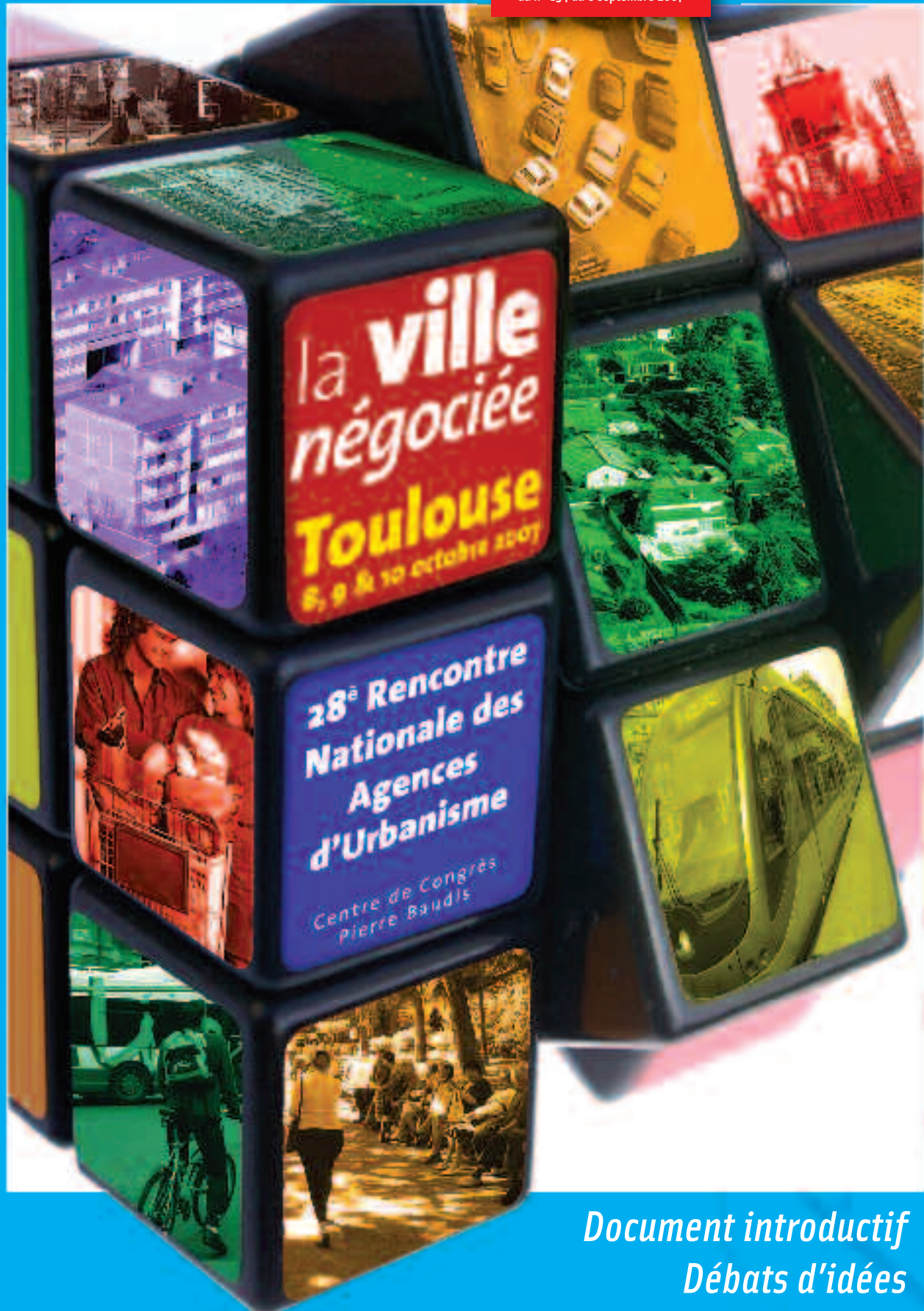


Techni.Cités

Le magazine des professionnels de la ville et des territoires

Supplément

au n° 134 du 8 septembre 2007



Document introductif
Débats d'idées

Le réseau des agences d'urbanisme

La fédération nationale des agences d'urbanisme

La fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) rassemble 51 associations, organismes partenariaux chargés des études de planification et d'aménagement dans les agglomérations françaises.

Les agences d'urbanisme associent autour des collectivités locales concernées, l'État et les autres partenaires du développement en vue d'une plus grande coordination et de l'harmonisation des politiques publiques dans les territoires urbains.

La FNAU est une association d'élus qui offre aux responsables de l'aménagement des agglomérations un lieu de dialogue et d'échanges sur les questions urbaines. Elle participe activement aux grands débats nationaux ou internationaux sur l'avenir des villes.

Le réseau technique de la FNAU rassemble 1 500 professionnels, très au fait des réalités locales. La fédération leur permet de disposer d'un espace de rencontres et d'un réseau d'échanges où ils peuvent mutualiser leurs informations et se mobiliser sur des projets collectifs. La FNAU assure, avec le concours des agences, l'animation de nombreux « clubs » techniques : planification, transports, habitat, environnement, économie...

Elle organise chaque année une rencontre nationale centrée sur un thème d'actualité et ouverte à tous les responsables politiques et professionnels intéressés. Elle diffuse régulièrement le résultat de ses travaux et de ses réflexions dans des publications spécialisées ou sur ses sites Internet : www.fnau.org et www.fnau-international.org

La FNAU entretient des relations suivies avec les grandes associations françaises d'élus qui se préoccupent d'aménagement et de développement urbains. Elle a noué avec certaines d'entre elles des accords particuliers de coopération.

Enfin, la FNAU contribue à développer parmi les élus et les techniciens chargés de l'aménagement des agglomérations françaises une culture professionnelle commune, fondée sur la recherche de la transversalité, la volonté de partenariat et l'exigence de développement durable.



Juin 2007

1 rue de Narbonne

75007 PARIS

Tél. : 33 (0)1 45 49 32 50

Fax : 33(0)1 45 49 94 46

Mél : fnau@fnau.org

Web : www.fnau.org



édito

la ville négociée

Autour du thème fédérateur de la « ville négociée », la 28^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme, organisée du 8 au 10 octobre prochains à l'initiative de la FNAU et de l'Agence d'urbanisme Toulouse aire urbaine, donnera la parole, comme à l'accoutumée, aux élus, aux professionnels de l'urbanisme, aux chercheurs, mais aussi aux « acteurs » quotidiens des territoires – habitants, associations, responsables d'entreprises, constructeurs, aménageurs... 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. Quatre types de protagonistes ont ainsi été sollicités : les habitants et leurs représentants, les collectivités et les institutions, les acteurs économiques et sociaux, et enfin les aménageurs et les opérateurs immobiliers.

Sans trop anticiper sur les débats, il semble clair qu'ils mettront en évidence les difficultés que rencontrent aujourd'hui les pouvoirs publics à « faire la ville » avec ses habitants et ses usagers, compte tenu de la complexification de la ville et de l'individualisation des besoins. Au regard des enjeux rappelés dans ce numéro spécial de *Techni.Cités* et à la lumière des exemples présentés en ateliers, les responsables politiques des territoires indiqueront comment ils s'efforcent de promouvoir des démarches, d'expérimenter des méthodes et de développer des outils capables de produire des projets urbains répondant aux exigences du « bien public » et aux attentes de ceux et de celles qui les feront vivre.

Les lois, les règlements et les procédures sont une chose. La réalité de la « ville négociée » en est une autre. La rencontre de Toulouse s'interrogera sur les différentes manières de « faire la ville » aujourd'hui et notamment sur celles qui sont fondées sur l'écoute, le dialogue, la négociation ou le partenariat. Pour enrichir et compléter cette réflexion, la FNAU a lancé au printemps dernier un « appel à idées ». Cet appel a produit ses effets, proposant une diversité de points de vue – émanant notamment de la société civile – dont on trouvera également l'écho dans ce numéro. Destiné à nourrir le débat, ce document introductif ne manquera donc pas d'intéresser tous ceux qui se sentent et sont concernés par le devenir d'une ville négociée et davantage partagée. 🌍

ANDRÉ ROSSINOT
président de la FNAU

la ville négociée

sommaire

Éditorial

La ville négociée *par André Rossinot* p. 3

Introduction

Enjeux et acteurs de la « ville négociée » *par Marcel Belliot et Jean-Marc Mesquida* p. 5

la ville négociée

■■■■ avec les habitants et les usagers p. 7

Faire la ville avec les habitants, et surtout plus sans eux, *par Marie-Christine Jaillet-Roman* p. 8

Que doit-on négocier : la ville ou la cité ? *par Gilles-Laurent Rayssac* p. 11

Appel à idées : • Quel impact de la concertation dans les transports ? *par Nicolas Louvet* p. 14
• Faire participer les enfants ? *par Emmanuelle Gillet-Lorenzi* p. 16

Interviews : • Jean-Claude Flamant : « *S'écouter, un objectif ambitieux* » p. 18
• Jean-Marie Hennin : « *Les habitants sont les experts du quotidien* » p. 19
• Michèle Mesnard : « *Retrouver la qualité de la ville* » p. 20

la ville négociée

■■■■ avec les institutions et les collectivités territoriales p. 21

Gouvernance des villes : le cas de l'environnement, *par Jacques Theys* p. 22

Appel à idées : • Quelles méthodes pour faire émerger un projet partagé ? *par Christoph von Fischer* p. 26

Interviews : • Ariella Masbouni : « *La mise en mouvement d'un territoire n'est possible qu'avec un engagement politique fort* » p. 28
• Catherine Depond : « *Orienter les collectivités dans leurs choix vis-à-vis des habitants* » p. 30

la ville négociée

■■■■ avec les entreprises et les milieux économiques p. 31

Partenariat public-privé : ni ange ni démon, *par Patrick Vandevoorde* p. 32

L'art de négocier, une culture sociale à construire, *par Danielle Kaisergruber* p. 36

Interviews : • Isabelle Baraud-Serfaty : « *L'émergence des entreprises parmi les acteurs de la ville est inéluctable* » p. 38
• Pierre-Emmanuel Reymund : « *Vers une gouvernance partagée* » p. 40

la ville négociée

■■■■ avec les aménageurs et les promoteurs p. 41

Vers un partage négocié de la rue, *par François Ascher* p. 42

Appel à idées : • Négocier pour dynamiser le renouvellement des territoires périurbains, *par Pierre Narring* p. 46

Interviews : • André Moine : « *Une négociation urbaine réussie, celle de la ZAC Seguin - Rives de Seine* » p. 49
• Philippe Petitprez : « *Une négociation précoce est un facteur-clé de réussite pour l'immobilier commercial* » p. 50

la ville négociée

■■■■ à travers les travaux des agences p. 51

Repères bibliographiques

■■■■ le programme de la rencontre p. 54

Les autorités chargées du développement et de la gestion des villes ont longtemps pensé qu'il suffisait de « faire pour », de manière à répondre aux besoins des populations et des acteurs économiques.

De son côté, l'État a longtemps été incontesté, sinon incontestable, pour définir le « bien public ». Disposant des leviers et des moyens des politiques urbaines, il a porté, dans l'après-guerre, tous les grands programmes d'équipement et d'aménagement du territoire. Mais cette période est révolue...

Enjeux et acteurs de la « ville négociée »

PAR **MARCEL BELLIO**, délégué général de la FNAU,
ET **JEAN-MARC MESQUIDA**, directeur de l'Auat*

Les collectivités territoriales ont acquis, au cours des vingt-cinq dernières années, un certain pouvoir et dégagé des marges de manœuvre, mais dans un contexte de morcellement et de dispersion des compétences qui ne facilite pas toujours la cohérence et l'efficacité. Confrontées à la prise en compte des aspirations des habitants et à la montée des individualismes de tous bords, mais aussi à la nécessaire coopération avec les acteurs privés, elles mesurent aujourd'hui l'ardente obligation de « faire avec » dans la construction du « bien public ». La préparation des projets urbains intègre donc la négociation et la concertation comme des facteurs majeurs de résultat, en cherchant à concilier davantage aspirations individuelles et intérêts collectifs.

La société s'est en effet complexifiée et les exigences se sont accrues : mieux éduqué, mieux informé, le citoyen veut être considéré comme un acteur à part entière des projets qui le concernent. L'adhésion des habitants au débat sur l'avenir de la cité devient une condition *sine qua non* de son développement. De même, l'économie et les rapports sociaux se sont considérablement transformés depuis la fin des Trente Glorieuses. Le modèle industriel « fordien » a laissé la place à une économie diversifiée, largement ouverte sur le monde et fondée sur les échanges et les services. La réactivité aux évolutions du marché est devenue la clé de la réussite économique et les entrepreneurs entendent désormais peser sur l'intégration de leurs activités dans les villes. Les partenariats public-privé constituent également une forme de plus en plus incontour-

nable de production des grands équipements urbains.

Quels questionnements stratégiques ?

Consacrée au thème de « la ville négociée », la 28^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme de Toulouse analysera les enjeux actuels du développement des villes, les reliera aux évolutions sociétales et cherchera à décrypter les jeux d'acteurs. S'attachant à préciser les notions de « maîtrise d'usage » et de « ville partagée », elle s'efforcera de montrer comment la négociation permet d'enrichir les projets et de faciliter leur appropriation par ceux qui les feront vivre ou qui devront y investir.

Dans un contexte d'inquiétude environnementale, d'individualisation des besoins et de fragmentation sociale, faire émerger de nouvelles manières de coproduire le « bien public » sur la base des principaux objectifs du développement durable devient indispensable. Comment faire adhérer tous les acteurs de la ville à la lutte contre le réchauffement de la planète et l'effet de serre ou pour la préservation de la santé publique ? Comment maîtriser l'énergie, « consommer mieux », réduire l'usage de l'automobile et développer l'utilisation des transports publics ? Comment renforcer les principes de diversité et d'auto-suffisance, combattre la spécialisation inutile des territoires, produire un développement équilibré et valoriser des valeurs patrimoniales ? Enfin, comment assurer l'intégration des populations, permettre l'accès à la ville pour tous, développer la mixité urbaine et renforcer la cohésion sociale ? ■■■

* Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire de Toulouse aire urbaine.

■■■ Quels jeux d'acteurs dans la « ville négociée » ?

Face à ces questionnements, qui sont stratégiques pour l'avenir des villes, les pouvoirs publics, locaux et nationaux, ont parfois du mal à faire passer les messages et à mettre en œuvre des politiques publiques efficaces. Le fossé semble ainsi se creuser entre :

- ceux qui, élus et professionnels, ont pour missions de planifier, de programmer et d'administrer la cité au nom de l'intérêt collectif ;
- ceux qui la construisent (promoteurs, aménageurs, mais aussi bailleurs sociaux, groupes commerciaux, grandes entreprises et opérateurs de services publics) au nom des attentes et des demandes des ménages, des entreprises et des populations actives ;
- ceux qui mènent l'économie, orientent les activités du territoire et en mobilisent des ressources dans un contexte d'évolution rapide des technologies et de concurrence mondiale, et pour qui l'adaptabilité de leur outil de production est souvent une question décisive ;
- et enfin ceux qui y habitent, consomment, travaillent, se déplacent, et qui vivent en général assez mal toutes les limitations apportées aux usages qu'ils peuvent faire de la cité.

Les relations avec (et entre) ces différents acteurs sont largement développées dans ce document introductif, et elles contribueront à structurer les débats de la rencontre nationale. Mais on peut d'ores et déjà observer à quel point la dispersion des compétences entre les différents niveaux de collectivités (régions, départements, communes et intercommunalités) complique la mise en œuvre de stratégies « vertueuses » de développement et rend malaisés les exercices de projet à responsabilité partagée.

L'individualisme, moteur du changement ?

L'internationalisation des échanges, la mondialisation de l'économie et les logiques individuelles tendent à faire perdre aux territoires locaux leur rôle traditionnel de régulation des ressources et d'intégration sociale. Les acteurs économiques ont notamment tendance à se désintéresser du territoire où ils exercent leurs activités ou à le considérer comme un bien de consommation dont on peut aisément se défaire. Et par ailleurs, même si ce phénomène peut nous inquiéter, l'individualisme est une tendance de fond de nos sociétés occidentales. « *L'individualisme est un fondement de l'humanisme* », nous rappelle à ce propos le sociologue François de Singly. S'il est porteur de liberté, il se trouve également au cœur des dynamiques de ségrégation socio-spatiale, de discrimination et d'exclusion. Et la recherche de « l'entre soi » ou du « chacun pour soi » se concilie difficilement avec la quête du « bien public ».

Il paraît urgent, en conséquence, de réfléchir ensemble aux conséquences de ces grandes évolutions sur les modes de production de la ville. Faut-il « faire semblant » de les ignorer ou bien adapter les stratégies urbaines en s'appuyant sur ces grandes tendances ? « *On ne commande à la nature qu'en lui obéissant* », écrivait Francis Bacon. Cette exigence s'impose autant dans le champ social et économique que dans celui de la physique... Comment « faire la ville avec » et mobiliser les comportements individuels comme « moteur » de la production du « bien public » ? C'est en l'occurrence l'enjeu d'une « ville négociée » et d'un débat qui s'annonce passionnant. 🌍



avec les habitants et les usagers



Comment les résidents d'un quartier, les utilisateurs d'un équipement, les habitants d'une ville peuvent-ils être associés à des projets ou des réalisations qui vont modifier leurs cadres et leurs conditions de vie ? Quelles méthodes de travail cette approche « participative » doit-elle mobiliser ? Quel contenu donner à la notion de « maîtrise d'usage » et comment lui donner une traduction opérationnelle, dans les différents domaines de la vie quotidienne ?

D'une façon générale, les documents de planification restent très souvent hermétiques pour les habitants alors qu'ils concernent l'environnement, l'image et la valeur d'un quartier, leur cadre de vie en définitive. Les habitants ne manquent pourtant pas de s'exprimer, individuellement ou collectivement, pour exprimer leurs points de vue sur ces projets dans le cadre d'associations de défense de l'environnement, de propriétaires ou de locataires. Parfois, ce sont les autorités elles-mêmes qui mettent en place des « conférences des citoyens » pour faire émerger les aspirations des habitants et tester l'acceptabilité des propositions. Mais la réalisation d'une nouvelle ligne de transport en commun, la construction d'une autoroute, le lancement d'un programme de logements sociaux ou d'un grand équipement se heurtent parfois à l'opposition résolue des résidents ou des usagers. Le syndrome *Nimby* (faites ce que vous voulez, mais pas derrière chez moi) guette tout grand projet. Comment faire avancer des projets conformes à l'intérêt général, tout en apaisant les craintes légitimes des habitants directement concernés ?

La gestion du temps est cruciale

De même, les projets menés avec l'appui de l'Agence nationale pour la rénovation

urbaine, qui entendent « recréer de la valeur » sur des territoires souvent paupérisés et répondre aux besoins concrets de leurs résidents, soulèvent des questions presque identiques. Dans tous les cas, la gestion du temps est cruciale pour faire accepter (ou non) un projet par les habitants. Comment satisfaire les besoins immédiats des populations sans mettre en péril le projet à long terme ? A contrario, comment une réponse adéquate à leurs attentes du moment peut-elle créer la confiance et faciliter la mise en œuvre d'un plan à long terme ?

Voici quelques-unes des interrogations pertinentes que soulève le thème de la « ville négociée » dans la relation souvent complexe entre les « acteurs » et les habitants, les seconds revendiquant d'ailleurs plus ou moins clairement, dans certains cas, de faire partie des premiers... Les réponses apportées dans ce domaine par Marie-Christine Jaillet-Roman et Gilles-Laurent Rayssac offrent un éclairage intéressant, dans la mesure où, nous disent-ils d'une certaine façon, la volonté exprimée de « faire avec » n'est pas toujours croisée avec l'indispensable questionnement sur le « comment s'y prendre ». « Le plus tôt sera le mieux », explique Emmanuelle Gillet-Lorenzi, qui relate une expérience de participation menée dans la périphérie de Troyes avec des enfants âgés de 6 à 10 ans. Nicolas Louvet montre toutefois les réelles difficultés auxquelles se heurtent, dans le domaine des déplacements par exemple, les velléités de changement des collectivités territoriales ou des maîtres d'ouvrage. De leur côté, interrogés par la rédaction, Jean-Claude Flamant, Jean-Marie Hennin et Michèle Mesnard révèlent, dans une certaine diversité, les regards que porte la « société civile » sur ce thème, rappelant en substance qu'il reste beaucoup de chemin à parcourir ensemble et autant de méthodes à approfondir, sinon à inventer. 🌐

Faire la ville **avec** les et surtout plus **sans**

À écouter les acteurs de la ville, il serait devenu difficile de « toucher » à la ville. Fabriquer la ville, l'aménager ou la réaménager, dès lors que l'action vient modifier le cadre bâti et l'environnement, susciterait de plus en plus souvent de la « mauvaise humeur » ou de la grogne, allant parfois jusqu'à une opposition radicale. Pourtant, explique l'auteure, les réactions que provoquent les tentatives pour associer les habitants aux projets soulèvent de vraies questions.



**MARIE-CHRISTINE
JAILLET-ROMAN**

est directrice de recherches au CNRS
(LISST-CieU, université de Toulouse -
Le Mirail).

L'explication souvent avancée de cette difficulté est que nombre de projets ou d'actions sont perçus par les habitants comme un désagrément voire comme un bouleversement de leur environnement qu'ils ne sont pas prêts à accepter. C'est bien sûr le cas lorsqu'il s'agit d'une infrastructure dont l'implantation peut générer de réelles nuisances : ligne à haute tension, nouvelle gare, voie ferroviaire à grande vitesse ou autoroute. Mais c'est aussi le cas pour des projets apparemment plus « anodins » : construction de logements sociaux, équipement public... Les acteurs urbains, devant ce qu'ils considèrent comme une forme du « Nimby » nord américain, craignent d'être réduits à l'impuissance ou se préparent à un allongement des délais voire à une montée des contentieux. Car le champ de l'aménagement est soumis comme d'autres à la « judiciarisation » de la société.

« Faire discrètement » : une solution ?

On peut se désoler de cette « ingérence » et regretter le temps où la réactivité sociale était moindre. Pour en minorer les effets, certains prônent d'aménager ou de construire « discrètement ». Si c'est peut-être possible lorsqu'il s'agit de construire un foyer de jeunes travailleurs ou un petit ensemble de quelques logements sociaux, c'est en revanche plus délicat quand il s'agit de projets de plus grande envergure. Il n'est pas sûr pour autant que la discrétion, qui consiste à éviter l'affrontement, soit efficace en matière d'aménagement urbain. Pariant sur le « fait accompli », le risque est grand que la « supercherie » finisse par être découverte et suscite alors des réactions encore plus vives, plus difficilement surmontables.

On peut au contraire se féliciter de cette situation et y voir le signe d'un intérêt plus fortement porté au cadre de vie, le symbole d'une avancée de la démocratie dans la mesure où le citoyen ne s'en laisse plus conter et demande, au titre de sa compétence d'habitant ou d'usager, à avoir voix au chapitre. Ce citoyen, dans une société de l'information, dispose d'un accès facilité à des ressources qui accroissent son expertise et le mettent en situation de défendre « ses » intérêts. Cette irruption marquée des habitants pour la « défense » de leur cadre de vie se traduit, formellement, par une large palette d'interventions : pétitions, regroupements informels, intervention accrue d'associations « ayant pignon sur rue ». Elle se traduit également par une capacité de communication accrue, grâce au recours aux médias, en particulier. Elle participe à la remise en question du cadre démocratique qui repose sur le principe de la délégation par les citoyens de leur pouvoir à des élus qui sont mandatés pour réaliser le programme sur la base duquel ils ont été choisis. Désormais, les citoyens contestent un système qui les dessaisit de leur pouvoir. Ils aspirent à être associés plus directement à la définition des politiques locales dès lors qu'elles ont un impact sur leur vie quotidienne. Mais cette irruption vient aussi remettre en question les profession-



habitants, eux

PAR MARIE-CHRISTINE JAILLET-ROMAN

nels de la ville qui ne peuvent plus opposer leur seule technicité à une supposée incompétence des usagers.

Une « culture » du conflit plus que de la négociation

Dès lors, ce sont bien les conditions de l'aménagement qui doivent changer. À regarder de plus près ces manifestations de refus ou de rejet, on peut observer que la vigueur de l'opposition est souvent à la hauteur de l'absence préalable de toute concertation. Les riverains découvrent un projet ou un chantier dont ils ne savent rien des attendus. C'est généralement les manifestations de « mauvaise humeur » qui leur permettent d'obtenir que la discussion soit ouverte. Tout se passe comme s'il fallait, en France, ce détour par l'opposition et le conflit pour que s'ouvre et soit acceptée la concertation. Il y a sans doute là trace d'un habitus politique enraciné dans l'histoire et l'inconscient collectif qui valorise le conflit comme source du progrès social. Il en reste des réflexes : la négociation suit le conflit, mais ne le précède pas. Cette conduite, au regard de ce qui se passe dans d'autres démocraties, celles du nord de l'Europe par exemple, plus aptes à la négociation et au compromis, peut apparaître comme un archaïsme à l'heure où les citoyens ne sont plus prêts à accepter que l'on fasse « pour eux, sans eux ».

