between members of the public?”

And the Grenelle Environment Forum? Cities do not get enough attention in French politics, even though, as focal points for culture, knowledge and technology, they are largely responsible for the nation's wealth. So with serious discussion getting under way about the links between sustainable development and negotiating capacity, new tools are needed: one of the many suggestions was that cities set up a committee to monitor and evaluate the progress of the Grenelle propositions.

But is negotiation actually one of the cornerstones of sustainable development? Most definitely for Jean-Luc Moudenc – “Creating new kinds of community spirit is a way of producing sustainable development” – and for FNAU president **André Rossinot**, who saw intermunicipal approaches to land, housing and regulation as one part of the answer, and city-municipality contracts as another. **Alain Lecomte** stressed the crucial role of the country's 51 Planning Agencies in this negotiated city: “The issues and methods of consultation and negotiation vary, but there's a dynamic at work and the Agencies are very much part of it.” One aspect of this dynamic, a recent FNAU memorandum pointed out, is that territories are now defined “less by administrative boundaries than by networks of exchange.” And because they are not prisoners of these boundaries, the Agencies can “see territories as places where everything is interconnected: space, natural resources, demography, economics, infrastructures and land use.” In this new setting they can function as instruments of observation and evaluation, centres for territorial planning and programming, tools for territorial governance and coherence, and sources of forward planning and innovation. In the light of the Grenelle Forum, the memorandum continued, the FNAU is more ready than ever to commit itself to working with state and local authorities on the aims implicit in sustainable urban development.

\* Cette sélection bibliographique et de ressources Internet sur le thème de la rencontre de Toulouse a été établie par Pierre Gras (PGC). Un choix d'ouvrages ou d'études publiés par les agences d'urbanisme sur le même thème, réalisé par le Club FNAU Doc et coordonné par Sylvie Bugueret (Auat), est également disponible sur le site [www.laville-negociee.org](http://www.laville-negociee.org)

## REPÈRES BIBLIOGRAPHIQUES ET RESSOURCES INTERNET\*

### Ouvrages de référence

**Ascher François**, *La société évolue, la politique aussi* Paris, éd. Odile Jacob, 2007, 308 p.

**Bellenger Lionel**, *La négociation*, Paris, Presses universitaires de France (coll. Que Sais-je ?), 2003, 128 p.

**De Maillard Jacques**, *Réformer l'action publique ; la politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ (coll. Droit et société), 2004, 242 p.

**De Singly François**, *L'individualisme est un humanisme*, La Tour d'Aigues, L'Aube (coll. Essai), 2005, 125 p.

**Gaudin Jean-Pierre (dir.)**, *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996, 228 p.

**Ginsborg Paul**, *The Politics of Everyday Life*, Yale University Press, 2005.

**Kalason Patrick**, *Éthique de la négociation ; rhétorique et pratique*, Paris, L'Harmattan, 2007, 240 p.

**Kaisergruber D., Landrieu J. (dir.)**, *Tout n'est pas économique*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2000 {Lire l'article de Danielle Kaisergruber, “L'art de négocier, une culture sociale à construire”, Techni.Cités, supplément au n°134 : “La ville négociée”, document préparatoire à la rencontre nationale des agences d'urbanisme de Toulouse, sept. 2007.}

**Leresche J.-Ph. (dir.)**, *Gouvernance locale, coopération et légitimité ; le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, éd. Pédone (coll. Pouvoir local), 2001, 390 p.

**Perrineau Pascal**, *Le désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues, L'Aube (coll. Monde en cours), 2003, 416 p.

**Rüegg J., Mettan N., Vodoz L.**, *La négociation, sa place et son rôle dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes (coll. CEAT), 1992, 320 p.

**Skidmore Paul**, “Vous avez dit démocratie participative ?”, in *Courrier international* n°856, 29 mars-4 avril 2007 {Cet article d'un chercheur britannique, membre de l'Institut Woodrow Wilson de l'Université de Princeton, aux États-Unis, est extrait et traduit de la revue Prospect (Londres).}

### Études, documents de recherche, articles

**Bonnet Michel (dir.)**, *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe, vol. 1 : Les acteurs du projet architectural et urbain*, Paris, PUCA/CSTB, 1997, 222 p. {Lire notamment les articles de Michel Callon et de Bernard Reichen consacrés à l'urbanisme négocié.}

**Certu**, *Développement durable et démocratie participative ; la dynamique performative locale*, Lyon, Certu, 2007, 176 p. {Les rapports entre ces deux thèmes sont analysés à la lumière de trois démarches d'élaboration

de politiques locales de développement durable (Marennes-Oléron, Montreuil, Sénart.)}

**Certu**, *La concertation dans les projets de pôles d'échanges ; comment placer les usagers et les riverains au cœur de ces projets ?*, Lyon, Certu (Dossiers n°178), 2007, 44 p.

**Certu**, *La concertation en aménagement ; éléments méthodologiques*, Lyon, Certu, 2000, 168 p.

**Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France**, *Démocratie participative et aménagement régional* (3 vol.), Paris, Laurif, 2000-2001, pag. multiple, ill. {Ces documents, issus de réunions et tables rondes organisées à Paris à l'initiative de l'aurif, se présentent comme une contribution aux applications des méthodes participatives dans les projets d'aménagement et les opérations de renouvellement urbain.}

**Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France**, “Grands projets urbains en Europe : conduire le changement dans les métropoles”, *Les Cahiers de l'aurif* n°146, mars 2007, 208 p.

**Louvet Nicolas**, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans de déplacements urbains*, thèse de doctorat ENPC, 2005, 384 p.