Un « intérêt général » qui ne va plus de soi

On observe également que l'argument d'autorité de l'intérêt général avancé pour justifier un projet ou un aménagement ne suffit plus à le faire accepter socialement. L'intérêt général, tel qu'il a pu être porté par l'État, transcendant les intérêts particuliers parce qu'il était censé incarner un bénéfice collectif plus grand que la somme des nuisances qu'il générerait, a été relativement admis tant que la société était marquée par l'acceptation d'une discipline collective s'im-

posant aux destinées individuelles. Alors que la société est aujourd'hui marquée par l'hyper-individuation, il est devenu plus difficile pour chacun de consentir à un aménagement au nom d'un intérêt général abstrait sans y trouver pour lui-même un bénéfice. Ce n'est pas parce que les individus sont devenus plus égoïstes ou par essence plus imperméables à l'intérêt général, mais parce qu'il n'est plus possible de justifier socialement l'acceptation de contraintes sans que les individus concernés n'y retrouvent un intérêt pour eux-mêmes.

Ainsi en va-t-il du logement social dont la proximité fait craindre une « cohabitation » avec des populations supposées « à risque », mais qui peut être accepté dès lors qu'il est démontré que ce type d'habitat peut satisfaire aux besoins de décohabitation d'enfants devenus de jeunes adultes. Aménager la ville aujourd'hui, c'est donc être confronté en permanence à la nécessité d'énoncer en quoi chacun peut trouver, dans la réalisation de tel équipement ou de tel aménagement, un avantage personnel, même si celui-ci est différé dans le temps. À cette condition, sa réalisation sera acceptée parce qu'elle relèvera d'un intérêt commun « librement » consenti et non pas imposé.

Les dispositifs classiques de consultation invalidés

Les dispositifs qui permettaient jusque-là l'expression des usagers, leur consultation, ne sont plus à la hauteur : l'enquête publique telle qu'elle se pratique, qui consiste à enregistrer, en dehors de tout débat public, les points de vue, remarques et contestations des habitants-usagers, ne saurait répondre à l'appétence manifestée par ces derniers d'être associés aux choix d'aménagement ou de développement. D'autant qu'ils ne sont pas assurés du destin réservé à leurs demandes, laissé à la libre appréciation d'un « commissaire enquêteur ».

Alors comment faire pour satisfaire la reven-



dication sociale de la participation, au cœur du débat politique depuis de nombreuses années, et reconnaître une « expertise citoyenne » dont la légitimité a largement été promue lors des dernières élections présidentielles ? Comment donner un rôle aux habitants-usagers dans le processus de décision des projets d'aménagement ? Car à défaut de leur donner, ils le prendront de manière plus éruptive, à travers des mouvements sporadiques ou plus établis.

L'expérimentation de nouveaux dispositifs

Les acteurs urbains ont largement développé les supports d'information et inventé de nouvelles modalités de consultation et d'association des habitants-usagers à la « chose publique ». De nombreuses villes ont créé des dispositifs de démocratie de proximité à l'échelle des quartiers urbains pour décider, avec les habitants, des programmations d'équipements. À l'échelle des agglomérations, les conseils de développement permettent d'associer à la définition des projets de développement les représentants de ce que l'on appelle la « société civile ». Une procédure de grands débats publics a été mise en place pour les projets lourds d'infrastructures. Si d'une ville ou d'une agglomération à l'autre, ce qui est mis en jeu dans ces dispositifs varie, l'expérimentation de ces nouvelles procédures d'association soulève au moins deux séries de questions.

Tout d'abord, ces nouvelles « scènes » démocratiques sont loin d'être large- 🍷🍷🍷



ment ouvertes. La définition des « ayants droit » est souvent restrictive : représentants d'associations ou de corps constitués, habitants « sélectionnés ». Il n'est pas dans la tradition politique française, d'accepter qu'un habitant participe seulement pour lui-même, sans être investi d'une représentativité.

Ensuite, ce qui est mis en jeu peut se réduire à une simple entreprise, certes déjà nécessaire, d'information-consultation, mais qui n'implique ni réelle concertation ni, a fortiori, négociation. Or, ce que demandent les citoyens, ce n'est pas seulement de pouvoir donner leur point de vue, c'est d'avoir réellement prise sur ce qui se fait, d'entrer dans une transaction où ils peuvent modifier ou transformer le projet et pas seulement finir par y adhérer au terme d'un processus de « mise en pédagogie » du projet.

Définir un cadre à la négociation

Puisqu'il faut désormais faire la ville « avec » ses habitants et ses usagers, l'enjeu n'est-il pas de parvenir à définir un cadre de négociation qui considère les habitants-usagers comme des acteurs « à part entière » ? On peut attendre de cette reconnaissance, un retour de « confiance » entre élus et habitants et la mise au service du projet urbain de l'intelligence et de l'expertise des habitants. Néanmoins, la définition de ce cadre et des modalités de la négociation pose au moins deux autres types de questions.

La première porte sur l'identité et la légitimité de celui qui est « invité » à s'exprimer : seulement ceux qui résident dans la commune où sera réalisé le projet ou ceux qui en sont ou en seront les utilisateurs et qui peuvent habiter ailleurs ? Nombre d'exemples montrent les divergences d'appréciations sur

l'opportunité ou la configuration d'un aménagement entre habitants riverains et usagers prévisibles. Il en est de même pour les projets d'extension urbaine qui mobilisent les riverains mais sans que puissent être consultés ou associés ceux qui sont susceptibles d'en profiter. Dans des sociétés caractérisées par la mobilité et l'organisation des vies quotidiennes à l'échelle des bassins de vie à géométrie variable selon les individus, c'est bien le cadre même de la démocratie communale qui est interrogé, héritage d'un temps où l'horizon de la vie quotidienne était, pour le plus grand nombre, davantage limité à la commune.

La seconde interrogation concerne les limites de la transaction. Il s'agit à la fois de définir « sur quoi » porte la négociation (le contenu du projet, son esthétique, son existence) et de pouvoir réaffirmer la légitimité du pouvoir décisionnel des élus, en « dernier ressort ».

Les limites de la figure de la négociation

S'il s'agit de faire entrer dans le champ de l'aménagement la culture de la négociation en réponse à une demande « citoyenne » de participation et d'association, il reste que la volonté d'impliquer les habitants-usagers dans la prise de décision n'empêchera pas pour autant la survenue des luttes urbaines. L'expression des revendications sociales débordera du cadre dans lequel on essaie de la circonscrire, d'autant plus que la négociation pourra être appréciée comme une simple technique de « management » ou de « ménagement » afin de désamorcer le conflit. Elle peut se réduire aussi à une forme de « manipulation », en particulier si ce qui y est mis en jeu ne porte que sur « l'écume » du projet.

Plus fondamentalement, l'appel au développement de la culture de la négociation dans le champ urbain peut laisser espérer que la production de la ville et son aménagement seraient en mesure d'obéir à un compromis raisonné et pacifié tenant compte de l'ensemble des intérêts en jeu. Ce mythe d'une « raison souveraine » appuyée sur des rapports négociés entre l'ensemble des protagonistes de la ville est susceptible d'occulter que les différents groupes sociaux coexistant dans la ville peuvent objectivement avoir des intérêts divergents et ne sont pas « à armes égales » pour les défendre dans cette entreprise de

négociation de la fabrication de la ville. Le risque est alors de soumettre la production de la ville à la seule influence de ceux qui sont capables d'entrer dans le jeu. Et l'on sait que ce sont plutôt les couches moyennes qui disposent de ces ressources, et aussi qu'elles portent un vif intérêt au cadre de vie. C'est même, pour partie, ce qui constitue comme groupe social des couches hétéroclites du point de vue de leur place dans la sphère du travail. Dans le nouveau contexte de la globalisation de l'économie et de la société, leur intérêt pour la défense de leur cadre de vie s'est accru, à proportion de leur « insécurisation » et de leur quête de « réassurance » au plan social. Elles occupaient déjà largement la scène urbaine, aspirent à y être davantage associées et ont les compétences pour entrer dans le jeu de la négociation.

De grands absents...

Dans le même temps, d'autres groupes sociaux sont moins présents, voire quasiment absents de cette scène, d'autant que son format leur est moins « adapté ». Et pourtant, ils subissent un vrai bouleversement de leur cadre de vie, sans que l'on soit assuré qu'ils le désirent vraiment : habitants des cités HLM, ils sont confrontés au profond remodelage de leur quartier par démolition-reconstruction dans le cadre des projets menés sous l'égide de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. L'ampleur des transformations ne semble pas susciter d'opposition de leur part à hauteur des dommages qu'ils ont à supporter. On pourrait en conclure que les couches populaires pour partie issues de l'immigration, qui y vivent, adhèrent à cette politique parce qu'elles en attendent une amélioration de leur cadre de vie. Mais, en la matière, l'appréciation du « bénéfice » pour les habitants et par eux de ces opérations est plus contrastée. Certains pourront profiter, sur place, de meilleures conditions d'habitat ou, au contraire, parviendront à quitter le quartier, mais d'autres y perdront un environnement familial ou un logement investi... En tout cas, une grande partie de ces opérations, malgré l'injonction à la participation des habitants qui leur a été faite, est loin d'avoir réellement associé les habitants à la définition du projet. Il y a encore dans la ville des lieux où le modèle supposé, pour d'autres périmé, de « faire pour les habitants, mais sans eux » a tendance à persister... 

Que doit-on « négocier » : la **ville** ou la **cité** ?

PAR GILLES-LAURENT RAYSSAC

Les villes sont apparues
dès lors que la production
vivrière a dégagé
des surplus qui ont permis
au monde rural d'entrer dans
le négoce : le fait urbain est
bien celui de l'échange.

Mais l'objet de la
négociation, au-delà de
l'échange, c'est la recherche
de l'accord, qui permet
d'éviter la confrontation,
voire la guerre. L'auteur
explique ici à quelles
conditions cette négociation
permet de créer – ou
de recréer – la « cité ».



La ville, c'est d'abord le commerce et tout ce qui le sous-tend et le rend possible, c'est-à-dire l'activité et la sécurité. Les premières villes étaient fortifiées pour protéger les activités commerciales. Mais la ville, c'est aussi la cité qui matérialise la communauté des citoyens. Si la ville est un corps, la cité en est le système vital. Pour paraphraser Rousseau, la ville, c'est le construit, et la cité, c'est ce qui le construit ¹. Qu'est-ce que l'on doit, dès lors, négocier : la ville ou la cité ? À la lumière des nouveaux défis auxquels nous sommes confrontés et à travers les raisons qui nous conduisent à adopter des démarches de développement durable ², il semble nécessaire de négocier les deux. Après avoir montré pourquoi il est nécessaire de négocier à la fois la ville, c'est-à-dire les espaces et les flux, et la cité, c'est-à-dire les règles et les usages, nous proposerons quelques pistes qui permettront d'y parvenir, notamment en introduisant le temps long dans le temps court et en mobilisant, au-delà de la négociation, les ressources de la concertation.

 **GILLES-LAURENT RAYSSAC**
est directeur de Res Publica
(www.respublica-conseil.fr)

Négocier la ville et la cité

Le niveau de développement des villes que nous connaissons aujourd'hui nous confronte à trois principaux défis. D'une part, une évolution sociologique irrémédiable conduit chaque citoyen à être plus affranchi de corps sociaux intermédiaires de moins en moins structurants, et donc à se comporter de façon plus individualiste. Cela complique la recherche de l'intérêt général qui ne se confronte plus seulement à des intérêts particuliers mais aussi à une multiplicité de formes d'intérêt général. Cela nous oblige à repenser le « bien public ».

D'autre part, l'évolution socio-économique tend à rendre les villes dépendantes du commerce et de la production qui s'affranchissent eux aussi de l'ancrage dans des territoires déterminés : alors que la ville était le lieu de leur développement, du fait de la protection qu'elle leur apportait, elle est devenue l'espace dans lequel les activités créatrices de richesses font la loi et jouent selon leurs propres règles. Aujourd'hui, le commerce et la production instrumentent la ville. Cela nous contraint à repenser la manière dont les règles sont établies.



■ ■ ■ Troisième facteur, l'évolution socio-environnementale. Si la ville a été le lieu principal de production de l'hygiène, elle devient le lieu de concentration des dangers nouveaux qui nous menacent : c'est en ville que se diffusent les nouvelles épidémies, que les habitants vont, les premiers, subir les conséquences du changement climatique, de la crise de l'énergie, des problèmes de santé liés à la dégradation de l'environnement (qualité de l'air et de l'eau notamment). La ville pourrait ainsi devenir le lieu de l'insécurité globale. Cela nous amène à penser de nouvelles règles.

Bien entendu, ces trois défis se posent à l'échelle du monde et pas seulement au niveau de la ville. Mais, au moment où plus de la moitié de l'humanité est devenue urbaine, la question de la fragilité de la ville se pose et oblige l'ensemble des acteurs à repenser non seulement la ville, c'est-à-dire les formes de l'urbain, ses infrastructures, ses constructions, mais aussi la cité, c'est-à-dire la vitalité de l'urbain, ses usages et ses règles. Or, la ville, c'est le « temps long » : le renouvellement du parc urbain, par exemple, est de l'ordre de 1 %. En revanche, la cité, c'est le « temps court » : celui des usages, d'abord, qui évoluent de plus en plus vite au fur et à

mesure que se diffusent les nouvelles technologies en tout genre. Mais aussi celui des règles : la vie urbaine conduit à les faire évoluer de plus en plus vite.

Les clés du développement durable

Négocier la ville et la cité en même temps permettra de relever ces trois défis. Pour y parvenir, il est nécessaire d'introduire le « temps long » dans le « temps court », c'est-à-dire le temps de la ville dans le temps de la cité. Cela n'est possible qu'en « repolitisant » le débat sur la ville, en ne l'abordant pas uniquement du point de vue gestionnaire ou technique. Or, nous nous trouvons aujourd'hui dans un contexte radicalement nouveau et nous sommes mal outillés pour l'aborder.

D'une part, nous sommes confrontés à de nouveaux enjeux : le développement durable nous conduit à intégrer, au niveau local, les enseignements globaux que nous apporte l'expertise scientifique (tant les sciences de la nature sur le climat et la biodiversité, que les sciences humaines sur les conditions du développement humain). Cependant, il ne s'agit pas de se contenter de penser global et d'agir local ; au contraire, il est nécessaire de penser local – la ville, c'est l'unité de base du local – et d'agir au niveau local,



tout en tenant compte de ce que nous observons au niveau global. D'autre part, nous devons nous fixer des objectifs de réparation et d'adaptation – et pas uniquement de progrès ou de performance – pour éviter une plus forte dégradation de la biosphère et les dangers d'un développement de plus en plus inégal. Enfin, nous devons tenir compte de nouveaux principes d'actions complexes. Il en existe plusieurs, mais deux sont essentiels concernant la ville : le principe de précaution (agir en intégrant dans l'action les risques que celle-ci implique) et le principe de réversibilité (agir en intégrant dans l'action la possibilité du non-agir).

« Penser la ville ensemble » ?

C'est dans ce contexte que nous devons modifier notre approche du bien commun et les modalités de prise de décision. Or, pour y parvenir, nous devons être capables de « penser la ville ensemble », c'est-à-dire ne plus considérer qu'une seule catégorie d'acteurs ou une seule élite sont capables de définir ce que seront « les conditions du vivre ensemble ³ » aujourd'hui et surtout





que, peu à peu, les non-spécialistes sont exclus de la discussion (s'ils y ont été invités) ou sont relégués à l'évocation de questions subalternes.

Pour éviter ce désenchantement démocratique ⁴, il est nécessaire de mettre en œuvre des processus de concertation efficaces qui doivent présenter deux caractéristiques majeures. Ils doivent être adaptés à l'objet qui les motive (on n'organise pas le même processus pour réaménager un quartier ou pour penser un projet de ville ou encore un SCoT) et ils doivent faire l'objet d'une méthodologie précise : un processus de concertation ne peut se résumer à quelques réunions publiques vaguement préparées et plus ou moins bien animées.

“ **Nous devons être capables de “penser la ville ensemble”, c'est-à-dire ne plus considérer qu'une seule catégorie d'acteurs ou une seule élite sont capables de définir ce que seront les conditions du vivre ensemble** ”

vers l'action. La règle de l'asymétrie décisionnelle, enfin : tous ceux qui participent à la décision ont participé au débat ; tous ceux qui ont participé au débat ne participent pas à la décision. La partie prenante qui prend la décision est celle qui

est reconnue comme légitime pour trancher les débats en dernier ressort – et notamment les dissensus.

Ainsi, la ville négociée ne pourra l'être que si la cité l'est aussi : cela suppose que l'on accepte que cette négociation ne porte pas seulement

sur la nature technique des questions, mais aussi sur leur dimension politique essentielle, au sens premier du terme, qui permet d'introduire le « temps long » dans le « temps court ». Et cela n'est possible que si la discussion se déroule dans un cadre méthodologique clair et rigoureux qui respecte les trois règles du débat public, afin que les parties prenantes, c'est-à-dire des acteurs qui ont pour intérêt commun l'avenir de la ville, puissent discuter ensemble d'un futur possible de la ville dans le cadre de la cité. 🏡

demain. Autrement dit, négocier la ville et négocier la cité revient à reconsidérer le rôle de chacun des acteurs de la cité dans cet exercice politique majeur qu'est la définition de la ville de demain. Cela concerne les utilisateurs de la ville, ceux qui y habitent, y travaillent ou y trouvent leurs loisirs, les élus, les techniciens et les experts.

Si la ville est une production réalisée à un moment donné, c'est bien la cité qui la fera vivre dans la durée. Le réaménagement d'un quartier, par exemple, ne peut se limiter à une réflexion sur les équipements ou la forme du quartier : la discussion avec les habitants doit porter sur les valeurs liées au territoire considéré, sur les fonctions attendues, sur les usages que l'on souhaite y développer... Ces usages, valeurs et fonctionnalités doivent être pensés à la fois pour aujourd'hui et pour demain parce que toute action dans ce domaine entraîne des investissements très lourds. Les décisions ont une inertie importante. En revanche, si on limite la discussion publique à la dimension technique des réaménagements, l'expérience montre

Un processus de concertation nécessite une délibération, c'est-à-dire un échange raisonné d'arguments qui s'influencent les uns les autres pour conduire à la formation de jugements. Avant de démarrer la concertation, il convient donc de déterminer concrètement l'objectif de la discussion et de réaliser la cartographie de tous les acteurs qui ont un intérêt commun à l'objet de cette discussion. Bien entendu, cet intérêt commun peut s'exprimer de façon convergente ou divergente : c'est justement la délibération qui permettra de rapprocher les points de vue, mais qui mettra également en lumière les dissensus qui devront être tranchés.

Trois règles fondamentales

Pour qu'un processus de concertation soit efficace, il doit respecter trois règles fondamentales (5). Tout d'abord, la règle de la double non-spécialisation : ne pas organiser de débats uniquement entre spécialistes ou spécialisés sur un seul thème. La règle de la double finalité, ensuite : la discussion publique doit produire de la connaissance et être tournée

NOTES

1. La citation exacte est : « *Si ce sont les maisons qui font la ville, ce sont les citoyens qui font la cité* », J.-J. Rousseau, *Du Contrat social*, Paris, Garnier Flammarion, 2001, 256 p.

2. Bourg, D. et Rayssac, GL., *Le développement durable, maintenant ou jamais*, Découvertes, Gallimard, 2006, 125 p.

3. Cf. P. Rosanvallon, *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Seuil, 2003, 60 p.

4. L'expression est de Pascal Perrineau, *Le désenchantement démocratique*, coll. Monde en cours, L'Aube, 2003, 416 p.

5. La définition précise et l'articulation de ces trois règles sont développées dans GL. Rayssac et C. de La Guéronnière, *Guide de la concertation locale, pour une meilleure définition du « vivre ensemble » au niveau local*, DE 469, Territorial éditions, 156 p., 2006.

appel à idées

Que ce soit dans l'espoir de gagner la confiance des citoyens, parce que la décentralisation confronte le local à des compétences qu'il ne sait pas appréhender traditionnellement, ou encore pour choisir des solutions techniquement meilleures, la démocratie participative vient de plus en plus systématiquement au secours d'une démocratie représentative sinon en crise, du moins en ballottage. Avec quels effets ? L'exemple des transports, développé ici par l'auteur, est particulièrement éclairant.



NICOLAS LOUVET

est directeur du bureau de recherche 6T.
Il enseigne à l'École nationale des ponts
et chaussées et à l'École polytechnique
fédérale de Lausanne.

Quel **impact** de dans les transports

La quête de la démocratie participative est très forte dans le domaine des transports. Outil de régulation pour des domaines aussi variés que l'aménagement du territoire, la ségrégation socio-spatiale ou encore la consommation d'énergie, les transports sont un instrument central de l'action publique. Les politiques qui en découlent nécessitent une coordination intersectorielle entre acteurs institutionnels et acteurs sociaux, et entre acteurs aux territoires d'interventions différents ¹.

Régulièrement considérées comme « la » solution, les politiques publiques relatives aux transports souffrent pourtant d'une mise en œuvre difficile, où la place donnée à une décision dite « concertée » est désormais prépondérante. En matière de décision publique liée à l'aménagement, la concertation avec la population, en tant que formalisation de la démocratie participative, n'est plus une pratique à défendre. Loin d'être spécifique à la France, c'est une tendance internationale ².

“ *Le résultat n'est jamais complètement prédéterminé, ce sont les différentes logiques à l'œuvre qu'il faut analyser pour le comprendre* ”

ni fin, comme l'a montré le politologue Lucien Sfez. Ainsi, cette approche de la décision comme un processus continu – c'est-à-dire déjà enclenché et jamais complètement abouti – permet de comprendre pourquoi la participation de la population est souvent

perçue comme étant en décalage avec la décision, et peut-être aussi d'admettre enfin qu'elle contribue à la construction de la politique publique considérée. En effet, la décision n'est pas

une grille séquentielle lisse et linéaire (un problème, une solution, une décision), mais elle s'apparente davantage à une série d'aller-retours entre chacune des étapes. Le résultat n'est donc jamais complètement prédéterminé, mais ce sont les différentes logiques à l'œuvre dans les multiples flux décisionnels qu'il faut analyser pour le comprendre.

Concertation et procédure

À l'image de l'ensemble des services en réseau, l'élaboration concertée des politiques

Une approche erronée de la décision

La plupart des expériences de concertation, aussi volontaires soient-elles, sont toujours confrontées aux critiques, dont la principale serait qu'elle intervient toujours trop tard, au moment où les choix déterminants ont déjà été faits. Une problématique qui est à corrélérer directement à la traditionnelle question de la périodisation de la décision selon un découpage en trois phases : préparation/décision/exécution. Ce découpage est néanmoins dénoncé depuis longtemps au niveau théorique, car il conduit à isoler dans le processus un moment-clé (la décision) et qu'un tel moment est toujours introuvable parce qu'une décision n'a ni commencement



la concertation

?

PAR NICOLAS LOUVET

de transports ne fait pas l'objet d'une attention particulière dans le corpus de la démocratie locale. La science politique s'oriente traditionnellement davantage sur la figure du maire et sur la municipalité et, lorsqu'elle aborde le non-urbain, son analyse porte davantage sur les projets que sur les procédures. Plus concrets, les premiers font en effet l'objet d'une concertation avec la population plus automatique et plus massive.

Par ailleurs, mis à part quelques analystes des politiques publiques qui accordent à la concertation les vertus de l'apprentissage à concerter, l'impact d'une procédure concertée n'est jamais évalué en tant que tel. Parce que la science politique est classiquement intéressée par les « arts de faire », par le processus, et non par le contenu, la tendance est plutôt à comprendre le rapport de la population à une politique publique qu'à mettre en exergue une éventuelle influence substantielle sur la procédure. Ainsi, on apprendra que l'autorité s'intéresse à la population pour désamorcer les contestations potentielles et/ou pour maintenir une influence électorale, mais jamais nous ne saurons ce que la population a concrètement pu faire évoluer dans la procédure.



Le cas des plans de déplacements urbains

Alors, sans prendre à contre-pied la science politique, mais en admettant que la manière de poser les questions surdétermine les réponses, l'enjeu est de mettre en exergue l'influence du processus sur la substance. Cette démarche a déjà été mise en place dans le cadre d'un travail dont l'objectif était de décrypter l'éventuel portage substantiel de la population dans les plans de déplacements urbains³. L'ambition initiale étant de dépasser le malaise de la concertation (« il faut en faire, mais ça ne sert pas à grand-chose »), en montrant ce qu'elle produit concrètement en terme de contenu. Il en résulte les conclusions suivantes. Premièrement, c'est lorsque la participation s'effectue en amont qu'elle s'avère productive, qu'elle modifie la donne. Deuxièmement, une concertation « ciblée » (l'autorité organisatrice dialogue avec une population sélectionnée a priori) pondère le discours technico-politique, alors qu'une concertation « révélée » (le processus fait émerger des participants inattendus) ajoute au programme de nouvelles thématiques. Enfin, la mise en exergue de la concertation productive permet surtout d'assumer plus collectivement une politique parce qu'elle offre à l'autorité la possibilité d'en connaître et d'en communiquer les résultats substantiels et, par la même occasion, parce qu'elle

montre à la population ce qu'elle a concrètement apporté. C'est un enjeu que la Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur a décidé récemment d'assumer en s'associant à un projet de recherche PREDIT⁴ sur l'évaluation de la concertation mise en place autour de sa politique des déplacements.

NOTES

1. Cf. J.-M. Offner et D. Pumain (sous la direction de), *Réseaux et territoires, significations croisées*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 1996, 288 p.

2. Newman P., Thornley A., *Urban Planning in Europe : international competition, national system and planning project*, London, Routledge, 1996.

3. Cf. Louvet Nicolas, « Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans de déplacements urbains », thèse de doctorat ENPC, 384 p., 2005. Lire aussi l'article « L'implication des associations dans l'élaboration des PDU : une concertation productive », in *Revue Pouvoirs Locaux*, n° 71, 2005.

4. Programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (www.predit.prd.fr).



appel à idées

Le droit français intègre des dispositifs de plus en plus nombreux de participation du public. Concertation préalable, débat public, enquête publique sont autant d'occasions pour les citoyens de s'affirmer comme de véritables acteurs des choix destinés à construire la ville de demain. Mais quelle est la place des plus jeunes dans ces dispositifs ? L'auteure relate ici une expérience originale menée dans la périphérie de Troyes.

**EMMANUELLE GILLET-LORENZI**

est maître de conférences
en aménagement et droit
à l'Institut d'aménagement du territoire
et d'environnement de l'université
de Reims.



Faire participer les

La démocratie participative, complémentaire de la démocratie représentative, constitue l'un des enjeux majeurs de l'aménagement urbain contemporain. L'enjeu est d'autant plus important que la participation du public ne se décrète pas. La participation reste à inventer en tenant compte des spécificités du projet et du territoire concernés. Ce défi est d'autant plus difficile à relever que la France ne bénéficie pas d'une réelle culture de la participation. En la matière, du chemin reste à parcourir tant par les responsables politiques craignant de voir remis en cause leur pouvoir de décision que par les professionnels qui identifient dans la participation le risque de voir leurs compétences critiquées.

“ *La question de la participation des enfants peut, dans un premier temps, sembler anecdotique. Mais les Nations Unies les reconnaissent comme des individus à part entière dotés d'un droit d'expression et de participation* ”

Un droit d'expression à part entière

Dans ce contexte, la question de la participation des enfants peut, dans un premier temps, sembler anecdotique. Il n'en est rien. Rappelons que le 20 novembre 1989, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la convention relative aux droits de l'enfant signée par 191 États, dont la France. L'article 12 de ce texte fait des enfants « *des individus à part entière dotés d'un droit d'expression et de participation* ». Le thème de la participation des enfants à la construction de la ville est repris à l'échelle internationale dans le projet « Grandir pour la ville », issu du programme MOST (gestion des transformations sociales) lancé par l'Unesco en 1993.

D'un point de vue plus opérationnel, les résultats obtenus par l'Institut d'aménagement du territoire et d'environnement de l'université de Reims (IATEUR) dans le

cadre d'une expérimentation menée à Bréviandes, commune périurbaine de 2 000 habitants intégrée à la communauté de l'agglomération troyenne, en 2006-2007, mettent en lumière l'intérêt réel des processus participatifs destinés à une frange de la population souvent mise à l'écart en raison de son jeune âge. L'objectif était clair : il ne s'agissait pas de se limiter à une action de formation à la citoyenneté, mais bien d'associer les 6-10 ans à l'élaboration du projet de revalorisation du centre-ville de leur commune. Cette action a été conçue comme un des éléments du dispositif participatif développé au profit essentiellement des Bréviandois.

Réunir les conditions de réussite

Les conditions pour mener à bien cette action de recherche appliquée étaient réunies : sans être à l'initiative, les responsables politiques ont accepté la démarche et ses conséquences, c'est-à-



enfants ?

PAR EMMANUELLE GILLET-LORENZI

dire une réalisation minimale des propositions éventuelles émises par les enfants ; l'équipe pédagogique de l'école primaire s'est affirmée comme un partenaire précieux dans la mise en œuvre des différentes actions ; l'IATEUR a bénéficié de l'investissement important des huit étudiants chargés, sous la direction d'un enseignant-chercheur, de réaliser l'étude de revalorisation initialement commandée. La prise en charge du projet par le milieu universitaire doit être soulignée : elle permet d'éviter l'utilisation de l'action menée à des fins éloignées de la recherche appliquée.

Cette participation enfantine est avant tout de nature à favoriser le développement d'une certaine culture de la participation. Outre l'intérêt manifesté par les enfants, il est certain que leur investissement a contribué à remobiliser les adultes sur le devenir de leur commune. Le rôle fédérateur de ces enfants est un atout pour l'aménageur soucieux de prendre en compte, en amont des projets, les usagers qui ne seraient pas impliqués dans le processus participatif « classique ». À plus long terme, on peut penser que ces enfants invités à participer à la construction du devenir de leur ville dès le plus jeune âge deviendront des adultes attentifs aux processus participatifs mis en œuvre, tout en étant d'ailleurs plus exigeants.

Une inventivité indispensable

L'application à des enfants des processus participatifs contribue également à perfectionner la méthodologie appliquée aux adultes. Face à ce public particulier, l'inventivité indispensable à tout processus participatif trouve tout son sens et toute sa portée. Les étudiants ont sensibilisé les enfants aux questions touchant à l'aménagement urbain avant d'organiser des ateliers d'urbanisme. Les explications « théoriques » ont été complétées par des visites de terrain incluant une « chasse au trésor » au trajet mûrement réfléchi.



Grâce à son aspect ludique, cette action a permis d'engager une réflexion sur l'évolution de lieux stratégiques de la commune. In fine, les enfants ont laissé libre cours à leur imagination en définissant leurs propres « partis d'aménagement » traduits sous forme de maquette.

L'expérience menée met enfin en évidence la grande technicité et la complexité des processus participatifs. Les enfants, plus encore que les adultes, font prendre conscience à l'aménageur de la difficulté à faire prendre en compte, par un public cible, les enjeux, les contraintes techniques et économiques d'un projet d'aménagement urbain. Sans se limiter à

une transmission d'informations efficace, le professionnel doit faire preuve de pédagogie. Les processus participatifs doivent ainsi être élaborés et mis en œuvre par des professionnels formés à ce nouveau mode de gouvernance.

Leur développement au profit des enfants permet de prendre en compte leur créativité, leur vision de la ville et leur capacité de proposition. Sa pertinence reste conditionnée au type de projet d'aménagement urbain concerné, mais aussi à la définition d'une méthodologie rigoureuse mise au service d'une volonté sincère d'associer les plus jeunes à la définition de la ville de demain. 🌍

La forme souvent stéréotypée des débats publics a tendance à produire le contraire de ce qu’ils recherchent : la mise en scène de propos hostiles contribue à bloquer de nombreux projets. Ce qui est en cause, c’est le manque de confiance des parties. Pourtant, à défaut de faciliter à coup sûr la décision publique, on peut l’éclairer par l’expression raisonnée des contradictions, estime Jean-Claude Flamant.

Que peut-on attendre d’une négociation et quels en sont les acteurs privilégiés ?

Jean-Claude Flamant : Nous pouvons en avoir une idée plus précise dans le cadre de la Mission agrobiosciences que j’anime depuis 2000. Il s’agit de créer des échanges sur des sujets sensibles ou controversés et de produire des formes de débats apaisées, à travers des configurations de dialogue permettant d’associer différents types d’interlocuteurs ou de partenaires et de mettre tout le monde en état de recherche avec arguments et capacité à être contredit. Dans ce cadre, les formes d’expression orale et de restitution écrite sont des repères communs qui permettent d’avancer sur les espaces du possible. Cette démarche suscite un grand intérêt, comme en témoignent les 120 000 visites quotidiennes que reçoit notre site Internet ¹. Mais cela ne va pas de soi. L’issue d’un dialogue n’est jamais prédéterminée. Et on ne libère pas forcément la décision par le dialogue.

Prenons un exemple...

J.-C. F. : C’est ce que j’appelle le paradoxe du développement durable. Comme vous le savez, celui-ci permet de croiser des préoccupations extrêmement complexes qui touchent à l’économie, au social et à l’environnement. Or, au nom justement du développement durable, on assiste à un renforcement de points de vue très argumentés mais toujours aussi hostiles. La réaction classique de rejet (le syndrome *Nimby*, « pas dans mon jardin ») se déplace alors vers un refus encore plus large (« ni ici ni ailleurs »). Ainsi, les arguments de perturbation de la vie locale par un projet sont amplifiés par les arguments d’hostilité à la mondialisation des échanges, par exemple. Cela peut conduire à des formes de régressivité, par exemple sur la nécessité de la mobilité ou sur le besoin d’infrastructures collectives. Un seul exemple l’illustre bien : celui du projet de traversée centrale ferroviaire des Pyrénées pour favoriser le ferroviaire et réduire l’importance du transport routier sur les voies littorales. Au nom même du développement durable, les arguments s’opposent et contribuent à rendre difficile tout projet alternatif.

Comment aller au-delà de cette contradiction et favoriser la décision publique ?

J.-C. F. : Cela peut paraître un objectif ambitieux, mais il faut d’abord s’écouter ! Même sur des sujets qui fâchent. Évidemment, lorsqu’il y a une échéance en vue, une décision à prendre, il est difficile que les positions ne se bloquent pas. Mais, à défaut de préparer véritablement la décision, on peut valablement l’éclairer. Ce qui est en cause, c’est le manque de confiance des parties les unes vis-à-vis des autres. Or, la forme même de nombreux débats publics, par exemple, n’est pas favorable à la mise en confiance. L’organisation de la salle, la présence d’une tribune ou les modes de gestion de l’ordre du jour favorisent l’interpellation, voire l’agressivité du public. Pourtant, d’autres modèles existent, notamment aux États-Unis et au Canada. En ce qui concerne la Mission agrobiosciences, nous avons privilégié les « forums par cercles d’échanges ». Le Conseil régional Midi-Pyrénées les a expérimentés d’ailleurs dans ses « Rencontres du Futur » ². Au Conseil de développement de l’agglomération toulousaine, les thèmes traités, comme le projet de second aéroport ou le grand contournement autoroutier, sont suffisamment engageants pour que toutes les parties veuillent s’exprimer, y compris dans leurs désaccords. L’avis que donne le Conseil de développement est donc assorti, en général, de contributions écrites développant ces points de vue différents. L’objectif, dans ce cas, n’est pas de trouver à tout prix un consensus, mais d’apprendre à travailler ensemble sur des questions difficiles et d’être capable de comprendre les arguments des autres. Il me semble que chacun peut être expert de la situation qu’il vit, pourvu que les dispositifs permettent l’expression et l’exigence de cette capacité. Or, ces ressources ne sont pas assez mobilisées dans le cadre de débats qui adoptent une forme unique. Il y a donc la place pour des formes d’expertise et d’expression contradictoires qui peuvent contribuer à éclairer valablement la décision... 

 **JEAN-CLAUDE FLAMANT**
est vice-président du Conseil de développement de l’agglomération toulousaine. Chercheur à l’Institut national de la recherche agronomique, il est responsable de la mission d’animation des agrobiosciences (agriculture, alimentation, sciences et technologies du vivant) cofinancée par le ministère de l’Agriculture et le CESR Midi-Pyrénées.

 NOTES

1. www.agrobiosciences.org

2. Ces rencontres ont eu lieu en février 2006 à Albi (Tarn) et en juillet 2007 à Gimont (Gers).

Propos recueillis par PIERRE GRAS

“ Les habitants sont les experts du quotidien ”

Impliquer les habitants dans le projet de construction de leur quartier, de leur ville, telle est la vocation de la « maîtrise d'usage ». Acteurs reconnus pour leur expertise en quotidien, les usagers ne s'imposeront pas comme un contre-pouvoir mais constitueront, aux côtés du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre, un maillon supplémentaire de la « chaîne d'assemblage » et de négociation de l'espace urbain. Les explications d'un architecte motivé.

Vous avez mis en œuvre le concept de « maîtrise d'usage » qui a même été déposé à l'Institut national de la propriété industrielle... Qu'entendez-vous par là ?

Jean-Marie Hennin : Les conseils de quartier sont le cadre privilégié et incitatif de la démarche de maîtrise d'usage dont les habitants constituent en quelque sorte la « matière première ». Des groupes de travail s'y constituent, autour des projets d'aménagement. Aux côtés du maître d'ouvrage qui commande l'ouvrage et du maître d'œuvre qui met en œuvre la commande, les « maîtres d'usage » participent à l'élaboration du projet et établissent un cahier de préconisations. Celui-ci est soumis au maître d'ouvrage qui le présente ensuite au maître d'œuvre, aux côtés du cahier des charges de l'opération. À l'instar des architectes, des urbanistes, des paysagistes et des techniciens qui construisent la ville, les habitants disposent de leur propre expertise, ils sont d'incontournables « experts en quotidien ».

prendre parfaitement, être capables de le commenter et de le diffuser, d'en devenir les « ambassadeurs ». Appropriable par les habitants, le projet doit également être acceptable par le maître d'ouvrage. Le cahier de préconisations, qui est l'aboutissement de la démarche de maîtrise d'usage, fait ressortir les souhaits des habitants sous forme de textes, de croquis, de schémas compréhensibles par les différents acteurs. Pour le réaménagement de la place Souham (XIII^e arrondissement de Paris), les habitants ont imaginé un avenir pour ce quartier délaissé, marqué par l'insécurité, ce qui les a ramenés vers l'urbanité, le « vivre ensemble ». Contrairement à la concertation, souvent superficielle et frustrante, la maîtrise d'usage permet à des citoyens de s'exprimer et d'être entendus. Nous œuvrons également pour inscrire la maîtrise d'usage dans les textes (dont le Code de l'urbanisme), pour qu'il n'y ait plus de projet sans la participation des habitants et usagers... 

Propos recueillis par PASCALE DECESSAC

Comment les habitants participent-ils concrètement à la construction du projet ?

J.-M.H. : Au départ, il ne peut exister de démarche participative sans un projet à bâtir bien identifié. Mais, *Vox populi* n'est pas *vox dei*. Il n'appartient pas aux habitants de dessiner un projet *ex-nihilo* ou de se substituer aux autres acteurs. Il convient de déterminer la part des habitants dans le projet, leur rôle consistant à exprimer souhaits, désirs, vœux ou craintes à partir de leurs expériences, afin d'élaborer un ensemble cohérent de recommandations : le cahier de préconisations. Tout au long du projet, de sa conception à sa mise en œuvre, l'exercice de la maîtrise d'usage s'attache à tisser des relations permanentes entre le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et les usagers.

Comment concilier « l'expertise en quotidien » des habitants avec l'expertise des professionnels de la ville ?

J.-M.H. : L'appropriation du projet par les habitants est indispensable. Or pour énoncer des préconisations, ils doivent le com-



JEAN-MARIE HENNIN

est architecte au sein du cabinet Hennin Normier. Il a été lauréat du Prix du projet citoyen de l'Union nationale des syndicats français d'architectes en 2005.



Fruit d'une « démarche citoyenne », la réflexion d'une petite association de l'agglomération bordelaise montre que le devenir de la ville intéresse de plus en plus les habitants forts d'une expérience de la cité. À la suite de l'« appel à idées » lancé par la FNAU, il nous a paru intéressant de leur donner ici la parole.

Quel est le point de départ de votre réflexion sur la « ville négociée » ?

Michèle Mesnard : C'est avant tout le fruit d'une démarche citoyenne. La création de l'association Martin Hector ¹, à la fin de l'année dernière, est issue d'une réflexion commune d'habitants autour de la notion de « qualité de vie » abordée sous plusieurs dimensions : l'action sociale et culturelle, la préservation des milieux et des mémoires locales, l'architecture et l'intégration du bâti dans le paysage... Les expériences de chacun dans ses vécus antérieurs (ville moyenne, Paris, banlieue, petit village, campagne...) ont largement conditionné cette réflexion. La métropole bordelaise, qui inclut plusieurs communes faisant l'objet d'une procédure GPV dans le cadre de la politique de la ville ², et le territoire très étendu de la Gironde constituent en quelque sorte notre laboratoire. Pour nous, le terme de « ville négociée » signifie qu'elle n'appartient pas qu'à ses habitants, mais aussi aux institutions, aux pouvoirs publics, à tous ceux qui concourent à sa production. Or, aujourd'hui, la production de la ville ne correspond plus au mouvement historique de développement de la cité, qui se faisait sur la ville constituée. Et on constate une immense perte de qualité.

Ne le fait-on pas déjà dans certaines agglomérations ?

M.M. : Pas vraiment. On dispose de moyens considérables pour créer des « modes de vie urbains » en territoire rural ou périurbain, et on est capable de gérer de multiples types de réseaux, y compris à distance, comme jamais auparavant dans notre histoire. Mais jusqu'à présent, des logiques purement financières ont prévalu, tant d'ailleurs pour renforcer les hypercentres que pour développer sans limites le périurbain. Il faudrait pouvoir s'inscrire clairement dans le XXI^e siècle et réorienter une partie de ces investissements dans le développement de services, notamment à travers les technologies de la communication ou les énergies renouvelables, pour fixer ou attirer une population à la recherche d'un cadre de vie équilibré, dans des ensembles urbains de meilleure qualité, mieux répartis sur le territoire. Mais il n'est pas sûr qu'on en prenne le chemin... 

Propos recueillis par PIERRE GRAS



MICHÈLE MESNARD

est la présidente de l'association Martin Hector, créée à Cenon (Gironde) en 2006.



NOTES

1. Contact : cami33@orange.fr

2. Le Grand projet de ville des Hauts de Garonne, dans l'agglomération bordelaise, associe les communes de Bassens, Cenon, Floirac et Lormont.

avec les institutions et les collectivités territoriales



Une politique d'équipement et de services doit concilier les attentes des populations et les ressources des territoires concernés. La faible densité, la dispersion de l'habitat, la concentration de l'activité économique et les disparités territoriales ne facilitent guère l'équipement équilibré des territoires. La négociation « interinstitutionnelle » peut permettre l'harmonisation des politiques publiques en matière d'équipements et services publics. Elle doit aussi assurer l'adaptation des services aux conditions et aux modes de vie des familles notamment.

Les politiques de planification urbaine et d'aménagement du territoire nécessitent elles aussi beaucoup de concertation et de négociation entre les autorités chargées de les mettre en œuvre. Comment une politique communautaire de développement intercommunal peut-elle s'exprimer au niveau local ? Comment négocier, sur quelles bases et avec qui ? Comme l'explique Jacques Theys, « certains exemples ont pu contribuer à en démystifier les promesses, les critiques – même justifiées – qu'a pu susciter le concept de gouvernance, ne doivent pas faire oublier la part incontestable d'innovation démocratique qu'il recèle. Le domaine de l'environnement, qui a joué sur ce thème un rôle précurseur, est sans doute celui où l'on mesure le mieux cette ambiguïté, d'autant que les points communs avec l'aménagement du territoire sont multiples ». Son analyse pointe ainsi les responsabilités des uns et des autres dans ce domaine où les échecs sont aussi nombreux que les expérimentations...

Le « privilège » de pouvoir négocier

Christoph von Fischer rappelle en effet que « négocier la ville » est trop souvent perçu comme « le privilège d'un petit nombre de partenaires réunissant les pouvoirs décisionnels et d'investissement ». Deux expé-

riences menées au cours de ces dernières années en Suisse et qu'il relate brièvement suggèrent un renouvellement des méthodes dans ce domaine.

Ariella Masbouni ne se satisfait pas de cette lente – quoique significative – évolution de la volonté des maîtres d'ouvrage, puisqu'elle affirme que « la mise en mouvement d'un territoire n'est possible qu'avec un engagement politique fort ». Il est difficile de « faire la ville », poursuit-elle, « sans prendre en considération l'évolution des modes de vie et le jeu des acteurs privés, qui sont à intégrer dans tout projet volontariste d'aménagement urbain. Il faut également avoir conscience que la négociation ne s'arrête pas aux hommes ; il faut aussi négocier avec le temps, les moyens, et saisir les opportunités. Ceci plaide en faveur d'un pragmatisme forcené au service d'une utopie urbaine ».

Utopique, on l'est peut-être davantage encore dans les quartiers en rénovation urbaine... Catherine Depond, témoignant d'une démarche concrète en Seine-Saint-Denis, explique quel est le prix de la réussite dans les quartiers défavorisés : « Le seul moyen d'assurer la réussite d'un projet urbain est d'obtenir l'adhésion des habitants, la collectivité le sait bien mais la difficulté est de mettre en place les outils et les lieux du dialogue ». Et avant même, tout le monde semble d'accord là-dessus, réunir les partenaires institutionnels autour de la même table... CQFD. 🇪🇺

Gouvernance des le cas de l'environnement

Le terme de « gouvernance » s'est imposé au cours des années quatre-vingt-dix comme le symbole d'une nouvelle modernité dans les modes d'action publique et le gouvernement des entreprises. Il est même devenu, en quelques années, l'un des lieux communs du vocabulaire de l'aménagement du territoire. Dans cet article ¹, l'auteur propose une réflexion critique sur cette notion qui touche de près celle de « négociation », en s'appuyant sur les innovations intervenues dans le champ environnemental.



L'environnement, un « laboratoire » de la gouvernance moderne ?

L'environnement a été en effet depuis plusieurs décennies, et reste aujourd'hui encore, un « laboratoire » où s'inventent en permanence de nouvelles formes de gouvernance : procédures démocratiques de consultation, formes flexibles de coordination, modes de gestion décentralisés, utilisation du contrat, de la médiation ou des incitations économiques, gouvernement par l'information et les principes... On pourrait multiplier les exemples qui témoignent de cet effort de modernisation de l'action publique : « Agendas 21 », « études d'impact », « accords volontaires », « marchés de droits à polluer », « autorités indépendantes », « conférences de consensus », « principe de précaution », « développement durable », « normes ou conventions négociées ». À l'évidence, cette tendance s'est notablement accélérée dans un contexte marqué par la globalisation, l'émergence des grandes régions économiques comme l'Europe, et l'influence croissante des idées libérales, au point que l'on peut parler rétrospectivement d'une véritable « révolution silencieuse » dans la conception et la mise en œuvre des politiques de l'environnement.

Il est clair que les nouvelles formes de gouvernance ont aussi été pour les politiques de l'environnement, un moyen de surmonter leurs faiblesses ou leur déficit de légitimité, et en particulier de réagir aux critiques d'inefficacité ou d'autoritarisme auxquelles elles ont été confrontées dès l'origine ². Et il n'est donc pas totalement surprenant que certains auteurs comme Anthony Giddens ou Ulrich Beck soient allés jusqu'à dire que la crise environnementale avait joué un rôle central dans l'émergence de la « modernité réflexive », comme d'ailleurs dans la « modernisation de la vie politique » : c'est sans doute dans ce domaine que l'expérimentation de nouvelles formes d'action collective a été la plus vive. Au tournant des années quatre-vingt-dix, il devint en effet évident que tout progrès supplémentaire dans la politique de l'environnement dépendait désormais de la capacité à mobiliser la société tout entière – en commençant par les entreprises, les consommateurs et les habitants. « L'intégration », « l'internalisation », « la responsabilisation », « la participation » devinrent de nouveaux slogans largement répandus.

Une gouvernance à quatre dimensions

Prises ensemble, toutes ces transformations de l'action publique dessinent aujourd'hui un « paysage » apparemment très sophistiqué de la « bonne gouvernance » ; un enchevêtrement très com-



JACQUES THEYS

est directeur du Centre
de prospective et de veille scientifique
à la Direction de la recherche et des affaires
scientifiques au ministère de l'Écologie,
du développement et de l'aménagement
durables.

viles : ent

PAR JACQUES THEYS



plexe de principes, d'instruments, d'institutions et de procédures dont on discerne mal, au premier abord, la cohérence.