**Rayssac G.-L., La Guéronnière Ch. (de)**, *Guide de la concertation locale ; pour une meilleure définition du “vivre ensemble” au niveau local*, Voiron, Territorial éditions (Dossier d'expert n°469), 2006, 156 p. {Lire également l'article de G.-L. Rayssac, “Que doit-on négocier : la ville ou la cité ?”, in Techni.Cités, op. cit.}

“Renouvellements urbains”, *Annales de la recherche urbaine* n°97, fév. 2005, 176 p.



## REPÈRES BIBLIOGRAPHIQUES ET RESSOURCES INTERNET

### Études de cas, expériences locales, articles

#### BERLIN

**Bernard Hélène**, *Paroles d'acteurs ; participation des habitants au renouvellement urbain à Berlin*, Paris, éd. PUCA (coll. Recherches n°164) – diffusion Certu, 2006, 136 p.

**Koehl Éléonore, Sintomer Yves**, *Les jurys de citoyens berlinois*, Paris, éd. DIV, 2002.

#### BILBAO

**Chimits C., Godier P., Tapie G.**, "Bilbao, entre volontarisme et pragmatisme", in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, vol. 1, op. cit.

**Gras Pierre**, "Bilbao : la culture comme moyen de gouvernance ?", in "Ere urbaine, aires urbaines ; les enjeux de la gouvernance", *Urbanisme hors série n°14*, janvier 2001, pp. 44-51.

**Masboungi A.** (dir.), *Bilbao, la culture comme projet de ville*, Éditions de la Villette/DGUHC, 2001 (rééd. 2005), bilingue fr/esp.

#### BIRMINGHAM

**Bonnet Michel** (dir.), "Angleterre, Birmingham : organiser la régénération urbaine", in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe* (vol. 1, ann.), op. cit.

**Gras Pierre**, "Birmingham : une métropole régénérée par le commerce ?", in "Métropole en action, métropole en question", *Urbanisme*, hors série n°28, mars-avril 2006, pp. 47-51.

**Masboungi A.** (dir.), *Birmingham : faire la ville en partenariat*, Éditions de la Villette/DGUHC, 2006, bilingue fr./ang., 160 p.



#### DIVERS

**Agence d'urbanisme de l'agglomération de Besançon**, *Besançon 2020 : construisons ensemble la ville de demain*, AudaB, 2006, 72 p.

**Agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'Estuaire de la Seine**, *Analyse et typologies des représentations des habitants à l'égard de leur environnement et de leur cadre de vie : quartier Eure-Brindeau*, Ville du Havre/PIC URBAN II, 2006, 100 p.

**Agence d'urbanisme de la région grenobloise**, *Observatoire des pratiques participatives : agglomération grenobloise*, AURG/Grenoble Alpes Métropole, 2007, 384 p.

**Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise**, "Concert'ation : la lettre d'information des acteurs de la concertation", Lyon, 2007 {11 numéros sont déjà parus.}

**Tisséo-SMTC, Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse Aire urbaine**, *Guide méthodologique pour la mise en œuvre de contrats d'axe*, Auat, 2007.

**URBACT - GTRU, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole**, *Partenariat public-privé dans la régénération urbaine ; guide des opportunités et des pratiques*, URBACT - GTRU, City of Liverpool, 2006, bilingue fr./ang., 2 x 47 p. {Ce guide a été réalisé dans le cadre du groupe de travail Urbact sur la régénération urbaine, composé de six villes (Bruxelles, Lille Métropole, Rotterdam, Manchester, Valenciennes, Birmingham).}

*Techni.Cités*, supplément au n°134 du 8 septembre 2007 : "La ville négociée", document préparatoire à la rencontre nationale des agences d'urbanisme de Toulouse, 56 p. {disponible en téléchargement sur le site [www.fnau.org](http://www.fnau.org)}



## La ville négociée

La XXVIII<sup>e</sup> rencontre nationale des agences d'urbanisme, organisée du 8 au 10 octobre 2007 à l'initiative de la FNAU et de l'Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine, s'est attachée au thème très riche de la "ville négociée". Élus, professionnels et acteurs de la ville se sont interrogés sur les différentes manières de "faire la ville", et notamment celles qui sont fondées sur le dialogue, la négociation, le partenariat et l'innovation. Organisés autour d'une quinzaine d'ateliers thématiques, les débats ont été préparés par les agences d'urbanisme en lien avec des partenaires ayant développé des formes originales de production ou de négociation de projet : les habitants et leurs représentants, les collectivités et les institutions, les acteurs économiques et sociaux, et enfin les aménageurs et les opérateurs immobiliers. À la lumière de nombreux exemples, les responsables politiques des territoires ont ainsi expliqué comment ils animent de telles démarches, définissent des méthodes originales et développent des outils capables de produire des projets urbains répondant aux exigences du "bien public". Ce numéro hors série de la revue *Urbanisme* rend compte de ces échanges et offre des pistes de travail pour l'avenir.

*The 28th conference of the French Federation of Town Planning Agencies – organised on 8–10 October 2007 by the FNAU and the Toulouse Metropolitan Area Agency for Town Planning and Territorial Development – focused on the wide-ranging theme of "the negotiated city". Politicians, planning professionals and other urban actors looked into different approaches to "making the city", especially those emphasising dialogue, negotiation, partnership and innovation. Revolving around fifteen thematic workshops, the discussions were prepared by the participating town planning agencies in tandem with partners who had come up with original forms of project production and negotiation: residents and their representatives, local government, institutions, economic and social actors, and property developers and operators. Drawing on a wide range of examples, political leaders from the different territories explained how they coordinate these approaches, develop original methods and come up with tools for producing urban projects that meet the requirements of the "common good". This special issue of the review *Urbanisme* sums up the discussions and suggests avenues of exploration for the future.*

www.urbanisme.fr

Hors série

n° 32

20 €