En réalité, au-delà de cette apparente confusion, on constate assez aisément que ce concept commun de « gouvernance environnementale » recouvre quatre approches ou quatre réalités assez différentes :

- un souci évident de « relégitimation » et de modernisation de l'action publique, qui passe d'abord par plus de transparence ;
- des formes originales et multiples de coordination non hiérarchiques (et

transversales) des actions collectives ;

- le passage à des formes plus ouvertes de rationalité (réflexive, procédurale...) ;
- et enfin, il ne faut pas l'oublier, un certain transfert de pouvoirs vers la société civile, les collectivités décentralisées ou des institutions autonomes (nationales ou internationales).

La prise en compte de l'environnement ne peut tirer que des avantages d'une implication et d'un pouvoir renforcé des villes, des régions, des entreprises, du grand public... Ni la démocratie ni l'environnement futur n'auraient à gagner d'une situation où ce renforcement se ferait contre les formes classiques de représentation électorale ou au prix d'un affaiblissement des institutions publiques. Il ne s'agit pas, en d'autres termes, de remplacer le « gouvernement » par la « gouvernance », mais plutôt d'organiser articulation. On ne peut se contenter de constater la juxtaposition de logiques et de modes de régulation différents, se développant à plusieurs échelles – régulation de l'État, régulation de la société civile... Il faut aussi penser leur combinaison, ce qui veut dire, sans doute, dessiner de nouvelles lignes de partage.

De nouvelles lignes de partage

On a pu un moment imaginer que cette nouvelle division du travail, cette nouvelle ligne de partage, entre démocratie participative et démocratie représentative (Parlement et gouvernement) pourrait s'organiser autour des différentes étapes du cycle de vie politique – mise sur agenda, décision, mise en œuvre, évaluation et contrôle –, la participation étant le plus souvent limitée à la phase de mise en œuvre et d'acceptation des projets. On sait aujourd'hui que cette

division fonctionnelle est très largement dépassée.

Une autre ligne de partage, bien mieux argumentée, conduit plutôt à séparer la résolution de problèmes concrets et la distribution de droits généraux – les questions d'efficacité et les questions de redistribution³. Pour Patrice Duran par exemple, « *la participation ne vaut qu'en tant qu'instrument de résolution des problèmes de société, et repose clairement sur d'autres logiques que celles qui animent la démocratie politique. Ce ne sont pas, dans ce cas, les jeunes, les vieux, les femmes, dont il faut assurer la représentativité ; ce sont les problèmes qu'il faut gérer avec ceux qui les vivent, ce qui n'est pas la même chose...* »⁴. On est donc face à deux logiques d'action bien distinctes, dans une configuration très proche de la « subsidiarité active », avec deux modes d'implication démocratique sensiblement différents, mais qu'il s'agit d'articuler.

Des questions non ou mal résolues

Pour l'environnement, il semble en effet qu'une vision dualiste de l'organisation des pouvoirs, combinant l'unité et la diversité, la légitimité et l'efficacité, la mobilisation et « l'*accountability* », soit la mieux appropriée. Aux États, aux parlementaires, aux juges de prendre en charge, dans une perspective de solidarité et de protection à long terme, les risques écologiquement ou socialement intolérables, d'assurer un « filet de sécurité » contre les accidents majeurs, de garantir (par l'incitation ou la sanction) l'application effective des règles, en anticipant éventuellement la demande sociale. Aux collectivités locales, aux entreprises, à la société civile de négocier et gérer collectivement les 🏠🏠🏠





■■■■ problèmes qui les concernent, en construisant des visions partagées et en intervenant dans des procédures ouvertes de codécision.

Raisonné et sans doute réaliste, cette nouvelle division du travail – qui conduit à recentrer l'État sur les situations insoutenables et les procédures de participation sur la résolution de problèmes – laisse cependant mal résolues deux questions majeures. D'abord celle de l'intervention du citoyen dans le contrôle de la « technoscience ». Et ensuite, et peut-être surtout, celle de la participation du public et des différentes parties prenantes dans la gestion de problèmes non locaux, notamment à l'échelle européenne ou mondiale. Pour l'instant, les seules réponses crédibles à ces deux défis semblent bien être le développement et l'intervention croissante de structures de médiation et de transversalisation, situées à l'interface entre démocratie directe et démocratie représentative : régions, autorités indépendantes, forums de citoyens, conférences des consensus, fédérations associatives. Mais on voit bien qu'il s'agit là de solu-

tions transitoires, en attendant des recompositions institutionnelles qui devront être beaucoup plus profondes⁵.

Promouvoir une « démocratie cognitive »

La promesse d'un accès plus ouvert de la société civile à la décision risque malheureusement de rester purement formelle si elle ne s'accompagne pas, parallèlement, de profonds changements culturels, et surtout d'une « nouvelle donne » dans le partage du savoir et de l'expertise. La « bonne gouvernance » accorde une place centrale à l'information et à la connaissance, non seulement comme condition de mise en œuvre des politiques normatives, mais aussi comme alternative possible à ces politiques. Cependant, l'information ne suffit pas pour construire une culture commune ni pour produire de la mobilisation collective : il faut aussi pouvoir la relier à l'action quotidienne des individus, à leurs possibilités concrètes d'intervention dans la vie démocratique, et, plus largement, à une mémoire partagée.

Le premier défi à relever est de faire

émerger une culture commune de la globalité, une opinion publique mondiale. Paradoxalement, beaucoup pensent que cette conscience planétaire n'a de chance de naître que si elle s'enracine dans la réalité des communautés locales – à condition que celles-ci puissent s'engager sur des projets précis. Mais beaucoup reste à faire pour que le « penser globalement, agir localement » devienne autre chose qu'un slogan sans portée.

Le second défi, encore plus redoutable, est de réduire le fossé, qui ne cesse de grandir, entre l'expert et le citoyen, ce qui renvoie, pour l'environnement comme dans d'autres domaines, au rôle fondamental de l'éducation, à l'émergence d'une véritable culture du risque et surtout à la construction de ce qu'Edgar Morin a appelé une « démocratie cognitive ».

Comment imaginer ce nouveau contrat social entre science, société et politique ? On peut en définir quelques-unes des conditions :

- ▶ du côté des médias, un effort persévérant de pédagogie et de distanciation par rapport à l'événement ;
- ▶ du côté des scientifiques, une éthique de l'objectivation et de l'autonomie qui mette le savoir à l'abri de toute forme d'expropriation par les groupes de pression, et un souci réel de mise en débat public des connaissances ;
- ▶ du côté du système éducatif, la généralisation à tous de l'enseignement scientifique, et une meilleure intégration de



l'environnement dans les filières de formation ;

- ▀ du côté des industriels, l'acceptation du principe de précaution et de la transparence ;
- ▀ du côté de l'expert, une plus grande ouverture aux aspects sociaux et éthiques des problèmes dont il a la charge, et le souci, non pas de fournir des solutions toutes faites mais de rendre possible « *la négociation sur les valeurs qu'institue le thème de l'environnement* » (F. Ewald) ;
- ▀ du côté des autorités publiques, la transparence des objectifs et des informations et surtout l'acceptation de la pluralité de l'expertise comme instrument majeur de la démocratie – ce qui implique la volonté tenace de réduire partout les obstacles qui s'opposent au développement de la contre-expertise ;
- ▀ du côté des institutions, la mise en place de règles permettant d'éviter la confusion des pouvoirs, et la création de procédures ou de structures de médiation permettant d'assurer un véritable contrôle démocratique des choix scientifiques et techniques (rôle des autorités indépendantes) ;
- ▀ et enfin, du côté de l'opinion, une acculturation au doute et à l'idée que la connaissance ne se confond pas avec l'accumulation de certitudes, ce qui suppose aussi une certaine acceptation du droit à l'erreur pour la politique.

Comme on le constate à travers toutes ces préconisations, la « bonne gouvernance » suppose des changements struc-

Les quatre dimensions de la gouvernance

- ① Moderniser l'action publique, en accroître la légitimité et la crédibilité (*gérer la confiance et l'acceptabilité*)
- ② Développer des mécanismes non autoritaires de coordination et de régulation de l'action collective (*gérer la pluralité et la mobilisation*)
- ③ Étendre la rationalité réflexive ou procédurale (*gérer l'incertitude et la complexité*)
- ④ Changer de pouvoir (*gérer les rapports de force*)

turels et un ensemble d'innovations qui vont manifestement très au-delà du bricolage pragmatique et des « arrangements de terrain » dans lesquels on la cantonne généralement. Cette remarque ne semble pas devoir être limitée au seul cas de l'environnement. Elle devrait sans trop de difficultés pouvoir s'appliquer à la plupart des domaines de l'action publique, et notamment à l'aménagement du territoire. 

© Revue Développement Durable et Territoires, 2002-2006 (extraits). Tous droits réservés.

NOTES

1. Une première version du texte complet de cet article a été publiée dans l'ouvrage *L'aménagement durable ; défis et politiques*, sous la direction de Serge Wachter, L'Aube, 2002 sous le titre : « La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement ». Elle faisait elle-même suite à une communication faite en 1997 au colloque de Fontevraux sur « L'environnement au XX^e siècle » et à l'IIASA.
2. Sur ces critiques, voir en particulier : J. Pierre (Ed) « *Debating governance* », Oxford University Press, 2000 ; Patrick Le Galès, « *Government and governance in European cities - Implication for democracy* », papier non publié présenté à la conférence de Florence de septembre 2000 ; ainsi que Jean-Gustave Padioleau : « Les gogos de la gouvernance » - *Libération*, 1^{er} juin 2000.
3. Distinction également proposée par Giandomenico Majone, « Décisions publiques et délibération », in *Revue française de science politique*, vol 44, n°4, août 1994.
4. Patrice Duran : « Action publique, Action politique », in J.-Ph. Leresche (ed), *Gouvernance territoriale et citoyenneté urbaine : de la coordination à la légitimité*, Pedone, 2001.
5. Les propositions de Bruno Latour en France ou d'Ulrich Beck en Allemagne, visant à créer une instance parlementaire spécifique (« Parlement des choses » ou « Chambre Haute ») pour traiter des problèmes situés entre science, technique et société vont dans ce sens.



appel à idées

« Négocier la ville » est trop souvent encore perçu comme le privilège d'un petit nombre de partenaires réunissant les pouvoirs décisionnels et d'investissement.

L'introduction de démarches participatives associant un nombre important d'acteurs du développement témoigne d'un esprit renouvelé des planifications dites « stratégiques ». Deux expériences menées au cours de ces dernières années en Suisse suggèrent un renouvellement des méthodes dans ce domaine.



CHRISTOPH VON FISCHER

est géographe-urbaniste au sein du cabinet Urbaplan à Genève.



Quelles méthodes un projet partagé ?

En effet, la complexité des problématiques et la multiplication des intervenants institutionnels ou privés nécessitent de fédérer un grand nombre de partenaires autour d'une vision et d'un projet communs. L'émergence d'un projet partagé, acceptable, est ainsi devenue une étape fondamentale du développement urbain, permettant de préparer le terrain pour la « négociation opérationnelle ».

Une démarche de coproduction

La méthode de la *Future Search Conference* (FSC, « conférence du futur ») a été développée dans le monde des entreprises pour introduire et accompagner activement le changement, typiquement dans le cadre d'une restructuration pour adapter l'organisation et les procédés à un contexte ou un marché évolués. D'origine anglo-saxonne, cette méthode est apparue en Suisse romande via l'espace germanique. Depuis 2003, nous avons engagé deux démarches FSC dans le cadre des plans directeurs communaux¹ : dans la commune de Confignon (3 000 habitants), en 2004 et à Morges (15 000 habitants) en 2007. Cet article présente ces démarches et leurs résultats du point de vue du projet de territoire.

Le plan directeur sert à la définition d'une vision du développement et d'un programme de mesures à l'horizon de dix à vingt ans. Son approche transversale et stratégique, sa valeur contraignante pour les autorités et son cadre flexible en font un instrument particulièrement intéressant pour accompagner l'élaboration d'une démarche participative. Les principes de la méthode FSC se prêtent parfaitement pour un tel exercice

« d'intelligence collective » : le focus sur l'échange et le débat entre les participants, la concentration sur les convergences et l'émergence des projets partagés.

La rencontre et l'échange placés au centre

La FSC se compose de deux forums dont le premier intervient à un stade précoce au terme du diagnostic sommaire mais avant l'élaboration des concepts, le deuxième avant la finalisation des plans et les procédures légales d'approbation. Les forums reposent sur le principe de réunir durant une journée dans une même salle toute la diversité des intérêts du territoire concerné. Ainsi, à Confignon et à Morges, environ quatre-vingts personnes ont répondu à l'invitation personnelle des autorités : élus et fonctionnaires, experts, représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, scolaires, écologiques, associations...

Chaque forum suit en principe la même forme. Une présentation succincte des résultats des mandataires urbanistes établit un cadre général pour les débats et alimente la discussion. Ensuite, la majeure partie de la journée est consacrée aux discussions entre les participants. Ces dernières sont rythmées par cinq à six étapes d'environ une heure. Chaque étape comprend un travail en petits groupes d'une dizaine de personnes et se conclut par une synthèse en plénière (restitution des résultats, avec pondération éventuelle). La composition des groupes change

à chaque étape. La méthode FSC crée ainsi une dynamique de groupe et un rythme de travail qui la distinguent des forums traditionnels. Contrairement à un forum de « consultation », les participants s'engagent

“
La méthode de la *Future Search Conference* (“conférence du futur”) a été développée dans le monde des entreprises pour introduire et accompagner activement le changement



pour faire **émerger**

PAR CHRISTOPH VON FISCHER



dans une démarche de « coproduction ». Les groupes s'organisent seuls (sans « animateur »). Leur travail est encadré par les objectifs et questions spécifiques à chaque étape, passant successivement de l'analyse du présent à la vision du futur pour terminer sur les actions à entreprendre. Si, dans le premier forum, l'accent est mis sur le partage du diagnostic et l'émergence d'un cadre de référence commun (vision, projets), le deuxième forum permet de tester la pertinence et l'acceptabilité des propositions et d'approfondir les idées en fonction des préoccupations et intérêts des participants.

L'unité du lieu et du temps, la multiplication des rencontres et la simultanéité des débats créent une situation de travail très intense. Les synthèses collectives fonctionnent comme un filtre entre deux étapes. Les intérêts particuliers n'ont guère de place à moins qu'ils s'intègrent dans une vision commune. Ce sont les idées porteuses, soutenues par beaucoup et construites sur des alliances larges qui l'emportent. L'intérêt particulier de la méthode est sa capacité non seulement à faire ressortir une foule d'idées mais à les rendre acceptables pour la plus grande partie – l'émergence des convergences.

Atouts et écueils d'une démarche innovante

Appliquée dans le cadre de l'étude d'un plan directeur, la démarche remplit quatre fonctions importantes : d'abord, la définition d'un cadre de référence commun et d'une vision partagée posant les jalons pour le développement futur ; puis, l'expertise « locale » et la critique des propositions établies par l'équipe des mandataires « extérieurs » ; ensuite, l'émergence de projets porteurs conférant au plan directeur un rôle réellement opérationnel ; finalement, la mobilisation des acteurs du développement autour du « plan » comme fédérateur de dynamiques complémentaires.

Pour réussir, un certain nombre d'écueils doivent toutefois être évités. De la part des autorités, l'ouverture à des solutions différentes et la critique de leurs propres positions sont essentielles. La méthode ne se prête guère pour une opération alibi de communication. De la part des mandataires, il ne s'agit pas de former une salle de nouveaux urbanistes, mais de tirer profit de l'expérience de chacun. Le forum établit un cadre d'apprentissage réciproque dont la plus-value réside dans le partage des

savoirs. Il s'inscrit dans un processus de recherche de solutions et non pas de codécision. Elle représente ainsi un complément intéressant aux procédures légales qu'elle précède, mais ne remplace en rien les institutions démocratiques en place.

Si les événements des forums à Confignon et à Morges ont rencontré un franc succès, leur effet sur la réalisation des projets est pour l'instant plus difficile à évaluer. Mais les réactions des participants ont confirmé l'importance d'un tel cadre de réflexion et d'agitation collective pour percevoir de nouvelles alliances et partenaires en dehors des débats institutionnels trop canalisés par les stratégies de « blocs » politiques. Ou pour utiliser les termes de Pierre Calame, « *se doter de moyens opérationnels sur un territoire, c'est le doter, comme d'un savoir-faire collectivement partagé, de processus par lesquels on apprend à dialoguer, à faire émerger des solutions* »². 🌐

NOTES

1. En Suisse, le plan directeur communal est un instrument de planification stratégique dans les domaines de l'urbanisation, de la mobilité, de l'environnement et des équipements. Contraignant pour les autorités, il précède le plan des zones qui établit le cadre légal général de l'occupation du sol et des règles de construction. Il s'agit du principal outil pour orienter le développement des communes. L'établissement d'un plan directeur communal est obligatoire dans plusieurs cantons.

2. Pierre Calame : « Territoires et développement durable : les conditions de pertinence des agendas 21 locaux » ; exposé à Saint-Brieuc à l'occasion de l'assemblée plénière de l'Observatoire départemental du développement durable, 4 novembre 2004.

Ariella MASBOUNGI

“ La mise en mouvement d'un territoire n'est possible qu'avec un engagement politique fort ”

Établir un consensus entre les acteurs publics avant d'intégrer les acteurs privés, négocier avec le temps et avec les citoyens : telle est la méthode la plus appropriée pour construire un projet urbain réussi, selon Ariella Masboungi. S'appuyant sur son expérience internationale, elle apporte un éclairage empreint de pragmatisme sur la conduite d'une négociation. Entretien.

Que faut-il attendre d'une « ville négociée » ?

Ariella Masboungi : Il apparaît de plus en plus que la ville européenne démocratique n'obéit pas aux « diktats » et en particulier à ceux des urbanistes. Elle ne se plie pas à la mise en ordre rationnelle et cartésienne à laquelle aspireraient élus et urbanistes, comme en témoigne la faible application des planifications rationnelles des décennies précédentes, à l'inverse de la notion de planification stratégique telle que pratiquée par nos voisins ibériques. Il est en effet difficile de « faire la ville » sans prendre en considération l'évolution des modes de vie, du jeu des acteurs privés, qui sont à intégrer dans tout projet volontariste d'aménagement urbain. Lorsque l'on s'interroge sur la ville négociée, il faut se poser une seule question : « Comment construire ensemble ? » Il faut également avoir conscience que la négociation ne s'arrête pas aux hommes ; il faut aussi négocier avec le temps, les moyens et saisir les opportunités. Ceci plaide en faveur d'un pragmatisme forcené au service d'une utopie urbaine. Ce n'est pas incompatible, loin de là.

Parmi les projets urbains que vous avez étudiés, lequel vous apparaît le plus exemplaire en matière de négociation ?

A.M. : Bilbao Ria 2000 est un exemple remarquable de coordination réussie entre acteurs publics pour construire un projet de ville. Il faut souligner le volontarisme exceptionnel des élus qui ont porté les projets de Bilbao, malgré le scepticisme ambiant. La motivation première de ce projet, comme de tant d'autres, était d'améliorer l'économie du territoire, de le régénérer. Pour porter ce projet, une structure publique de droit privé s'est constituée, réunissant tous les acteurs concernés, y compris les autorités portuaires, les chemins de fer. Ce qui a servi de levier tant au plan financier qu'à celui de la capacité de prise de décision ferme. D'une manière générale, le partenariat public-public favorise la bonne marche de la négociation qui s'ensuit entre acteurs privés. Il est plus facile pour des acteurs privés de s'associer à un projet ayant déjà fait l'objet de concertations approfondies entre structures publiques. Mais le plus difficile est justement l'obtention de ce consensus entre les structures publiques.

Qui sont ces acteurs du « construire ensemble » ?

A.M. : La construction de la ville ne peut se faire sans des négociations avec les maîtres d'ouvrage, les décideurs et les techniciens, les techniciens entre eux, les partenaires privés, les institutions et les habitants... Tous ces acteurs doivent peu à peu parvenir à des consensus pour construire un projet urbain cohérent. Mais en l'absence d'un porteur de projet, d'un décideur politique capable de prendre des décisions audacieuses, aucun projet ne peut réellement émerger. Comme le disait très justement Gaston Defferre, « la technocratie n'existe qu'en l'absence de pouvoir politique ». La mise en mouvement d'un territoire n'est possible qu'avec l'engagement politique fort d'un élu. Ce fut le cas à Saint-Nazaire, Roubaix ou Gênes, des villes qui, sans l'intervention volontariste de leur maire, auraient connu un destin tout autre. Les projets sont toujours des histoires d'hommes qui prennent le risque de l'échec et qui croient au mouvement.

Comment réussit-on un projet urbain « négocié » ?

A.M. : Dans tout projet, même d'importance, il faut cibler les actions prioritaires et stratégiques et les mettre en œuvre rapidement. Il en va de la crédibilité du projet et de son acceptation par les habitants et les usagers. À Bilbao ou à Gênes par exemple, ce sont les actions les plus facilement réalisables qui ont été menées prioritairement. Elles ont permis au projet de s'imposer concrètement et de changer l'image du territoire concerné. Ensuite, les actions plus complexes et de plus grande envergure ont pu être lancées sur le « temps long ». Réussir un projet en le faisant passer de l'intention à la réalisation, impose de réduire autant que faire se peut les temps inutiles – c'est-à-dire les temps de la non-décision, des combats entre logiques sectorielles. Nul ne peut garantir le succès d'un projet a priori, mais il est nécessaire dans un premier temps de le crédibiliser,



ARIELLA MASBOUNGI

architecte-urbaniste de l'État, est chargée de la mission « Projet urbain » auprès du directeur de la DGUHC du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables. Elle dirige les Ateliers projet urbain et la collection *Projet urbain* coéditée par le ministère et les éditions de La Villette, ainsi que le grand prix de l'urbanisme et la collection d'ouvrages qui lui est liée aux éditions Parenthèses.



de créer des valeurs communes, qui rassemblent.

Quel est le rôle du maître d'ouvrage dans le processus de négociation ?

A.M. : Son rôle consiste à assembler les compétences et à mettre en mouvement un territoire en veillant à ce que les oppositions habituelles entre logiques sectorielles ne « déshabilent » pas le projet, ou ne le retardent pas infiniment, comme c'est souvent le cas. Le maître d'ouvrage doit aussi assurer la gestion des temporalités, c'est-à-dire programmer l'intégration des différentes exigences en faveur de la réalisation du projet. Pour passer à l'acte, le maître d'ouvrage a besoin du pouvoir politique avec lequel il doit pouvoir échanger, se concerter et qu'il doit être capable d'interpeller. Il y a souvent, en France, trop de soumission au pouvoir politique qui a certes le dernier mot, mais qu'il serait bon de savoir contrarier lorsque nécessaire, en déplaçant la question posée, en faisant œuvre de propositions, de nouvelles hypothèses. Trop de sujétion est nuisible.

Mais comment « passer à l'acte », justement ?

A.M. : L'architecte-urbaniste David Mangin affirme qu'« *il faut passer du produit au projet* ». Cela s'applique parfaitement à la négociation. Pour donner davantage de cohérence à la ville-territoire, faite de produits

(chaînes commerciales, lotissements, etc.), il faut la doter d'une vision, d'un projet. Ce qui est encore, hélas, trop rarement le cas à ce jour. Plutôt que de condamner le processus à l'œuvre, sans efficacité sur son extension, peut-être serait-il judicieux d'utiliser la force et l'énergie des acteurs qui en sont responsables pour progresser ensemble. Par exemple, faire de la route un axe structurant paysager, un support de transports en commun, la

ponctuer de polarités, etc. Il ne faut pas opposer plan et projet. Tout projet devrait s'appuyer sur une planification stratégique mais aussi nourrir celle-ci, en étant vigilant pour capter les bonnes dynamiques, celles qui mettent en mouvement le territoire... 🌍

**Propos recueillis par
PASCALE DECRESSAC**



“ Orienter les collectivités dans leurs choix vis-à-vis des habitants ”

Outil destiné à éclairer les projets urbains, la SAES (Société d'aménagement économique et social) analyse sur le terrain, en Seine-Saint-Denis, les modes de vie des habitants et élabore des démarches participatives pour leur démontrer l'intérêt d'un projet urbain et les réconcilier avec la vie publique. Les explications d'un chef de projet engagé.

La SAES agit aux côtés des villes pour les aider à mener leurs projets. Quel est son objectif ?

Catherine Depond : La politique de renouvellement urbain poursuit plusieurs objectifs. Le premier est d'offrir un cadre de vie digne aux habitants. Le second consiste à intégrer ou à réintégrer les habitants dans une dynamique sociale et économique. Le troisième vise à réconcilier les habitants avec la vie publique en prenant en considération leur parole et leur capacité à construire un projet cohérent. Notre rôle n'est pas de décider seuls des projets à mettre en œuvre, mais d'analyser avec eux et de prendre en compte les pratiques individuelles et leurs modes de vie ; et cela ne peut émerger que d'un travail de concertation. Par exemple, nous avons pu partager l'intérêt d'un projet de jardin public en cœur d'îlot, où aujourd'hui il y a du stationnement. Le seul moyen d'assurer la réussite d'un projet urbain est d'obtenir l'adhésion des habitants, la collectivité le sait bien mais la difficulté est de mettre en place les outils et les lieux du dialogue.

Quel est le rôle précis de la SAES dans ce domaine ?

C.D. : La SAES intervient pour aider la collectivité à définir son projet et ensuite pour le faire partager. Nous organisons plusieurs rencontres avec la population îlot par îlot pour assurer une communauté de compréhension. En effet, les habitants ont parfois une vision étroite et utilitaire de leur quartier : ils connaissent surtout leur rue, l'école de leurs enfants, les stations de transports en commun et les commerces de proximité... Ces rencontres nous permettent de mieux comprendre leurs habitudes, leur manière de vivre au quotidien. Nous organisons parallèlement des réunions avec les personnes porteuses d'une réflexion spécifique sur le quartier, comme les gardiens d'immeubles, les enseignants, les responsables de crèches ou de PMI, qui peuvent avoir une vision plus précise de certains aspects du quartier. Et, bien entendu, nous participons aux réunions publiques organisées par les élus pour présenter le projet global.

Quels sont les problèmes les plus fréquemment évoqués par les habitants ?

C.D. : Ce sont surtout les problèmes de la vie quotidienne. Pour qu'un projet soit crédible et accepté par la population, il doit prendre en compte les difficultés que les habitants rencontrent tous les jours. Parallèlement aux informations apportées sur les projets à long terme, il est essentiel de fournir des réponses aux habitants à court terme. Nous travaillons en permanence avec les services techniques de la ville et les bailleurs sociaux qui assurent la gestion urbaine de proximité : la collecte des déchets, les problèmes de sécurité... Les habitants évoquent aussi souvent la gêne pendant les travaux ; autant que possible, des aménagements provisoires sont réalisés rapidement, quelquefois par des chantiers-écoles, c'est une autre manière d'impliquer la population...

Comment les démolitions de logements sont-elles présentées ? Font-elles l'objet de discussions préalables ?

C.D. : La démolition est l'une des actions qui peut modifier l'image d'un quartier, mais ce n'est pas la seule réponse ; la décision de démolir relève toujours du niveau politique. La première réunion a lieu entre les élus impliqués dans le projet, le bailleur et la SAES. Puis le conseil municipal est informé par le maire. Et ensuite, la ville organise des réunions avec les habitants concernés. Il est essentiel de les informer précisément des raisons de cette décision et de les rassurer sur les conditions de relogement. C'est un moment toujours difficile à vivre : le domicile est souvent l'unique lieu « rassurant », précisément. Une charte du relogement a été établie avec les habitants : elle définit les obligations des bailleurs lors du relogement. Un accompagnement personnalisé et des aides sociales peuvent être apportés si besoin. 🇫🇷

Propos recueillis par PASCALE DECRESSAC

 **CATHERINE DEPOND**
est directrice déléguée
de la Société d'aménagement
économique et social des villes
de Sevrans, Aulnay-sous-Bois,
Le Blanc-Mesnil et Villepinte,
en Seine-Saint-Denis.

avec les entreprises et les milieux économiques



Attirer l'emploi (et le garder) est devenu, depuis le début des années quatre-vingt, une priorité pour les pouvoirs publics locaux. Les grandes entreprises internationales susceptibles d'en créer n'ont souvent que l'embarras du choix lorsqu'elles cherchent de nouvelles implantations. L'implantation de Toyota à Valenciennes il y a une quinzaine d'années, celle d'Eurodisney à Marne-la-Vallée, il y a vingt ans, ou le programme ITER à Cadarache, plus récemment, illustrent l'attractivité des grands projets d'activités. Comment les pouvoirs publics négocient-ils l'arrivée de ces « géants » dont les conséquences sont considérables sur les équilibres territoriaux ?

Par ailleurs, le partenariat s'impose de plus en plus pour construire la ville – et pour la financer et la gérer au quotidien. Si elles veulent trouver une clientèle, les opérations d'urbanisme doivent offrir des formes et des « produits » urbains diversifiés et faire largement appel au secteur privé, tant au niveau des financements que des opérateurs. Les programmes des opérations, les « tours de table » qui les financent et les procédures qui les encadrent doivent intégrer cette nouvelle donne qui n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement même de la ville. Cette exigence peut en effet, sans que l'on y prenne garde, imposer de véritables mutations urbaines pas toujours maîtrisées. Les besoins de l'économie moderne font-ils levier ou seront-ils à terme un obstacle à un développement harmonieux et durable du territoire ?

Vers une gouvernance partagée ?

Pour répondre à ces interrogations, Patrick Vandevoorde, qui s'exprime sur la question du partenariat public-privé – ni ange ni démon –, et Isabelle Baraud-Sarfaty, inter-

viewée sur la place et le rôle des entreprises dans la construction et la gestion de la ville, proposent des analyses contrastées. Elles convergent au moins sur un point : le caractère désormais incontournable des entreprises comme « actrices » de la ville. D'ailleurs, « *depuis des siècles, sphères privées et publiques coexistent, collaborent ou s'affrontent, qu'il s'agisse de l'initiative des projets, de leur financement, ou encore de la captation des plus-values qu'ils génèrent* », souligne P. Vandevoorde. Mais aujourd'hui, explique Isabelle Baraud-Sarfaty, « *les modes de présence des entreprises dans la ville évoluent significativement. Le rôle des entreprises privées s'accroît au moment même où elles se concentrent – ce qui les érige en acteurs de plus en plus puissants – et où elles se financiarisent – ce qui entraîne des répercussions sur la ville qu'elles contribuent à fabriquer...* ».

Dans son interview, Pierre-Emmanuel Reymund nous rappelle donc opportunément que cette évolution nous conduit à imaginer des formes de « gouvernance partagée » qui soient réellement adaptées aux enjeux du futur et dans lesquelles entreprises et collectivités doivent s'habituer à parler le même langage, au bénéfice du « projet métropolitain ». Sans oublier les nécessités d'un dialogue « plus opérationnel », de son point de vue, avec la population. En contrepoint, l'article de Danièle Kaisergruber souligne fort justement que l'« art de négocier », davantage présent dans l'entreprise que dans la ville, du moins dans notre pays, est bel et bien « une culture sociale à construire ». Y compris en allant contre la logique même de notre « culture du conflit » bien française... 🌍

Partenariat public-privé

Vaste sujet que celui du financement de la ville où, depuis des siècles, sphères privées et publiques coexistent, collaborent ou s'affrontent, qu'il s'agisse de l'initiative des projets, de leur financement, ou encore de la captation des plus-values qu'ils génèrent. Mais, comme l'explique l'auteur, le partenariat public-privé, apparu au cours de la dernière décennie, ne mérite certainement ni l'excès d'honneur ni l'excès d'indignité que certains lui attribuent.



PATRICK VANDEVOORDE

est directeur du département
infrastructures d'intérêt général à la Caisse
des dépôts et consignations.

Le terme de « partenariat public-privé » (PPP) peut recouvrir des acceptions très différentes, n'étant couvert par aucune définition juridique. On ne l'utilisera ici ni dans un sens trop étroit (le contrat de partenariat défini par l'ordonnance du 17 juin 2004) ni dans un sens trop extensif (l'ensemble des coopérations entre secteurs public et privé), mais comme couvrant toute forme de réalisation et de gestion d'équipements publics avec externalisations de la maîtrise d'ouvrage et du financement ¹.

Ces différents types de contrats répondent à la même logique économique, qui est celle du financement de projet appliqué à un ouvrage public. Le projet doit être structuré de sorte qu'il dégage en son sein les ressources (qu'elles proviennent des clients privés, des clients publics ou d'une combinaison des deux) permettant d'assurer sa réalisation et sa gestion sous la forme d'un arbitrage entre ce que paie l'utilisateur et ce que paie le contribuable pour un équipement collectif.

Question de méthode

L'exercice de structuration du projet comprend toujours les mêmes étapes. La première est l'allocation des risques. Il s'agit d'identifier aussi précisément que possible tous les risques susceptibles d'influer sur le projet (matrice des risques) et d'affecter chacun d'entre eux au partenaire le mieux à même de les maîtriser techniquement et de les assumer financièrement.

Ensuite, il convient de déterminer la « robustesse » du montage, c'est-à-dire de définir l'ampleur du capital (ou quasi capital) nécessaire pour résister aux aléas. S'il est vrai qu'il alourdit le plan de financement du projet, parce qu'il supporte les risques les plus élevés et provient des fonds propres des investisseurs qui constituent une ressource coûteuse, le capital donne sa solidité au montage.

Enfin, il est nécessaire d'étudier la « bancabilité » du projet, c'est-à-dire de trouver les ressources financières permettant le montage du projet. Pour les prêts, il faut trouver le bon couple risque-marge, avec toute la problématique des garanties et des sûretés que cela implique. Pour les fonds propres, il faut rechercher le bon couple risque-rentabilité et la bonne utilisation des différents instruments de la « boîte à outils » financière.

Public-privé : et si l'union faisait la force ?

Dynamiser la croissance économique sans trop peser sur les finances publiques, tout en donnant à la décentralisation les moyens de son ambition, pour relever ce double défi, les pouvoirs



: ni ange ni démon

PAR PATRICK VANDEVOORDE



publics doivent franchir des barrières réglementaires et liées aux modes de fonctionnement divergents des acteurs publics et privés. Il serait judicieux de mobiliser les ressources financières privées inemployées sur des projets dont la nation a un besoin avéré, mais qui ne peuvent pas être réalisés en raison des contraintes budgétaires, qu'elles soient issues du pacte européen de stabilité ou de nécessités strictement nationales. L'action publique ralentie par les pesanteurs administratives qui conduisent fréquemment à une gestion imparfaite des

montants investis, que ce soit en termes de coûts, de délais de réalisation ou de qualité du service, pourrait également gagner en efficacité en s'inspirant des pratiques privées, souvent plus pragmatiques. Enfin, pourquoi ne pas stimuler au service d'équipements publics l'initiative privée peu valorisée et peu encouragée ? La France a su, au cours des siècles passés, se montrer dynamique et innovante dans l'organisation des coopérations entre les secteurs public et privé. En témoignent la construction des canaux aux XVII^e et XVIII^e siècles, la réalisation

des percées haussmanniennes à Paris sous le Second Empire, l'essor extraordinairement rapide du chemin de fer, des réseaux de tramways, de l'alimentation en gaz et de l'électricité à la fin du XIX^e siècle. Tout cela est le fruit d'une initiative privée particulièrement dynamique et de pouvoirs publics soucieux de l'orienter vers la satisfaction de l'intérêt général mais non de s'y substituer. La France a ainsi progressivement bâti le modèle de la concession de travaux et de services publics, aujourd'hui utilisée partout dans le monde sous des 🏗️🚆🏠

■■■ appellations diverses, mais dont le champ ne couvre pas tous les besoins. En libérant les énergies et les capacités d'initiatives tout en offrant un cadre clair, juridiquement sécurisé et donnant les garanties de transparence que requiert la conduite des affaires publiques, les partenariats public-privé peuvent répondre à ces besoins bien réels et permettre, sans augmenter les ressources financières publiques, de faire plus, de faire plus vite, de faire mieux.

« En avoir pour son argent »

Tout montage présente des limites. Ainsi, l'utilité socio-économique du projet est un préalable indispensable, qui ne dépend pas du mode de réalisation retenu : un projet sans intérêt le sera tout autant monté en PPP. Par ailleurs, le financement privé et l'apport de garanties ont un coût. Le partenaire privé empruntera toujours dans des conditions légèrement plus onéreuses que la personne publique avec laquelle il contracte. Garantir un délai, un coût, des performances représente une valeur économique, de même que les garanties apportées par un contrat d'assurance s'accompagnent du versement d'une prime d'assurance. Le partenariat public-privé ne se justifie donc que si ces coûts sont compensés par des gains clairement identifiables au moins équivalents.

Si l'utilité socio-économique du projet est un préalable indispensable, l'objet du partenariat est de transformer cette utilité socio-économique en rentabilité financière et en faisabilité budgétaire, en concevant la ressource publique non comme la seule voie de financement mais comme un levier permettant de mobiliser des ressources privées, et en optimisant l'allocation des risques entre acteurs publics et privés, de façon à créer de la valeur.

Un projet correctement monté peut permettre de réaliser des gains compensant



largement les surcoûts de financement. Pour y parvenir, il est nécessaire tout d'abord de mieux définir le programme.

La puissance publique pourra se concentrer sur sa mission essentielle, la définition du programme – c'est-à-dire la définition des finalités de l'équipement public et non les moyens techniques de les atteindre. La maîtrise d'ouvrage privée, capable de s'affranchir des contraintes de la loi MOP et du Code des marchés publics, peut permettre de réaliser plus vite et avec une plus grande garantie sur les coûts et les délais. Quant à la responsabilisation sur la durée et l'externalisation des tâches de gestion technique, elle permet de gagner en coût, en sûreté et en qualité de fonctionnement et d'entretien.

Le PPP permet de réduire l'exposition aux coûts du partenaire public, même si celui-ci a la nature d'un « coût caché » qui ne se révèle qu'en cas de difficultés. Il permet aussi de « sanctuariser » les crédits d'entretien, qui sont les parents pauvres de la

dépense publique et génèrent une perte de valeur patrimoniale des équipements publics. Un autre moyen de réaliser des gains peut consister à faire payer l'utilisateur à côté du contribuable, dans des conditions plus souples que ne le permettent les règles de la délégation de service public. Cela consiste aussi à utiliser le péage comme instrument de régulation de l'usage de l'équipement quand celui-ci présente des contraintes de capacité. Enfin, il est essentiel de systématiser l'utilisation « duale » des équipements publics, c'est-à-dire leur utilisation à des fins privatives sur les périodes de temps où ils ne sont pas nécessaires à l'exercice du service public, réduisant d'autant le coût supporté par la collectivité.

Les conditions du succès

Le PPP peut ainsi s'avérer un moyen puissant de maîtrise des risques et, bien conduit, de meilleure efficacité des financements publics consacrés à l'équipement urbain. Ces potentialités ne se transformeront toutefois en réalité que si ce partenariat n'est pas vécu comme un seul montage juridico-financier mais s'accom-

“
*S'il ne justifie
ni les espoirs
inconsidérés
ni les opprobres,
le partenariat
public-privé est
réservé aux projets
qui, par leur
dimension et leur
complexité,
le justifient
vraiment*
”

pagne d'un changement profond des pratiques. Pour les clients publics, cela consiste à adopter un nouvel état d'esprit : « faire faire plutôt que faire », imposer non des obligations de moyens mais des obligations de résultat, acheter non un ouvrage mais un service, c'est-à-dire un ouvrage géré et entretenu, voire de confier le service public qui y est attaché. Pour les entreprises et les industriels, il s'agit de raisonner sur le long terme en considérant la durée de vie de l'ouvrage et non sa seule période de réalisation et en internalisant les arbitrages entre investissement et fonctionnement.

Le partenariat public privé prend place dans l'élaboration de la « ville négociée ». Ne s'appliquant qu'aux équipements publics, il ne peut certes être considéré comme un substitut aux procédures d'aménagement. S'agissant d'un contrat, il suppose aussi que le programme des besoins soit déterminé au préalable par la

puissance publique. En revanche, à la différence des marchés et des concours, il permet un véritable dialogue compétitif entre partenaires publics et privés pour finaliser ce programme et déterminer les conditions optimales de sa mise en œuvre. S'il ne justifie ni les espoirs inconsidérés que certains ont pu placer en lui, ni les opprobres dont d'autres l'ont couvert, ce type de partenariat est réservé aux projets qui, par leur dimension et leur complexité, le justifient vraiment. Néanmoins, il peut être un outil particulièrement efficace, vecteur d'un renouveau de l'action publique. 🌐

➡ NOTES

1. Plusieurs types de partenariats public-privé peuvent être identifiés.
 - Dans l'esprit du crédit-bail immobilier, les PPP de portage immobilier ou de financement-réalisation correspondent à un transfert du risque de construction.
 - Dans l'esprit du système anglais, les PPP « performanciels » ou de financement-réalisation-gestion/maintenance assurent, avec un paiement à disponibilité, un service complet sans prise en compte du risque commercial. Un transfert des risques de construction et de gestion technique est effectué.
 - Se rapprochant de la délégation de service public, les PPP « pseudo-concessifs » ou de financement-réalisation-exploitation englobent aussi une partie du risque commercial (ou de fréquentation), que le paiement soit assuré directement par l'usager ou pris en charge par la puissance publique (péage virtuel).



L'art de négocier, une à construire

PAR DANIELLE KAISERGRUBER

Il faut donc accorder la plus grande attention à la « construction des acteurs collectifs de la négociation », à la définition de ce que l'on attend de cette négociation et des engagements de chacune des parties prenantes, explique l'auteure. C'est à cette condition que la « ville négociée », c'est-à-dire finalement la contractualisation d'une part importante de la vie sociale, peut aboutir à la responsabilisation de chacun.



Dans toute négociation, il faut d'abord « constituer les acteurs », ce qui ne va pas toujours de soi, puis définir les échelles de négociation (et donc de gestion des conflits et de conciliation des intérêts), et enfin se mettre d'accord sur le statut de ce qui sera négocié. Les conflits existent de longue date dans les entreprises parce qu'existent des intérêts divergents, et aujourd'hui les partenaires sociaux ont une place essentielle dans la société du fait de leur rôle dans la gestion des institutions de protection sociale.

Or, les organisations syndicales et les institutions représentatives du personnel ne jouent pas un rôle identique dans tous les pays. Ainsi, il existe en France un monopole syndical de la négociation. D'autres pays développent des approches sensiblement différentes : ce sont ceux qui sont élus qui représentent les intérêts des salariés et non des institutions permanentes.

Sortir du conflit ou bien l'éviter ?

En France, la négociation permet en général de sortir du conflit, alors qu'en Allemagne, par exemple elle permet surtout de l'éviter. Autre caractéristique française, que l'on retrouve sur de nombreux sujets : l'appel à l'État et au politique pour résoudre les conflits. En France, pays du « contrat social », le caractère tripartite – entre les entreprises, les salariés et l'État – des négociations s'impose. Dans la vision du « contrat social », de Rousseau, qui a profondément marqué nos modes de penser, la multitude des intérêts particuliers se réduit au profit d'un seul acteur : le « souverain » ou le pouvoir de l'État. L'État-arbitre est ainsi appelé sans cesse à la rescousse, qu'il s'agisse d'un conflit social ou d'un problème d'environnement, et nous manquons d'une tradition plurielle de prise en compte des intérêts et des points de vue des différentes parties prenantes. En revanche, dans des pays à négociation bipartite (patronat et syndicats) et à organisation politique réellement décentralisée, comme l'Allemagne ou la Suède, la capacité à débattre publiquement et à s'entendre localement est beaucoup plus grande.

En outre, les territoires de la négociation se sont élargis, les grands groupes étant présents dans de nombreux pays. Mais l'internationalisation de l'économie est plus rapide que celle des organisations et un compromis jugé positif dans une organisation nationale ne l'est pas forcément à l'échelle internationale. Ainsi, lors du conflit qui a accompagné la fermeture de l'usine Renault de Vilvoorde, tandis que les syndicats belges recherchaient des alternatives à la fin du site, les syndicats espagnols se sont immédiatement mis d'accord pour organiser le travail de sorte de reprendre les commandes de l'usine belge.



DANIELLE KAISERGRUBER

est directrice de DKRC, cabinet d'études et de conseil en relations sociales.

Elle est l'auteur de plusieurs ouvrages :

L'Europe de l'emploi (1994),

Négocier la flexibilité (1997),

Le temps de travail de ceux qui ne le comptent pas (1999),

Tout n'est pas économique (2001).



culture sociale



La question des échelles, des périmètres est essentielle pour la négociation, mais elle pose de redoutables problèmes à la démocratie, dans l'entreprise comme dans la ville. Comment ne pas enfermer la négociation locale dans les petits sujets tandis que les questions plus stratégiques se discutent à un autre niveau ?

Être d'accord sur ce que l'on veut négocier

Être d'accord sur ce que l'on veut négocier et sur le statut et l'impact de ce qui sera négocié : il s'agit là d'un préalable. Il n'y a pas de fondement juridique à la paix sociale en France, tandis qu'en Allemagne, les négociations se font par branches professionnelles et il est interdit de faire grève pour contester sur les décisions prises lors de négociations. Autre exemple : en Irlande, on peut négocier l'ensemble des

paramètres sociaux pour une durée assez longue (jusqu'à six ou sept ans) dans le cadre d'un Pacte national socio-économique qui engage les différents partenaires.

Autant dire que négocier suppose de renoncer à la culture de la contestation et de la critique permanente, il s'agit bien d'assumer, pour un syndicat comme pour une association d'usagers, les conséquences de ce que l'on a négocié – qui est nécessairement un compromis. Sinon il s'agit de « consultation » ou de « concertation », mais pas de « négociation » : la clarté dans la définition des termes et dans le positionnement de « qui décide » est importante.

Il faut donc accorder la plus grande attention à la « construction des acteurs collectifs de la négociation », à la définition de ce que l'on attend de cette négociation et

des engagements de chacune des parties prenantes. C'est à cette condition que la « ville négociée », la contractualisation d'une part importante de la vie sociale peut aboutir à une responsabilisation de chacun.

Quant au rôle des syndicats et des représentants des salariés dans les débats sur les territoires et sur l'urbain, force est de reconnaître qu'il n'est pas très développé. Le dialogue social territorial est plus aujourd'hui un mot qu'une réalité, même si la responsabilité sociale des entreprises se met en place progressivement sur les territoires, avec quelques évolutions intéressantes en matière de négociation, comme sur l'ouverture des commerces le dimanche ou les politiques de formation continue. 🇪🇺

“ L'émergence des entreprises parmi les acteurs de la ville est inéluctable ”

La transformation de la ville par les entreprises est l'une des principales mutations à l'œuvre dans la ville contemporaine. En effet, les entreprises émergent comme « acteurs de la ville » au moment même où elles se concentrent et se « financiarisent ». Pour Isabelle Baraud-Serfaty, il est temps de comprendre la véritable nature de ce changement pour pouvoir l'organiser plutôt que devoir le subir.

Quelle est, selon vous, la place des acteurs économiques dans la « ville négociée » ?

Isabelle Baraud-Serfaty : Si l'on définit la ville comme étant à la fois un cadre bâti et un ensemble de missions de services publics, force est de constater que les entreprises y sont triplement présentes. Elles utilisent de l'espace : bureaux et locaux d'activité, mais aussi espaces pour recevoir du public (commerces, cinémas...). Elles produisent de l'espace : selon la chaîne classique des métiers de l'immobilier, un promoteur achète le terrain à un aménageur et le revend soit à l'utilisateur final, soit à un investisseur. Dans certains cas, le rôle de l'entreprise va plus loin : ainsi, Val d'Europe est, pour l'essentiel, une ville conçue par le groupe Disney. Enfin, les entreprises gèrent des services publics dans le cadre de contrats spécifiques, dans les domaines de l'eau, des déchets et des transports, notamment. Or, ces modes de présence des entreprises dans la ville évoluent significativement. En effet, le rôle des entreprises privées s'accroît au moment même où elles se concentrent – ce qui les érige en acteurs de plus en plus puissants – et où elles se financiarisent – ce qui entraîne des répercussions sur la ville qu'elles contribuent à fabriquer ¹.

Les entreprises sont également de plus en plus internationales. Or, vous suggérez que l'on assiste désormais à une nouvelle étape. Pourquoi ?

I. B.-S. : Jusqu'à présent, l'internationalisation se situait principalement au niveau du « compte de résultat » de l'entreprise : les fournisseurs et surtout les clients étaient de plus en plus internationaux, entraînant une implantation des entreprises à l'étranger. Or, désormais, l'internationalisation concerne également le « bilan », et en particulier l'actionnariat de l'entreprise. Et, surtout, elle touche tous les secteurs de la ville. Jusqu'à présent essentiellement limitée au secteur de l'immobilier ², elle concerne désormais des secteurs de plus en plus sensibles du point de vue politique et urbain : ports, aéroports, logements sociaux, services publics ³. Certes, des résistances existent. Mais le mouvement paraît inéluctable.

En quoi la financiarisation des entreprises a-t-elle un impact sur la ville ?

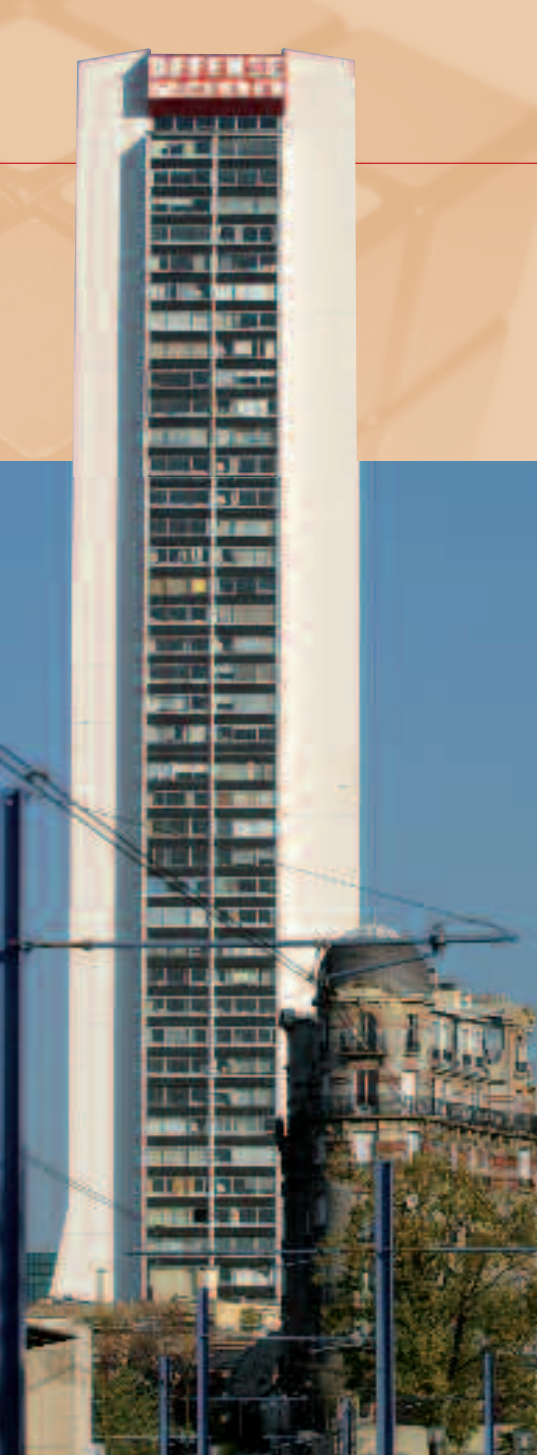
I. B.-S. : De plus en plus, les notions de rentabilité, de liquidité et de risque deviennent centrales en urbanisme. En particulier, il est frappant de voir combien le risque, qui est une notion fondamentale en finance, structure de



ISABELLE BARAUD-SERFATY

est maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris (Master Stratégies territoriales et urbaines).





« plus de public » ou en tout cas « mieux de public ». Face à des entreprises qui sont davantage présentes et dont les logiques d'intervention évoluent, les collectivités locales doivent repenser leur rôle, à la fois pour encadrer l'action de ces entreprises et l'optimiser dans le sens des intérêts locaux. Elles devraient à mon sens se concentrer sur leur « cœur de métier » : la définition de leurs besoins et le contrôle. Il s'agit de « faire faire » plutôt que faire, tout en se dotant des moyens de négocier avec les acteurs privés. Il s'agit ensuite d'appeler à un nouvel état d'esprit et de supprimer toutes les barrières de la pensée. La connaissance réciproque des différents acteurs publics et privés est indispensable. Les responsables, élus ou professionnels, des collectivités locales doivent comprendre les modalités d'intervention du secteur privé. Enfin, il s'agit de contribuer à faire émerger chez les acteurs privés une « conscience urbaine » qui soit à la hauteur de l'influence qu'ils exercent... 

Propos recueillis par PIERRE GRAS

plus en plus la fabrication de la ville. Les *gated communities*, les enjeux de mixité ou certains des projets urbains les plus audacieux peuvent ainsi être analysés au travers de ce prisme...

Quelles pourraient en être les conséquences à long terme pour les villes ?

I.B.-S. : Le rôle des entreprises dans la fabrication de la ville est un fait essentiel, tant par son impact sur le cadre urbain que par ses enjeux en matière de gouvernance locale. Qu'on le déplore ou non, il convient de comprendre comment ce phénomène se met en œuvre et de prévenir les dérives dont il est porteur. Il s'agit d'abord d'appeler à une nouvelle gouvernance. Ma conviction est que le "plus de privé" doit entraîner



NOTES

1. Sur le même thème, on lira avec intérêt les articles « Capitaux et capitaux : l'entreprise urbaniste ? », in *Urbanisme* n° 344, septembre-octobre 2005, et « Vers des villes apatrides ? », in *Futuribles*, septembre 2006, rédigés par l'auteur.
2. Par exemple, à Londres, 45 % des surfaces de bureaux appartiennent à des investisseurs étrangers.
3. La seule année 2006 a vu la cession par la ville de Dresde de 48 000 logements sociaux (près d'un tiers de la ville) à un fonds d'investissement américain, l'acquisition de 40 000 logements dans la région de Düsseldorf par la société française Foncière des Régions, et le rachat des aéroports britanniques (British Airports Authority) par un groupe espagnol.

“ Vers une gouvernance partagée ”



Les responsabilités territoriales des entreprises, croisées avec les préoccupations de cohérence des collectivités dans leur politique de développement, aboutissent à imaginer, selon Pierre-Emmanuel Reymund, une forme de « gouvernance partagée » reposant sur des « lieux emblématiques » et des « valeurs communes » qu'illustrent parfaitement les pôles de compétitivité toulousains. Explications.



PIERRE-EMMANUEL REYMUND

est directeur général adjoint des services de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse.



NOTE

1. Il s'agit du pôle Aerospace Valley (aéronautique, espace et systèmes embarqués), qui associe les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine, et du pôle Cancer-Bio-Santé.

Quelle est, selon vous, la place des acteurs économiques dans la « ville négociée » ?

Pierre-Emmanuel Reymund : La mondialisation induit, de manière qui pourrait être perçue comme paradoxale, une place nouvelle, sans doute plus stratégique, pour le territoire local et son système de gouvernance. Les entreprises ont longtemps vécu, voire revendiqué pour certaines d'entre elles, une sorte d'irresponsabilité territoriale, une volatilité géographique, leur seule logique étant d'aller là où les coûts sont les plus bas. Depuis, elles ont pris conscience que le territoire, dans une logique de concurrence internationale exacerbée, représentait également un socle nécessaire à leur développement, des valeurs essentielles à leur croissance. Elles ont compris que « *plus l'arbre veut monter haut, plus ses racines doivent être profondes* ». Les pôles de compétitivité illustrent de manière opportune cette nouvelle place, ce nouveau rôle que les acteurs économiques, associés au monde académique et scientifique, doivent jouer au niveau local. Ils ne sont plus de simples « locataires » de l'espace local. Ils en sont des copropriétaires de premier rang, intéressés à la valorisation de leur territoire de développement et de son environnement. Si l'économie, jour après jour, se mondialise, l'entreprise, sans conteste, se « re-territorialise ».

Dans ce nouveau cadre, quelle doit être l'action des partenaires publics ?

P.-E.R. : Avec la démarche des pôles de compétitivité, les acteurs économiques, scientifiques et académiques sont sans doute devenus « plus intelligents ». Il est nécessaire que le territoire soit à la hauteur de cette évolution. Il s'agit donc pour les acteurs publics de vérifier que la volonté politique et le développement territorial sont bien en résonance avec les démarches des pôles de compétitivité. C'est ce que l'on appelle, ici à Toulouse, la « métropole des convergences » : une organisation territoriale qui doit faciliter le décroisement des acteurs, favoriser la convergence des talents, qu'ils soient scientifiques, technologiques ou industriels. C'est tout l'enjeu, par exemple, de l'aménagement du Cancéropole sur l'ancien site AZF ou de l'Aerospace Campus à

Montaudran-Rangueil, des plates-formes d'échanges, de rencontres, de vitrine au service de nos pôles de compétitivité, qui sont situés sur des marchés en forte croissance, celui des transports et celui de la santé ¹. La collectivité ne doit pas seulement, dans son rôle d'aménageur de l'espace, gérer la croissance de son territoire, elle doit également participer à le faire grandir, à lui faire atteindre une nouvelle maturité en quelque sorte.

Cela suppose d'imaginer de nouvelles formes de gouvernance territoriale...

P.-E.R. : En effet. Le débat reste ouvert entre deux modes de gouvernance. Soit celle-ci s'effectue peu ou prou en dehors des collectivités, qui se contentent d'accompagner le développement économique, soit ce sont les collectivités qui cherchent à la maîtriser complètement... Les arguments sont partagés, car dans le premier cas, il existe un risque que le territoire « perde la main » sur son devenir (c'est typiquement le modèle historique des « maîtres de forges ») et, dans le second, qu'il pèse trop sur la capacité d'initiative des acteurs. La réponse se trouve sans doute dans ce que l'on pourrait appeler la « gouvernance partagée », chacun dans son rôle, chacun dans ses responsabilités, mais avec des passerelles et des logiques d'arbitrage, nécessairement politiques, bien définies. Au niveau des pôles de compétitivité, le pilotage a été confié aux acteurs eux-mêmes, entrepreneurs, scientifiques... et c'est heureux. Cela représente sans doute un facteur-clé de leur réussite. Il ne s'agit donc pas de venir interférer dans ce pilotage. Il s'agit plutôt d'imaginer un nouvel espace de dialogue, de réflexion pour définir et partager une vision commune du développement territorial, pour échanger surtout sur les nécessaires anticipations. Un nouveau dispositif moins formel et bien plus restreint que les actuels conseils de développement ; une sorte de *think tank* resserré autour du politique. Le débat participatif, qui permet d'associer la population et les autres acteurs, n'en est pas absent, mais il doit davantage porter, à mon sens, sur l'opérationnel que sur le stratégique. 

Propos recueillis par PIERRE GRAS

■■■ avec les aménageurs et les promoteurs



Les « constructeurs » de la ville (promoteurs, aménageurs, lotisseurs, bâtisseurs...) s'efforcent de répondre aux attentes du marché... au prix parfois de contradictions fortes entre intérêt public et intérêt privé. Comment, par exemple, concilier les programmes de « résidences fermées » fondées sur les regroupements sociaux et situés hors de la ville, qui répondent aux besoins d'une partie importante de la demande... avec les objectifs d'intensité urbaine, de mixité sociale ou d'économie d'énergie affichés par les pouvoirs publics ?

Ainsi, les espaces publics sont le premier lieu de vie et de sociabilité d'un quartier. Ils doivent être « pensés » de manière à assurer la sécurité publique, l'intégration sociale et la satisfaction de besoins évolutifs. Premier espace public d'une ville, la rue soulève des enjeux considérables, comme le souligne l'article de François Ascher. Le partage de la voirie entre ses différents utilisateurs (piétons, voitures, transport public et autres modes) nécessite un arbitrage entre les intérêts de ses différents usagers, des choix politiques et surtout une pratique professionnelle nouvelle : « *La conception et l'aménagement des rues, en devenant une question de société aux multiples facettes – culturelles, sociales, économiques, environnementales et politiques –, donnent de nouvelles responsabilités aux techniciens qui les dessinent, les équipent, les gèrent, car les solutions toutes faites, les modèles idéologiques, les dogmes urbanistiques sont de moins en moins utilisables.* »

Des modes d'actions adaptés ?

Il est tout autant indispensable de savoir négocier pour « dynamiser le renouvellement des territoires périurbains », estime

pour sa part Pierre Narring. Les projets de renouvellement urbain impliquent en général des formes nouvelles de concertation. C'est le cas des friches, des tissus anciens dégradés et des quartiers d'habitat social qui bénéficient du soutien de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. « *Pourrait-on s'inspirer de cette démarche pour susciter des projets urbains sur d'autres types de territoires à renouveler sur lesquels les pouvoirs publics peinent à trouver des modes d'actions adaptés ?* », s'interroge l'auteur, tout en questionnant les outils et les moyens à employer pour y parvenir.

Deux opérateurs – André Moine, l'un des responsables de la société d'économie mixte chargée d'organiser la mutation des anciennes usines Renault à Boulogne-Billancourt, et un acteur important de l'urbanisme commercial, Philippe Petitprez, d'Immochan – expriment également leur point de vue. « *Aujourd'hui, tous les projets sont "multiproduits",* explique le second. *Ils intègrent l'habitat, les commerces, les services, les activités non commerciales. Négocier avec les promoteurs immobiliers qui se chargent de la programmation des logements est donc devenu incontournable.* ». Incontournable aussi, la vision urbaine d'ensemble qui a prévalu à Boulogne : « *L'implication des acteurs publics est essentielle dans la réussite du projet d'aménagement, car il n'est pas du rôle des promoteurs privés de porter une vision à si long terme* », affirme André Moine. En matière d'urbanisme commercial comme en matière d'aménagement urbain, la négociation avec les grands groupes doit se faire sur des règles claires et partagées. Le bilan des récentes expériences de « conférences d'urbanisme commercial », par exemple, pourrait aider à tracer de nouvelles perspectives... 🌐

Vers un **partage** négocié de la rue

PAR FRANÇOIS ASCHER

Une rue assure généralement plusieurs fonctions : de transit (traversée), de desserte, d'accueil de diverses activités. La coexistence de ces fonctions a pratiquement toujours posé des problèmes qui ont souvent conduit à la domination de telle ou telle fonction, et qui ont appelé toutes sortes de solutions techniques, organisationnelles ou sociales. L'évolution actuelle, explique en substance l'auteur, plaide en faveur d'un nouveau partage de la rue, davantage négocié.

Aujourd'hui plus que jamais, la coexistence des fonctions de la rue est problématique, notamment parce que la croissance des villes et le développement de la division du travail engendrent toujours plus de mobilité des personnes, des biens et des informations, et augmentent sans cesse les besoins en matière de transports. Le transit a ainsi joué un rôle croissant dans la conception et la gestion des rues, et la fonction de circulation a de plus en plus souvent primé sur les autres fonctions, notamment de résidence et d'accueil d'activités. Aux conflits entre fonctions se sont ajoutés les conflits entre modes de transport car le développement de modes de transports urbains beaucoup plus rapides et plus lourds a rendu de plus en plus compliquée leur coexistence.

C'est dans ce contexte de changement d'échelle des agglomérations et de croissance des mobilités que les urbanistes ont essayé de concevoir la ville moderne. Conformément à l'esprit du temps, et en particulier au taylorisme et au principe de la division du travail comme moyen d'accroître les performances, ils ont élaboré des solutions pour spécialiser les diverses fonctions dans l'espace : chaque « zone » et chaque voirie se sont vues attribuer un usage.

La rue fait la ville

La conception des rues, mais aussi la conception des villes – puisque la rue fait largement la ville –, ont donc été de plus en plus marquées par les logiques d'organisation des transports et plus particulièrement par la maximisation des trafics. Dans le même temps, le commerce a largement émigré vers de nouveaux lieux monofonctionnels : d'abord les grands magasins et les passages, puis les galeries et les centres commerciaux avec leurs rues internes, et enfin les rues piétonnes des centres-villes vouées au commerce et aux loisirs. Les lieux d'habitat sont également devenus plus monofonctionnels, les rues des « quartiers résidentiels » étant de plus en plus réservées à la seule desserte des immeubles d'habitation et des maisons.

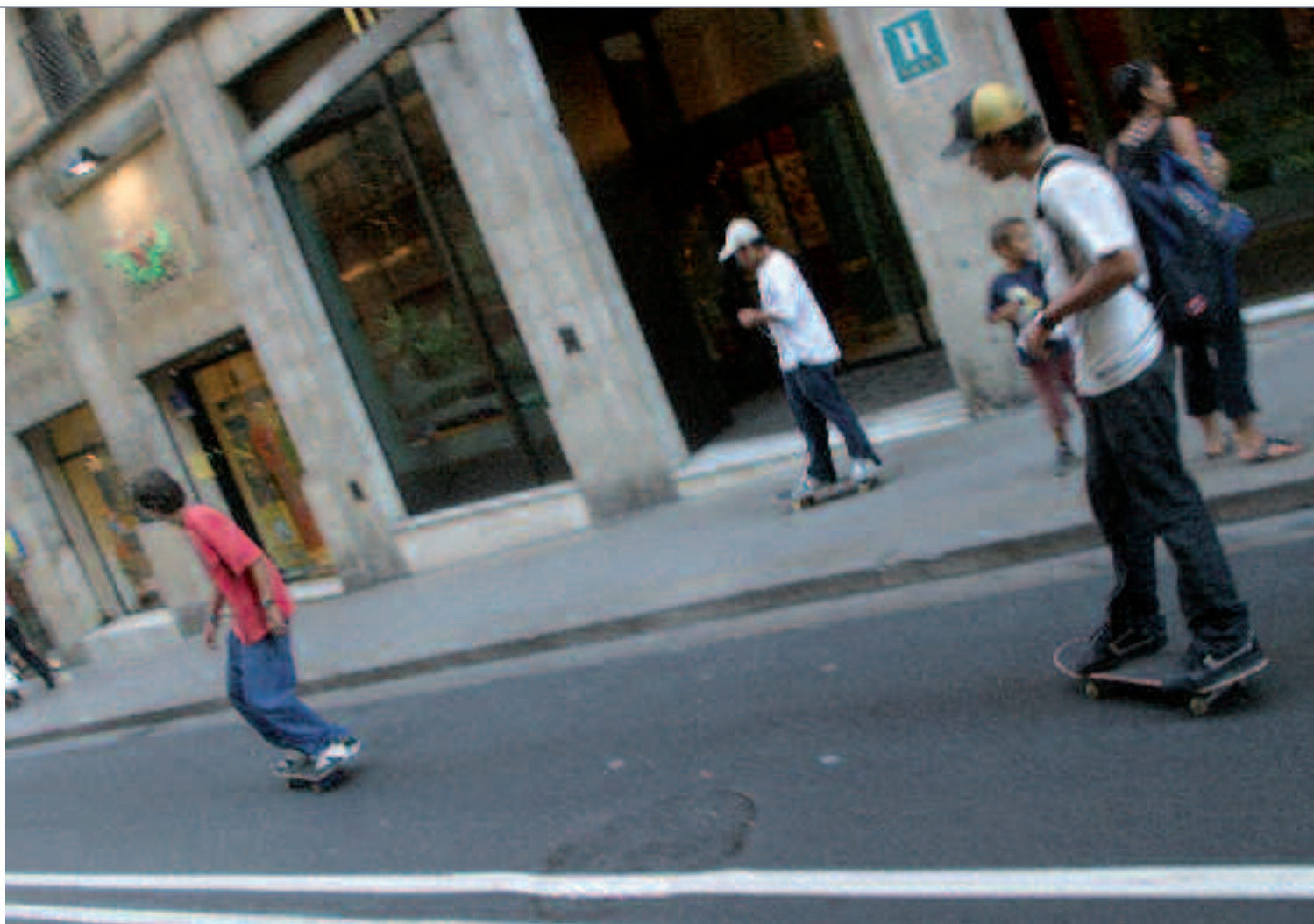
Cette dynamique de spécialisation fonctionnelle n'a pas concerné que les quartiers nouveaux ; elle a aussi opéré sur les villes existantes, assez brutalement dans certains pays, allant jusqu'à tracer des autoroutes urbaines au cœur des quartiers anciens. Le développement rapide des automobiles individuelles a contribué à généraliser cette logique circulatoire et à la rendre légitime. L'automobile a en effet apporté un tel gain de performance en vitesse, flexibilité et autonomie qu'elle s'est imposée très vite et qu'il est apparu normal d'organiser très largement la ville à partir d'elle.



FRANÇOIS ASCHER

professeur à l'Institut français d'urbanisme (université Paris 8), est notamment l'auteur de *La société évolue, la politique aussi* (Odile Jacob, 2007) et co-directeur, avec Mireille Apel-Muller, du livre-catalogue de l'exposition « La rue est à nous... tous ! » (Le Diable Vauvert, 2007).





La mise en cause de la spécialisation fonctionnelle

Mais ce primat des fonctions de transport en général, et de l'automobile en particulier, s'est heurté progressivement à des limites nouvelles. En premier lieu, les urbanistes et les ingénieurs de transports ont de plus en plus peiné à produire toutes les rues dont les automobiles avaient besoin dans les parties centrales et denses des villes, même en y construisant des autoroutes les unes sur les autres comme ils l'ont fait dans certains pays, et en creusant des parkings souterrains. Ils se sont heurtés à des obstacles économiques, mais aussi sociaux : les réactions des citoyens contre les nuisances du trafic ou la destruction des patrimoines urbains. Ils ont également eu de plus en plus de difficulté à faire face à la multiplication des modes de transport et à la différenciation des vitesses, du handicapé en fauteuil roulant à l'automobile, en passant par le piéton,

“
**Les consommateurs
ne veulent
pas seulement
s'approvisionner,
ils veulent aussi
faire du shopping,
c'est-à-dire traîner,
rêver, voir
le spectacle
de la rue...**

le roller, le vélo, le vélo électrique, le scooter et la moto, le bus, le bus rapide, le tramway. Il n'y a plus assez de place aujourd'hui pour tous les transports dans la ville dense, et il est impossible de proposer une voie pour chaque type de vitesse. Le modèle de répartition de l'espace est ainsi en crise dans certaines zones de l'agglomération.

En second lieu, les commerçants se sont aperçus que s'ils voulaient augmenter l'attractivité de leurs rues piétonnes et des allées de leurs centres commerciaux, il fallait amener davantage de visiteurs, et qu'il était nécessaire en conséquence de réarticuler l'activité commerciale autour du transit et des flux traversants. De plus, une large part des acheteurs sont des passants qui n'ont pas nécessairement l'intention de se rendre dans un magasin déterminé pour faire un achat déterminé. De nombreux commerces doivent donc être au contact des flux de circulation et

offrir aux passants la possibilité d'être tentés, et éventuellement de s'arrêter. L'achat d'impulsion est de fait de plus en plus important dans une consommation marquée par la croissance des produits de loisirs et la montée en gamme de nombreux produits de nécessité.

Le retour d'un imaginaire urbain

En troisième lieu s'ajoute le retour d'un imaginaire urbain dans lequel l'urbanité, c'est-à-dire l'adéquation d'un lieu et de ses usages, tient précisément au mélange, à la variété, à l'inattendu, au spectacle d'un espace composite. Les consommateurs ne veulent pas seulement s'approvisionner, ils veulent aussi faire du *shopping*, c'est-à-dire traîner, rêver, voir le spectacle de la rue, avoir le sentiment non pas qu'ils sont dans la rue, mais qu'ils sont la rue. Cet imaginaire a des racines profondes dans l'histoire de la ville qui est par excellence le lieu de la mise en présence avec « l'autre » : avec des gens, des idées, des objets, des situations que le regroupement de « mêmes » n'est pas susceptible d'offrir. La ville offre en effet deux res- 🏠 🏠 🏠

“

*La conception
et l'aménagement
des rues,
en devenant une
question de société,
donnent
de nouvelles
responsabilités
aux techniciens
qui les dessinent,
les équiper
et les gèrent*

”

sources principales : celles du grand nombre qui donne de la puissance et rend possibles toutes sortes d'économies d'échelle, et celles de la différence qui favorise notamment la sérendipité, c'est-à-dire la découverte de ce que l'on ne cherchait pas. Le modèle de spécialisation fonctionnelle, dans l'urbanisme, a exploité principalement les ressources du grand nombre. Mais aujourd'hui, dans une société de plus en plus complexe où l'innovation et la créativité jouent un rôle accru, les nouveaux modèles de performance passent de plus en plus par le potentiel qu'offrent des échanges non programmés, des rencontres imprévues, des transferts aléatoires d'idées et de technologies. Dans ce contexte, les rues multifonctionnelles et multisociales retrouvent des vertus car elles sont des lieux de frottement, sinon de confrontation avec l'autre.

Pour autant, la spécialisation fonctionnelle ne perd pas tout intérêt. Elle conti-

nue dans de nombreux cas de produire des économies d'échelle et d'apporter des solutions performantes à certains problèmes. Ni la voie exclusivement piétonne, ni l'autoroute ne sont donc appelées à disparaître. Mais elles sont réservées à des situations bien précises et tendent à se combiner aujourd'hui avec d'autres formes de rues, voire rendent possible l'existence parallèle de voies multifonctionnelles et multimodales. Ainsi l'enterre-

ment de grandes infrastructures autoroutières urbaines, par exemple à Barcelone, Boston ou Saint-Denis, a permis de créer en surface des espaces qui réconcilient transit, desserte et activités variées.

Entre solutions locales et approches systémiques

Les urbanistes modernes concevaient les rues comme des éléments hiérarchisés et spécialisés d'un vaste système urbain qui devait et pouvait être mis en œuvre par des autorités publiques fortes. Les techniques de transport et d'aménage-

ment étaient au service d'un pouvoir urbain capable de faire les indispensables arbitrages, sacrifices et compromis entre les logiques des différentes fonctions, les exigences des divers modes de transport, les intérêts des multiples acteurs, les besoins des différentes zones. Aujourd'hui, l'extension spatiale des villes, qui les fait déborder des cadres institutionnels anciens et les transforme en agglomérations d'en-





circulations traversantes qui peuvent créer des nuisances et de l'insécurité. Ils ont le sentiment d'être menacés par ceux qui traversent leurs quartiers et envahis par ceux qui « piratent » « leurs » places de stationnement. De façon générale, la demande de tranquillité et de sécurité pèse de plus en plus dans la conception et le réaménagement des rues, car les habitants d'un quartier en sont aussi les électeurs tandis que ceux qui le traversent ou y travaillent ne le sont pas. Dans ce contexte, la rue fait débat, voire devient l'objet de conflits assez complexes entre ses différents usagers, nécessitant à la fois des visions urbaines d'ensemble et des solutions locales.

fonctionnement d'ensemble du système urbain. La conception et l'aménagement des rues, en devenant une question de société aux multiples facettes – culturelles, sociales, économiques, environnementales et politiques –, donnent de nouvelles responsabilités aux techniciens qui les dessinent, les équiper et les gèrent, car les solutions toutes faites, les modèles idéologiques, les dogmes urbanistiques, sont de moins en moins utilisables. Les progrès de la gouvernance urbaine et la complexité croissante des villes en mouvement compliquent certainement la tâche des professionnels de l'urbanisme et des transports, mais ils accroissent également ce que l'on attend d'eux et élèvent le niveau de technicité de leurs interventions. 🌍

tités sociales et spatiales, et le développement de la démocratie locale dans la plupart des pays complexifient les planifications urbaines d'ensemble, car ils soumettent l'urbanisme à des pouvoirs légitimes plus nombreux, et ils affaiblissent la conscience d'intérêts collectifs à plus large échelle. Ainsi, les habitants de certains quartiers ont une tendance croissante à vouloir se protéger de toutes les

Des techniques au service du partage de la rue

Les experts de l'urbanisme et des transports voient ainsi leur rôle se modifier : on ne leur demande plus de donner « la » solution, mais de mettre leurs compétences au service des négociations entre les divers acteurs, pour aider à la construction de compromis acceptables par le plus grand nombre, articulant intérêts locaux et



appel à idées

Les projets de renouvellement urbain impliquent en général des formes nouvelles de concertation. C'est le cas des friches, des tissus anciens dégradés et des quartiers d'habitat social, ces derniers pouvant bénéficier du dispositif de l'ANRU. « Pourrait-on s'inspirer de cette démarche pour susciter des projets urbains sur d'autres types de territoires à renouveler sur lesquels les pouvoirs publics peinent à trouver des modes d'actions adaptés ? », s'interroge l'auteur, qui apporte des éléments de réponse et de proposition.

**PIERRE NARRING**

est directeur de l'ingénierie urbaine
et de l'habitat à la SCET.

Négociier pour **dy** le renouvellement

Les projets de renouvellement urbain, parce qu'ils concernent un territoire « occupé », impliquent généralement des formes de concertation entre personnes présentes au départ (propriétaires, exploitants, habitants...) et de nouveaux intervenants (investisseurs, opérateurs...). C'est le cas des friches comme des tissus anciens dégradés ou des quartiers d'habitat social... Si l'on prend plus particulièrement l'exemple des projets traités dans le cadre de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, ceux-ci doivent effectivement être le fruit d'un travail partenarial entre collectivités locales, bailleurs sociaux, promoteurs ou nouveaux investisseurs comme la Foncière UESL... Le dispositif national qui gère et accompagne financièrement cette politique a lui-même été constitué selon un partenariat entre l'État, le 1 % logement, l'Union sociale pour l'habitat et la Caisse des dépôts et consignations. Il a manifestement rencontré un succès indéniable puisque, depuis sa création, au moins 500 projets ont été présentés ou mis à l'étude par les collectivités locales.

Des secteurs urbains porteurs d'enjeux...

Pourrait-on s'inspirer de cette démarche pour susciter des projets urbains sur d'autres types de territoires à renouveler et pour lesquels les pouvoirs publics peinent à trouver des modes d'actions adaptés ? Nous pensons particulièrement à l'environnement des grands nœuds de réseaux de transport, aux pôles commer-

ciaux périphériques et, plus généralement, aux secteurs « stratégiques » susceptibles de jouer un rôle structurant dans l'organisation de la ville périurbaine. Ces secteurs sont identifiés comme porteurs d'enjeux urbains importants ; pour

autant, ils ne font pas facilement l'objet d'une volonté d'action de la part des collectivités locales concernées, compte tenu des contraintes techniques et foncières, ainsi que de la lourdeur ou de la complexité que présenterait une intervention publique. En outre, ces territoires se situent souvent à la limite de plusieurs communes, ce qui pose de gros problèmes d'initiative et de la gouvernance, notamment là où l'intercommunalité est encore peu développée, comme dans une grande partie de la banlieue parisienne.

En résumé, il apparaît clairement un déficit de « maîtrise d'ouvrage urbaine » à défaut de laquelle il n'est pas possible de faire émerger le projet ni de rassembler les conditions nécessaires à sa mise en œuvre.

... en recherche de partenariats et de montages innovants

Il nous semble donc que pour encourager le développement de tels projets, le lancement d'un (ou de plusieurs) dispositif(s) de type « appel à projets » serait particulièrement intéressant. Cette démarche se traduirait par la définition d'un cadre d'actions et de critères de recevabilité qui pourraient comporter notamment l'exemplarité en matière de développement durable, la mise en œuvre d'une ingénierie de projet forte et

“
Il apparaît un déficit de maîtrise d'ouvrage urbaine, à défaut de laquelle il n'est pas possible de faire émerger le projet ni de rassembler les conditions de sa mise en œuvre
”

namiser

des territoires périurbains

PAR PIERRE NARRING

la constitution, dès l'amont, d'un partenariat public-privé. Ce partenariat, qui permettrait d'aller au-delà d'un choix a priori entre aménagement public ou aménagement privé, aurait un triple avantage : associer dès l'amont des acteurs économiques à la conception de projets urbains globaux (gestionnaires de centres commerciaux, chambres de commerce...) impliquer des établissements financiers (CDC, banques privées...) pour rechercher des montages innovants, notamment en matière d'investissement, permettre d'optimiser le mode opératoire ; les collectivités conserveraient le pilotage du projet, dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage collective.

Le dispositif devrait être conçu pour permettre aux professionnels de l'aménagement, quel que soit leur statut, de jouer un rôle actif en apportant très tôt, en amont des procédures de consultation, leurs avis et leur expertise, en suscitant l'appétence des élus et les conditions de réussite des projets. Notre conviction est que le montage financier n'est pas un obstacle lorsqu'il existe un bon projet, un portage politique et une dynamique d'acteurs prêts à s'engager autour d'une utilité économique et sociale.

Quels acteurs impliquer ?

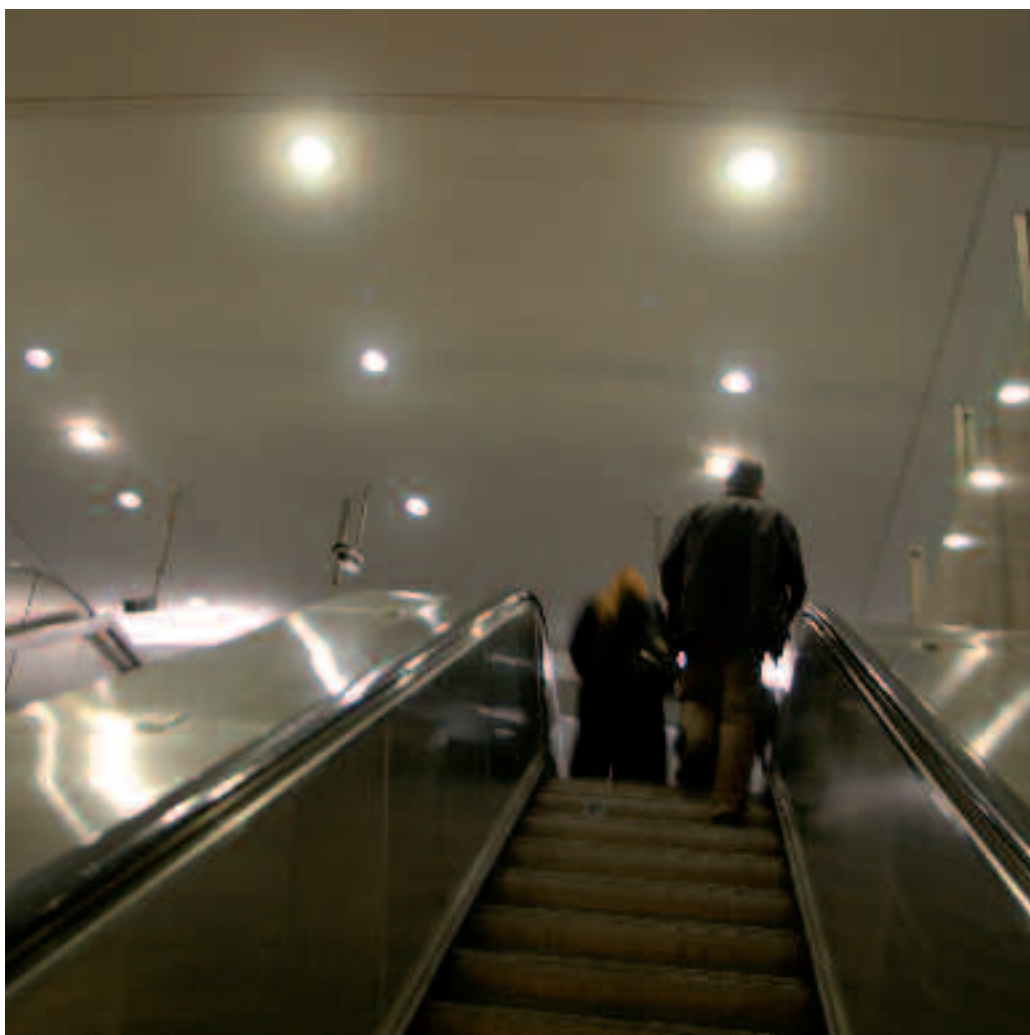
Quels pourraient être les initiateurs de tels appels à projets ? On pense spontanément à l'État, aux régions, voire aux départements (à noter l'expérience des programmes d'initiative communautaire). Néanmoins, pour impulser une véritable dynamique partenariale au plan local, il serait particulièrement pertinent que la structure de portage de chaque appel à projets soit elle-même constituée selon un partenariat associant des acteurs publics,

des représentants d'acteurs privés, des experts urbains et financiers. Sans aller jusqu'à la constitution d'une agence, ce partenariat doit être formalisé et doté d'une assise avec des moyens adéquats.

Quels pourraient être ensuite, au plan local, les acteurs publics et privés impliqués, les modalités de validation et d'actions, les modes de pilotage et de financement ?

La structure de portage de l'« appel à

projets » aurait justement pour première tâche de définir les objectifs poursuivis, les règles du jeu, les critères de sélection, en bref, de négocier un cadre d'actions créant les conditions d'une émergence de projets urbains eux-mêmes discutés localement et dotés des conditions essentielles de réussite selon les principes fondamentaux de la conduite de projet (maîtrise de la qualité, des coûts, des délais). Même si les finalités et les sources de financement ne sont 🏠 🏠 🏠





pas les mêmes, on peut largement s'inspirer de l'expérience des projets de « rénovation urbaine » en termes de méthodes : définition d'une stratégie et d'un programme opérationnel, concertation locale, conventionnement pluriannuel, direction de projet, coordination des maîtrises d'ouvrage d'opérations, évaluation...

Sur des territoires à densifier ou restructurer comme les banlieues et les secteurs périurbains, là où les projets restent encore rares ou peinent à se structurer, puis avancent lentement au gré des rythmes électoraux et des intercommunalités naissantes, il

apparaît indispensable de susciter un mouvement ; pour cela, il convient de créer des mécanismes qui donnent envie de faire, de mieux surmonter les risques et d'assurer une réelle opérationnalité, d'accélérer la mise en œuvre. Le lancement d'appels à projets, la définition de cadres d'actions (fixant notamment des principes, des étapes et des délais de négociation), la mise en place de conditions financières incitatives peuvent constituer des ingrédients pour une relance d'un aménagement ou d'un réaménagement urbain à la fois plus concerté et plus dynamique.

“ Le lancement d'appels à projets peut certainement favoriser la relance d'un aménagement ou d'un réaménagement urbain à la fois plus concerté et plus dynamique ”



74 hectares de terrain en bordure de Seine pour construire un programme ambitieux et diversifié bien intégré dans la ville :

l'enjeu de l'aménagement de la ZAC Seguin – Rives de Seine était considérable.

L'association d'un propriétaire unique, d'un aménageur et de promoteurs a constitué l'une des clés du succès de ces négociations délicates autour des anciennes usines Renault.



ANDRÉ MOINE

est le secrétaire général de la SAEM Val de Seine, dont le directeur général délégué est Jean-Louis Subileau.

André MOINE

“ Une négociation urbaine réussie, celle de la ZAC Seguin - Rives de Seine ”



L'aménagement de l'île Seguin et des rives de Seine est un projet gigantesque. Quelle en a été la genèse ?

André Moine : Rappelons tout d'abord que c'est en 1989 que Renault a annoncé l'abandon de toute production industrielle à Boulogne-Billancourt. Dès lors, de nombreuses études urbaines et réflexions ont été engagées, par l'État d'abord, puis la Ville de Boulogne-Billancourt et Renault, propriétaire des terrains. Tout au long de l'élaboration du projet, la ville a été très soucieuse du long terme. Pour le propriétaire, l'aménagement des terrains représentait avant tout un enjeu financier, afin de préserver les capacités constructives de l'opération et donc la valeur foncière, tout en ayant le souci de laisser derrière elle une image positive. Dans ce cadre, une première vaste négociation entre la ville et Renault a permis de fixer les grandes lignes de l'opération sous le regard attentif de l'État en ce qui concerne, notamment, la constructibilité. Renault prend en charge les frais de démolition et de dépollution, et demeure associé au projet jusqu'au bout de sa réalisation, cédant ses terrains au fur et à mesure de l'avancement à l'aménageur, mais aussi directement aux promoteurs pour les emprises constructibles du « Trapèze ». La ZAC conservera l'empreinte de Renault. Un lieu de mémoire, dont la construction a été souhaitée par la ville, ses habitants et Renault, sera d'ailleurs réalisé.

Qui a pris part aux négociations ?

A.M. : Renault a organisé, en 2000, une consultation auprès des promoteurs. Le consortium DBS (Développement Boulogne Seguin), composé de quatre grands constructeurs, s'est alors constitué. Les négociations pour l'élaboration du projet d'aménage-

ment ont mobilisé trois acteurs principaux : la ville de Boulogne-Billancourt – assistée par son AMO (G3A) dans la phase initiale, et, après sa création, l'aménageur (la SAEM Val de Seine Aménagement), le propriétaire (Renault), les promoteurs constructeurs (DBS). Les règles opérationnelles de chaque tranche de construction ont été fixées conventionnellement par ce « trio » (calendrier, programme, recours systématique à des consultations pour désigner les architectes chargés de la construction des bâtiments, règles d'urbanisme, d'architecture, d'environnement, participation versée par les promoteurs, délais de réalisation...). Un cahier des charges de cession de terrains a même été créé dans le cadre de cette convention tripartite. Il décrit très précisément les projets, des activités qui y seront développées aux matériaux utilisés en passant par les contraintes techniques et environnementales à respecter. Nous avons d'ailleurs élaboré une « charte de développement durable » dont le contenu a été transposé dans ce cahier des charges de cession de terrains.

Quelles leçons peut-on tirer du mode de négociation adopté ?

A.M. : Notre but n'était pas de se limiter à respecter le plan local d'urbanisme, mais de construire un projet d'aménagement durable et cohérent. Pour cela, la négociation et le dialogue sont indispensables. Le cadre juridique retenu pour le montage de ce projet, inhabituel et peu rodé, a compliqué notre tâche. Il nous a obligés à faire preuve d'imagination. Paradoxalement, il a sans doute contribué à construire un projet aussi ambitieux en poussant à la négociation permanente entre tous les acteurs. En outre, la présence d'un pro-

priétaire unique a aussi et naturellement conduit vers la voie de la négociation.

Quelles sont les clés de la réussite d'une bonne négociation avec les promoteurs ?

A.M. : Ce ne sont pas les seules règles d'urbanisme qui font un bon projet. Au départ certes, il est indispensable qu'existe un projet réfléchi, réaliste et de qualité sur le plan urbain. Il faut ensuite une conviction forte et une volonté inébranlable pour le conduire en maintenant le cap de l'ambition initiale. Dialogue permanent et négociation entre les acteurs sont indispensables pour y parvenir. L'implication des acteurs publics est essentielle dans la réussite du projet d'aménagement, car il n'est pas du rôle des promoteurs privés de porter une vision à si long terme, comme ont pu le faire la ville et la SAEM. Enfin, seuls des acteurs publics peuvent organiser une concertation durable avec les habitants. La commission de concertation, qui regroupe une quinzaine d'associations, fonctionne « en continu » avec six groupes de travail et contribue à enrichir le projet. L'appropriation d'un tel projet par la population, en effet est évidemment indispensable. 🇫🇷

**Propos recueillis par
PASCALE DECESSAC**

“ Une négociation précoce est un facteur-clé de réussite pour l'immobilier commercial ”



L'implantation d'un équipement commercial peut modifier significativement le visage d'une agglomération. Plus qu'une série d'enseignes de distribution, le centre commercial est un lieu de vie. Dialoguer avec les élus locaux et la population, mais aussi avec les promoteurs, le plus en amont possible est donc nécessaire. Le point de vue d'un expert de l'immobilier commercial.

Que représente aujourd'hui le centre commercial dans la ville ?

Philippe Petitprez : Il existe aujourd'hui une volonté de parfaite intégration des commerces dans le fonctionnement de la ville. Les projets urbains mêlent espaces commerciaux, logements, services, bureaux... Intégrer un bureau de poste, des services administratifs, une crèche, une agence pour l'emploi ou un guichet SNCF sont des demandes fréquemment exprimées par les usagers lors des enquêtes auprès des consommateurs. Le centre commercial n'est donc plus seulement un lieu où l'on achète, il est devenu lieu de vie, lieu de rencontres. Il s'agit même parfois du seul lieu de brassage social des populations. On mange au restaurant, on s'y retrouve pour voir un film... Aujourd'hui, tous les projets sont « multiproduits ». Ils intègrent l'habitat, les commerces, les services, les activités non commerciales. Négocier avec les promoteurs immobiliers qui se chargent de la programmation des logements est donc devenu incontournable.

Justement, comment se déroulent les négociations avec les autorités locales ?

Ph.P. : De plus en plus, les élus locaux souhaitent que se développent des structures commerciales de proximité en centre-ville. Or, Immochan aménage surtout des moyennes et des grandes surfaces commerciales. Il est donc essentiel de prendre contact avec les élus locaux très en amont de la définition des projets et d'analyser avec eux la manière dont ils envisagent la structure commerciale de leur agglomération. Des négociations précoces permettent d'entretenir un dialogue permanent avec les collectivités locales sur les documents d'urbanisme, de les accompagner dans la réflexion sur les documents pour faire avancer les projets sur les espaces existants et nouveaux. Ainsi, nous entamons un dialogue sur une agglomération dotée d'un SCOT qui prévoyait de construire trois unités commerciales de 2 500 mètres carrés chacune. Grâce à des négociations précoces et approfondies, nous espérons démontrer à

l'établissement public en charge du SCOT l'intérêt de réunir ces trois espaces en un seul ensemble performant de 7 500 mètres carrés, projet que nous sommes en mesure de réaliser.

Par ailleurs, dialoguer très régulièrement avec les élus locaux nous permet de mieux appréhender les besoins des collectivités et de faire évoluer notre conception de l'aménagement commercial. Nous nous adaptons pour répondre à ces attentes. Nous sommes conscients que nous devons nous aussi évoluer. Les négociations sont par conséquent riches d'enseignements pour chacune des parties.

Quand faut-il débiter la concertation avec la population ?

Ph.P. : Il faut informer la population bien en amont et le plus précisément possible. Il nous arrive fréquemment de dialoguer directement avec la population lors de réunions publiques car, en tant qu'aménageurs, nous sommes les mieux placés pour expliquer nos projets. Nous mettons autant que possible sur la transparence, ce qui apaise en général les craintes de la population, tandis que le manque de dialogue est souvent source de tension. Les négociations se poursuivent en permanence, même après le lancement du projet : en tant que gestionnaires, nous devons toujours gérer divers problèmes, de sécurité, de circulation, de nuisances sonores... 

Propos recueillis par PASCALE DECRESSAC



PHILIPPE PETITPREZ

est directeur de l'aménagement, de l'urbanisme et de la promotion d'Immochan, société immobilière qui accompagne le développement des centres commerciaux du groupe Auchan (Auchan, Attac, Les Halles).

à travers les travaux des agences*



La concertation au cœur du projet dans le Pays d'Aix

Un PLU « expérimental » qui se veut exemplaire, notamment en matière de concertation. Le travail mené vise à mieux appréhender toute la complexité des documents d'urbanisme et à proposer une démarche en matière de concertation, à travers un questionnaire à la population qui a permis de mesurer les enjeux prioritaires pour les habitants de la commune.

► Accompagner les communes au cœur du projet : l'exemple du PLU de Ventabren

Agence d'urbanisme du Pays d'Aix, Aix :
Lettre de l'AUPA, mars 2006, 4 p.

L'observatoire social, une base d'échange à Belfort

Le renouvellement de l'observatoire social des quartiers de Belfort a plusieurs objectifs : dépasser les travaux limités aux périmètres des ZUS, travailler à l'échelle départementale pour coller à la carte des compétences sociales, permettre un retour aux acteurs dont le champ d'actions n'est toujours que trop cloisonné, constituer une base d'échange autre que les dispositifs d'évolution classiques.

► Observatoire social du Territoire de Belfort

Belfort : AUTB, juillet 2006.

Besançon construire ensemble la ville

2020 :

L'Agence d'urbanisme a contribué à la démarche « Besançon 2020 » engagée par la ville de Besançon, par la préparation et l'animation de nombreuses réunions techniques et une présence active lors de séminaires de travail avec les élus et des instances participatives. Elle a également rédigé deux séries de notes contributives au projet : les six premières notes s'apparentent à un état des lieux, les douze suivantes énoncent les principaux enjeux qui ont contribué à la formalisation du projet lui-même, puis de ses actions.

► Besançon 2020 : construisons ensemble la ville de demain

Agence d'urbanisme de l'agglomération de Besançon,
Besançon : Audab, 2006, 71 p.

Le projet Campus de Bordeaux : objectif qualité urbaine

Le projet Campus poursuit l'ambition d'améliorer l'image et le fonctionnement du principal pôle d'enseignement et de recherche de Bordeaux (250 ha), en proposant notamment une mixité fonctionnelle pertinente. La consultation d'urbanisme lancée en 2003 a permis l'élaboration d'un cadre de cohérence des aménagements à long terme : le Plan directeur d'aménagement d'ensemble. La mise en œuvre de ce projet avec la programmation des premières réa-

lisations marque aujourd'hui l'engagement d'un processus d'échanges opérationnel entre les partenaires du projet.

► Projet Campus. Mise en œuvre du Plan directeur

Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine,
Bordeaux : A'urba, 2007.

Des scénarios partagés pour un quartier durable à Brest

Brest métropole océane s'engage dans un projet urbain de quartier durable, en bord de rade et à proximité du port de plaisance. L'agence propose une méthode visant à coproduire avec la population un nouveau quartier métropolitain, destiné à 5 000 à 7 000 nouveaux habitants. Un diagnostic a été réalisé, ainsi que des entretiens préparatoires avec des représentants de la population. Un atelier d'urbanisme associant habitants, associations et élus a débuté début mai 2007 et doit produire trois scénarios pour la fin de l'année.

► Quartier du Rody

Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest, Brest : ADEUPA, 2007, en cours.

Un diagnostic concerté pour l'accessibilité des villes auvergnates

La démarche de Coopération métropolitaine réunit les agglomérations et villes d'Aurillac, Clermont-Ferrand, Le Puy-en-Velay et Vichy ainsi que la région, l'État et le SEPAC. L'agence et ses partenaires ont établi un diagnostic partagé présentant les forces et les lacunes en terme d'accessibilité des villes auvergnates. Ce travail, qui a contribué à l'élaboration du contrat de projet 2007-2013, conclut sur des pistes de projets. Celles-ci ont fait l'objet par la suite d'une hiérarchisation selon cinq fonctionnalités d'accessibilité déclinées à travers un programme d'actions pour la période 2007-2010.

► Territoires et enjeux sous l'angle de l'accessibilité

Agence Clermont Métropole, Clermont-Ferrand :
Agence Clermont Métropole, 2006, 50 p.

Un dispositif de démocratie participative à Dunkerque

Espace de débat, d'éducation populaire ou de coproduction de projet, l'atelier de travail urbain de la Tente Verte, quartier de Dunkerque, est souvent cité comme un exemple de dispositif de démocratie participative. Cette exposition présente en quelques panneaux sa composition, sa méthode de travail et les résultats obtenus (projets d'aménagement...).

► Atelier de travail urbain de la Tente Verte 2001-2007

Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque, Dunkerque : Agur, 2007,
6 panneaux, format 80 x 120.

* Les documentalistes du réseau FNAU ont sélectionné, parmi les travaux les plus récents des agences d'urbanisme, les études illustrant les nouveaux « modes de faire » la ville avec les habitants, les aménageurs, les acteurs économiques et les pouvoirs publics. Cette sélection d'études a été réalisée par les documentalistes du Club Doc FNAU et coordonnée par Sylvie Bugueret (agence de Toulouse).

Pour consulter ces études, merci de vous adresser directement aux agences concernées.

la ville négociée



à travers les travaux des agences



Les pratiques participatives dans l'agglomération grenobloise

Ce rapport s'appuie sur une enquête assez lourde menée en 2006 auprès des vingt-six communes de l'agglomération, des associations et des habitants. Cet état des lieux montre que les collectivités territoriales essaient de diversifier leur approche de la participation, que ce soit en termes d'espaces, de publics ou de formes de production. Les associations, elles, demandent une meilleure définition des règles du jeu et une reconnaissance. Enfin, les habitants considèrent qu'ils sont davantage consultés sur des sujets plutôt qu'associés à la décision.

► Observatoire des pratiques participatives : agglomération grenobloise

Agence d'urbanisme de la région grenobloise, Grenoble : AURG, Grenoble Alpes Métropole, 2007, 384 p.

Grands projets urbains en Europe : conduire le changement dans les métropoles

Ce numéro éclaire les acteurs de l'aménagement de l'Île-de-France sur la capacité et les limites des projets urbains comme outils de mise en œuvre d'une stratégie métropolitaine globale. Il décrypte les logiques qui sous-tendent leur conception et leur réalisation et en évalue l'impact sur les métropoles. Il montre comment nos voisins européens conçoivent et mettent en œuvre des projets répondant à leurs stratégies d'aménagement et de développement et comment ces projets modifient en retour les stratégies.

► Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France

Cahier de l'aurif n° 146, mars 2007, Paris : l'aurif, 2007, 208 p.

L'environnement et le cadre de vie vus par les habitants au Havre

Dans le cadre de l'évaluation ex-ante du programme PIC URBAN II, la ville du Havre a missionné l'AURH pour réaliser une enquête de type sociologique sur les représentations des habitants à l'égard de l'évolution de leur environnement et de leur cadre de vie. L'étude visait à mesurer l'impact et les effets collatéraux d'un axe du programme européen sur les quartiers Sud du Havre, quant aux conditions de vie des habitants et à identifier les différents modèles de leurs représentations à l'égard des changements.

► Analyse et typologies des représentations des habitants à l'égard de leur environnement et de leur cadre de vie : quartier Eure – Brindeau

Agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'Estuaire de la Seine (AURH), ville du Havre, PIC URBAN II Le Havre, Le Havre : 2006, 101 p.

Guide du partenariat public-privé en Europe

Dans le cadre du groupe de travail Urbact sur la régénération urbaine, composé de six villes européennes (Bruxelles, Lille Métropole, Rotterdam, Manchester, Valenciennes, Birmingham), au cours duquel les problématiques urbaines les plus cruciales ont été abordées, un guide des opportunités et des pratiques en matière de partenariat public-privé a été réalisé à partir des observations et débats du réseau et autour d'expériences de montages de projet de régénération urbaine.

► Partenariat public-privé dans la régénération urbaine : guide des opportunités et des pratiques / *Public Private Partnership in urban regeneration : A guide to opportunities and practice*

URBACT-GTRU ; Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole ; Liverpool : URBACT — GTRU, City of Liverpool, 2006, bilingue français/anglais, 2 x 47 p.

La ville négociée à Lorient dans la dynamique d'un archipel urbain littoral

Au-delà du caractère réglementaire du document, le SCot a établi une démarche à la fois de connaissance, de pédagogie et de mobilisation des décideurs pour aboutir à une recherche de vision commune sur les enjeux d'un territoire, véritable mosaïque mêlant la terre et la mer, la ville dense et les bourgs ruraux, le rural et l'urbain. Il s'est agi, au travers de la concertation marquée par les « randos-scot », de faire prendre conscience des enjeux d'harmonie à défendre face aux évolutions et à la pression urbaine dans les territoires littoraux.

► SCot du pays de Lorient

Agence d'urbanisme et de développement économique du Pays de Lorient, Lorient : Syndicat mixte pour le SCot du Pays de Lorient, 2006.

Concertation, action, information dans la région lyonnaise

Réalisée par l'équipe des documentalistes de l'agence d'urbanisme de Lyon, cette publication propose une approche originale de l'information sur les actions de concertation en urbanisme. Elle donne la parole aux chefs de projets. La lettre présente les méthodes, les actions et quelquefois les évaluations sur des expériences de concertation dans la région lyonnaise, des villes françaises ou étrangères. Cette lettre se veut un outil d'aide à la circulation de l'information sur une question de démocratie participative.

► Concert'action : la lettre d'information des acteurs de la concertation

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise/Lyon : Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2007, 11 numéros.

L'observatoire de l'emploi, un référentiel commun pour Marseille Provence Métropole

Ce document synthétise l'évolution de l'emploi entre 1999 et 2005, selon la méthode d'estimation développée à l'AGAM. Cette évolution est réalisée pour chaque territoire opérationnel et pour chaque filière économique. L'emploi dans les communes de MPM est également suivi au travers des emplois salariés privés. Ce travail constitue pour les différents partenaires de l'Observatoire un référentiel commun de l'évolution de l'emploi à partir duquel ils peuvent établir leurs diagnostics.

► Tableau de bord n° 3 de l'économie Marseille Provence Métropole — Volet emploi

Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise/ville de Marseille/communauté Urbaine MPM, Marseille : Agam, 2006, 111 p.

Négociation en Pays de Montbéliard : le groupe citoyen et le SCOT

Les élus de l'agglomération ont tenté un processus de concertation original, en complément des mesures de concertation couramment utilisées. Un groupe de citoyens volontaires a été constitué pour alimenter les réflexions en cours et être force de contre-proposition. Si le processus s'est heurté au défaut d'expertise du groupe et à la légitimité de son discours, une lecture technique des propositions non techniques a pourtant permis de prendre en compte certaines de ses suggestions.

► Bilan de la concertation du SCOT du Pays de Montbéliard

Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Montbéliard, Montbéliard : ADU, 2006, 46 p.

Les projets de développement urbain pour la ville de Sofara (Mali)

Réalisée conjointement par l'Agence d'urbanisme de la région mulhousienne et la ville de Mulhouse pour le compte de l'Institut régional de coopération et développement, cette étude tend à organiser le développement urbain de la ville de Sofara au Mali en considérant l'alimentation en eau potable et le développement de son réseau d'assainissement comme éléments déterminants du projet.

► Élaboration d'un schéma d'aménagement urbain pour la commune de Sofara (Mali) : diagnostics et propositions

Agence d'urbanisme de la région mulhousienne, Mulhouse : AURM, 2002, 36 p.

Un partenariat public-privé pour la restructuration du CHU de Nancy

Dans le cadre de l'évolution du CHU de Nancy, une restructuration ambitieuse vise à réorganiser le centre hospitalier en pôles et optimiser la gestion



des moyens. Le projet prévoit également l'abandon des sites les plus anciens et les moins adaptés, dès 2007. Le CHU de Nancy a confié à l'ADUAN une mission d'étude, qui, à partir d'un état des lieux paysager, patrimonial et immobilier, a mis en perspective les potentialités d'évolution et de reconversion du site, sur la base d'un partenariat public-privé.

► **Centre hospitalier universitaire : site Maringer-Villemin-Fournier. Diagnostic technique. Vocations et orientations d'aménagement**

Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéenne, Nancy : ADUAN, 2005, 62 p.

Le SCoT de la Métropole Nantes — Saint-Nazaire approuvé

Le 26 mars 2007, les élus des cinq intercommunalités regroupées en syndicat mixte ont approuvé le SCoT Métropole (800 000 habitants). Il s'agit d'une étape majeure dans le processus d'élaboration d'un projet métropolitain, fruit de quatre années de travaux, de réflexions et d'échanges. L'Auran, après avoir initié cette démarche, accompagne le syndicat mixte depuis sa création, en 2003, et poursuivra son assistance par l'évaluation de la mise en œuvre du projet et par l'articulation des différentes démarches de SCoT en Loire-Atlantique.

► **SCoT Métropole : diagnostic, état initial de l'environnement, PADD, DOG, évaluation environnementale**

Syndicat mixte du SCoT de la Métropole Nantes Saint-Nazaire, Agence d'urbanisme de la région nantaise, Nantes : AURAN, 2007, 5 vol.

Commerces de gros/résidents : à la recherche du vivre ensemble à Paris

La prédominance du commerce de gros dans le quartier ancien de Beaubourg Temple génère des nuisances qui font l'objet de nombreuses réclamations, témoignant de la profonde évolution du peuplement de ce secteur. Au travers d'entretiens individuels ou collectifs, d'enquêtes de terrain, de réunions de travail avec les habitants et les commerçants, des propositions ont été émises pour canaliser les livraisons, améliorer la propreté, mettre en valeur la qualité du paysage urbain avec la contribution des acteurs du quartier.

► **Baubourg Temple**

Atelier parisien d'urbanisme, Paris : Apur, 2007, 17 p.

Vers une coopération de l'espace métropolitain du nord-est du Bassin parisien

Il s'agit de découvrir comment fonctionne l'aire métropolitaine du Nord-est du Bassin parisien comprenant dix agglomérations : Châlons-en-

Champagne, Charleville-Mézières, Château-Thierry, Épernay, Laon, Reims, Rethel, Sedan, Soissons et Vitry-le-François. Quelles sont leurs spécificités, leurs relations entre elles et avec le pôle urbain rémois ? Autour de quelles solidarités et de quels projets communs pourraient s'organiser une coopération entre ces agglomérations et en particulier vis-à-vis de l'Île-de-France.

► **L'organisation métropolitaine du nord-est du Bassin parisien : état des lieux, échanges et complémentarités, gouvernance et planification des territoires métropolitains**

Agence d'urbanisme et de développement de la région de Reims, Reims, AUDRR, 2006, 3 vol.

Le Scot du Pays de Rennes, un travail de prospective territoriale partagé

Le Scot du Pays de Rennes est le fruit d'un travail intense, notamment lors d'ateliers prospectifs pilotés par l'Audiar qui ont réuni élus et acteurs locaux pour construire une vision partagée des grands enjeux du territoire. L'utilisation de la prospective, comme levier de renouveau de la planification, a permis de susciter une large appropriation, les collectivités se donnant alors les moyens d'une maîtrise publique de leur développement visant à conforter les atouts de la « ville-archipel ».

► **Scot du Pays de Rennes : notice, rapport de présentation, PADD, document d'orientations générales. Projet arrêté le 20 décembre 2006**

Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise, Rennes : Syndicat mixte du Scot du Pays de Rennes, 2006, 4 vol.



Ce numéro spécial consacré au thème « *La ville négociée* » a été réalisé à partir de contributions d'auteurs et d'entretiens.

Direction du numéro : Marcel Belliot, délégué général de la FNAU, avec Pascale Poupinot, chargée de mission, et Jean-Marc Mesquida, directeur de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine, avec Clarisse Schreiner, directrice d'études.

Conseil éditorial et coordination du numéro : Pierre Gras
Réalisation des interviews : Pascale Decressac et Pierre Gras
Secrétariat de rédaction et iconographie : PG

La FNAU remercie les auteurs d'articles et les personnalités qui ont accepté d'être interviewés. Elle adresse également ses remerciements à toutes les personnes ayant aidé à préparer cette publication, ainsi qu'aux directeurs et aux collaborateurs des agences membres du réseau de la FNAU qui ont pu faciliter le travail de la rédaction.

Éditeur : TERRITORIAL SAS - 58, cours Becquart-Castelbon - 38500 VOIRON

Directeur de publication et représentant légal : Jacques Guy

Associé principal : Groupe Moniteur Holding

Conception graphique : Stéphane Mimouni

Dépôt légal à parution

Impression : Imprimerie du Pont-de-Claix, ZAE Les Bauges, 9 chemin de la Plaine, 38460 Claix

Crédit photos : Ch. von Fischer (p. 26), E. Gillet-Lorenzi (p. 16g), Pierre Gras (pp. 4h, 4m, 7, 19, 22b, 28, 29, 31, 40b), DR (pp. 40h, 48d, 49). Toutes les autres photos sont de Serge Mouraret.

Supplément au numéro 134 de *Techni.Cités* daté du 8 septembre 2007.

La mise en œuvre négociée du Scot de la région de Strasbourg

Le SCOTERS a été approuvé le 1^{er} juin 2006. L'enjeu est maintenant sa traduction concrète sur le terrain. Pour faciliter sa mise en œuvre et anticiper les risques de blocage pour les orientations délicates, deux commissions de travail ont été proposées aux élus dès l'approbation : la mise en cohérence de l'urbanisation et des transports en commun, avec la commission « Articuler urbanisation et transports en commun » ; la mise en œuvre du volet habitat, à travers la commission « Habitat/foncier - Produire 4 000 logements par an ».

► **Bilan annuel 2006 du Scot de la région de Strasbourg - Suivi et mise en œuvre**

Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, Strasbourg : ADEUS, 2006.

La négociation de contrats d'axe « urbanisme-transport » à Toulouse

Face à l'étalement urbain, aux contraintes financières, la cohérence urbanisme-transport passe par la négociation de contrats d'axe entre les communes et l'Autorité organisatrice des transports urbains. Celle-ci investit pour améliorer les transports et les collectivités agissent pour densifier les tissus urbains autour des axes de transports en commun. Ce guide fournit des outils et une méthode qui pourront être utilisés en s'adaptant à la problématique locale de chaque territoire et projet.

► **Guide méthodologique pour la mise en œuvre de contrats d'axe**

Tisséo-SMTC, Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine, Toulouse : Auat, 2007, en cours.

Toulouse du 8 au 10 octobre

Demandez le programme, inscrivez-vous...

Consacrée au thème de « la ville négociée », la 28^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme de Toulouse rappellera les enjeux actuels du développement des villes, les reliera aux grandes évolutions sociétales et cherchera à décrypter les jeux d'acteurs. Elle s'efforcera de montrer comment la négociation permet d'enrichir les projets et faciliter leur appropriation par ceux qui les feront vivre en conciliant aspirations individuelles et intérêts collectifs.

- Le mardi matin, lors de la séance plénière d'ouverture, des experts nationaux et internationaux présenteront leur diagnostic de la situation et proposeront leur vision prospective sur les enjeux de la concertation et de la négociation.
- Les mardi après-midi et mercredi matin, seize ateliers mettront en scène élus, professionnels de l'urbanisme mais aussi acteurs quotidiens des territoires : habitants, entreprises, constructeurs, opérateurs... sur des formes originales de négociation de la ville. En parallèle, quatre visites professionnelles sont proposées.
- Le mercredi après-midi verra la synthèse et la clôture de la rencontre. Moment privilégié de l'expression politique, les responsables s'interrogeront sur la nécessité de faire la ville autrement, en privilégiant l'écoute, le dialogue, le partenariat et la négociation au-delà de la seule règle.

Les organisateurs convient les participants, dès le lundi après-midi, à trois visites de grands sites toulousains et le mardi, à une soirée festive.

l'Autorité organisatrice des transports urbains investit pour améliorer les transports et les collectivités agissent pour densifier les tissus urbains autour des transports en commun en site propre.

5. Quelle négociation possible sur le foncier pour réaliser des opérations d'habitat ?

Les propriétaires privés, renseignés et outillés, négocient en position de force et avec exigence leur foncier, le contexte de hausse générale leur donnant l'espoir de plus-values conséquentes. Comment la collectivité peut-elle faire usage de méthodes efficaces et innovantes pour obtenir le droit d'urbaniser à un coût cohérent avec la politique du logement et compatible avec les capacités des finances publiques ?

6. Fabriquer la ville : les voies nouvelles de l'éducation populaire

Les citoyens s'estiment sous-informés, voire désinformés. S'ils s'approprient leur ville et leur quartier, ils se sentent étrangers à leur fabrication qu'ils attribuent à la seule responsabilité politique ou au jeu exclusif des intérêts de l'argent. Comprendre la fabrication de la ville, en repenser les acteurs, exister collectivement sont autant d'enjeux d'éducation populaire qui suscitent des expériences très diverses.

7. Les conseils de développement : concertation ou médiation ?

Mises en place pour accompagner les projets de territoire, ces instances de représentation de la société civile sont-elles de vrais relais entre les habitants et les représentants des collectivités publiques ? En s'intéressant à la vie du territoire dans sa globalité, voient-ils leur fonction évoluer... vis-à-vis des citoyens et de la société civile, mais également vis-à-vis des instances de gouvernement ?

8. Développement commercial et politiques urbaines : quelle négociation entre les acteurs publics et privés ?

Les acteurs publics, qui abordaient principalement la question du commerce sous l'angle du service à la population et de l'emploi, sont amenés aujourd'hui à concevoir des politiques spécifiques de développement commercial pour aménager le territoire. Ils utilisent les documents d'urbanisme ou partenariaux (SDC, charte) et créent des lieux d'échanges avec le privé.

Le programme des ateliers

Mardi 9 octobre (après-midi)

1. La contractualisation du PLH : passer du dire au faire

Les programmes locaux de l'habitat étaient plus souvent des énoncés de politiques que de véritables plans d'actions. Le législateur prend acte de cette dérive en obligeant à « territorialiser » les objectifs, à l'échelle de chaque commune. Pour passer du vœu à la réalisation, l'un opte pour une contractualisation avec les communes, l'autre joue le partenariat avec l'ensemble des acteurs du logement pour favoriser la primo accession...

2. Sondage et enquête d'opinion : comment prendre en compte les aspirations des habitants ?

Depuis le projet d'école jusqu'à celui d'un tramway, d'un projet d'agglomération ou d'un SCOT, comment savoir ce que veulent les citoyens, les usagers ? Quelles sont les méthodes d'investigation appropriées en fonction de la temporalité des

projets et de leurs échelles d'application ? Quelles sont les marges de manœuvre de tels exercices ? Les sondages peuvent-ils constituer un moyen de coproduction du projet ?

3. Comment intéresser les habitants aux grands territoires ?

Les habitants identifient leur métropole ou leur ville, la pratiquent, la vivent... Il est donc légitime que les collectivités les interrogent lors de la préparation des projets de grands territoires :

- Par quel canal atteindre les habitants ?
- Par quelle méthode les solliciter ?
- Dans quelle perspective ?
- Comment les mobiliser sur le long terme ?

4. Contrats d'axe : comment négocier une complémentarité urbanisme/transports ?

Face à l'étalement urbain et aux contraintes financières, la négociation entre les communes et l'AOTU permet une cohérence urbanisme et transport :

Pour tous renseignements, télécharger le



Mercredi 10 octobre (matin)

9. La construction de la ville par le « privé »

Les mécanismes contemporains de financements publics obligent à remodeler les logiques de production de la ville. Ces derniers peuvent cependant jouer un rôle de levier puissant pour attirer les investisseurs privés... mais dans ce contexte, il faut questionner le rôle impulsif, régulateur et coordinateur de la puissance publique. C'est à partir des pratiques anglo-saxonnes, scandinaves et latines... qu'il convient aujourd'hui de revisiter les pratiques françaises.

10. Mixité, densité, mobilité : communiquer sur des sujets qui fâchent

Les transformations vers la ville durable touchent à l'émotionnel, au vécu, aux aspirations des habitants. Quels mots utiliser ? Quels concepts et images se cachent derrière les langages de chacun ? Comment aboutir à des attitudes positives, quand la représentation est négative ? La communication accompagne, aide l'évolution nécessaire de la ville. Des pistes à travailler avec des professionnels de la communication publique territoriale.

11. Le développement durable, un nouveau cadre de négociation ?

La somme des intérêts de chacun ne permet pas forcément un projet durable. Certains enjeux restent difficilement portés par les acteurs parce qu'à des échelles plus larges que le territoire concerné (effet de serre...) ou de long terme (ressource énergétique). Comment négocier la bonne prise en compte des intérêts des acteurs autour d'un projet de zone d'activité durable ou d'Agenda 21... ? Quel cadre de référence construire pour partager ces enjeux ?

12. L'observatoire partenarial économique, un référentiel commun pour l'action collective

Tout regard d'un acteur économique local est à la fois partiel et sélectif. L'observation partenariale tend à faire converger les intérêts de protagonistes vers un compromis. Celui-ci, négocié, est l'expression d'un subtil équilibre entre acteurs et sans prétendre à l'objectivité, le partenariat permet en outre une multiplication des visions tendant à rendre l'information plus juste et moins... subjective pour une action collective.

13. SCoT : définir l'équilibre entre règle de droit et liberté d'agir

Au travers du SCoT, chaque territoire cherche à définir les règles intangibles et les règles du jeu pour permettre aux acteurs d'agir et aux collectivités d'exercer leur rôle d'accompagnement ou d'arbitrage des projets. Ainsi des collectivités inventent des démarches partenariales destinées à poser les termes d'un contrat « gagnant-gagnant » entre les territoires.

14. La médiation culturelle dans la coproduction des projets

Comment peut être engagé un dialogue constructif avec les habitants et notamment les populations en difficulté par le biais de l'action culturelle, à partir du vécu quotidien, des craintes face au changement mais aussi des aspirations à mieux vivre leur quartier, leur immeuble, leur logement. Des expériences de coproduction entre les habitants et des professionnels (film, mise en scène des lieux...) en Europe en témoignent.

15. La gouvernance métropolitaine : qui gouverne ? Qui partage ?

Si d'aucuns manifestent une certaine réticence en intitulant ces nouvelles formes de coopération « usines à gaz », force est de constater que ces gouvernances émergentes prennent progressivement racine et servent de déclencheurs d'idées, de démarches innovantes autour de partenariats inopinés. Quels sont les avantages et faiblesses de cette échelle de coopération ? Quelles nouvelles formes de gestion et de partage suscite-t-elle ?

16. Comment négocier les grands projets d'intérêt national ?

Le dispositif participatif de la Commission nationale du débat public, inspiré des audiences publiques sur l'environnement au Québec reste unique en Europe. S'agit-il de fabriquer du consensus ou d'enregistrer froidement les oppositions et les soutiens à un projet ? Ou plutôt d'améliorer les projets et élargir la participation citoyenne ? N'y a-t-il pas confusion entre débat public et négociation (ou médiation qui peut en découler) ?



programme et s'inscrire à la rencontre de Toulouse :
www.fnau.org - www.laville-negociee.org



Autour du thème fédérateur de la « ville négociée », la 28^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme, organisée du 8 au 10 octobre prochains à l'initiative de la FNAU et de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine, donnera la parole aux élus, aux professionnels de l'urbanisme, aux chercheurs, mais aussi aux « acteurs » quotidiens des territoires – habitants, associations, responsables d'entreprises, constructeurs, aménageurs...

Organisés autour de seize 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. Quatre types de protagonistes ont ainsi été sollicités : les habitants et leurs représentants, les collectivités et les institutions, les acteurs économiques et sociaux, et enfin les aménageurs et les opérateurs immobiliers.

La rencontre de Toulouse s'interrogera sur les différentes manières de « faire la ville » aujourd'hui, et notamment sur celles qui sont fondées sur l'écoute, le dialogue, la négociation ou le partenariat. Destiné à nourrir et à provoquer le débat, ce numéro spécial du magazine *Techni.Cités* ne manquera donc pas d'intéresser tous ceux qui se sentent et sont concernés par le devenir d'une ville négociée et davantage partagée.



Avec les points de vue de François Ascher, Marcel Belliot et Jean-Marc Mesquida, Emmanuelle Gillet-Lorenzi, Marie-Christine Jaillet-Roman, Danielle Kaisergruber, Nicolas Louvet, Pierre Narring, Gilles-Laurent Rayssac, André Rossinot, Jacques Theys, Patrick Vandevoorde, Christoph von Fischer, *et des entretiens avec* Isabelle Baraud-Serfaty, Catherine Depond, Jean-Claude Flamant, Jean-Marie Hennin, Ariella Masbouni, Michèle Mesnard, André Moine, Philippe Petitprez et Pierre-Emmanuel Reymund.

www.laville-negociee.org

