

32<sup>e</sup>

RENCONTRE  
NATIONALE  
DES AGENCES  
D'URBANISME

TERRITOIRES ET PROJETS  
LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE

18 / 19 / 20 OCTOBRE 2011  
PARIS

# Le réseau des agences d'urbanisme

La fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) rassemble 53 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 aux grands débats nationaux ou internationaux sur l'avenir des villes et le développement des territoires.

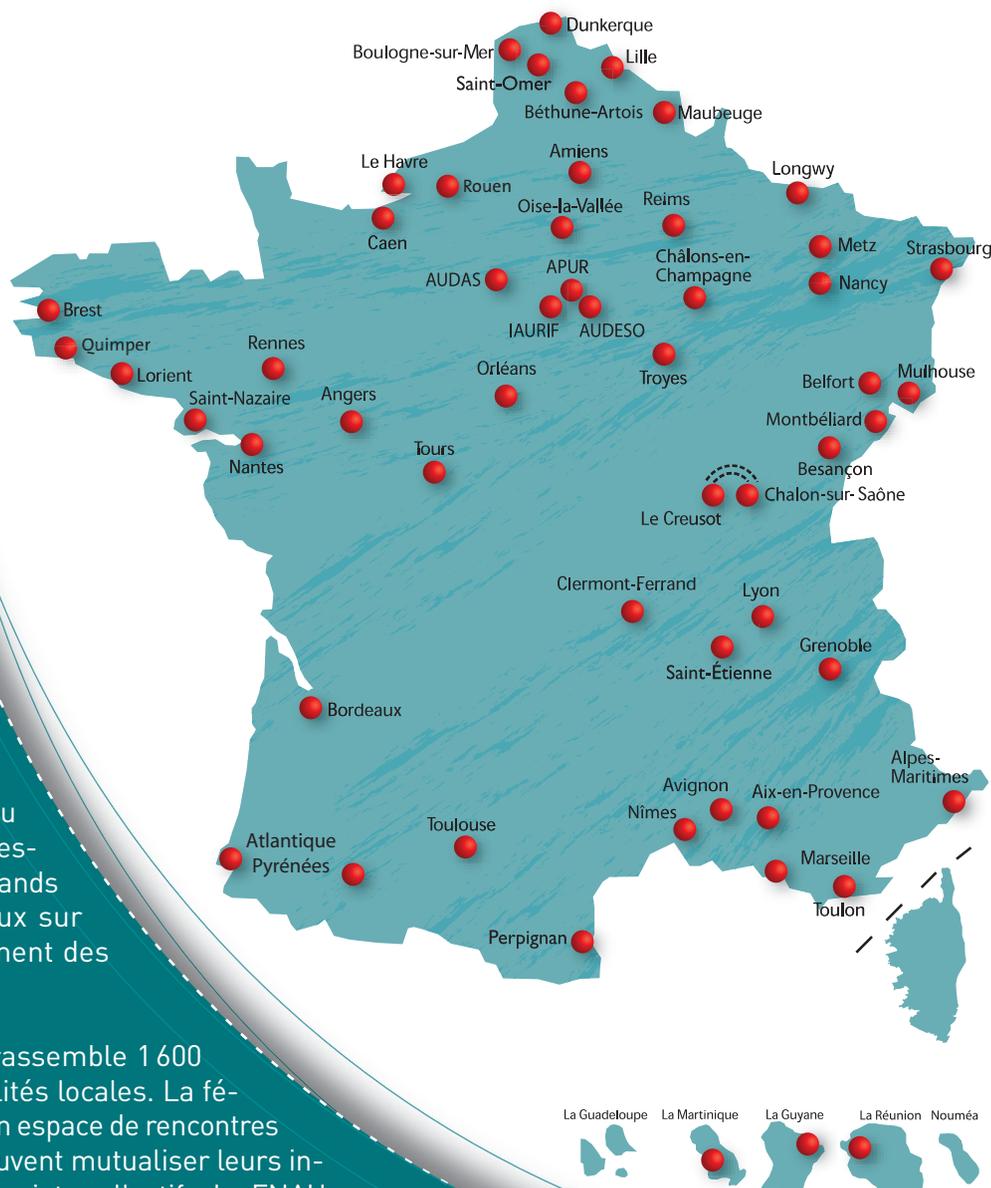
Le réseau technique de la FNAU rassemble 1 600 professionnels, très au fait des réalités locales. La fédération leur permet de disposer d'un espace de rencontres et d'un réseau d'échanges où ils peuvent mutualiser leurs informations et se mobiliser sur des projets collectifs. La FNAU assure, avec le 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](http://www.fnau.org) et [www.fnau-international.org](http://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.

# Le réseau des agences d'urbanisme



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](mailto:fnau@fnau.org)

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

# TERRITOIRES ET PROJETS :

## UNE QUESTION DE MÉTHODE

**D**ans les métropoles comme dans les grandes et moyennes agglomérations, la complexité est devenue le maître mot. Diversité des problématiques, multiplicité des acteurs, dispersion des compétences, entremêlement des échelles d'intervention, temps nécessaire de concertation avec les habitants : tout se conjugue pour faire de la fabrication d'un document d'urbanisme, ou de la construction d'un projet de développement, un casse-tête semé d'embûches et particulièrement chronophage.

En pareille matière, la réussite de l'exercice est largement liée à la capacité des pouvoirs publics à identifier les enjeux communs, à faire partager les diagnostics, à coordonner les politiques et les programmes, à conjuguer les financements... La qualité de l'ingénierie de préparation et de suivi des projets est toujours cruciale pour en assurer le succès.

Dans les territoires où elles sont présentes, les agences d'urbanisme jouent un rôle important dans l'émergence, l'accompagnement et la concrétisation des projets. Elles ne sont toutefois pas les seuls outils mobilisables, et il en est bien d'autres, publics et privés, qui peuvent apporter leur concours. Nous avons voulu cette année consacrer la rencontre de la FNAU à l'ingénierie des projets et à l'analyse des princi-

aux dispositifs qui permettent de les faire aboutir. Cette publication en propose une première approche, à la fois conceptuelle et pratique. Elle reprend assez largement les interventions d'universitaires et de professionnels présentées lors d'un séminaire préparatoire le 15 mars dernier à Paris.

La 32<sup>e</sup> Rencontre annuelle des agences d'urbanisme se tiendra en effet dans la capitale du 18 au 20 octobre prochain. Elle examinera un certain nombre de projets de planification ou de développement territorial. Elle donnera la parole à leurs concepteurs et à leurs « porteurs » que sont les professionnels des agences, des collectivités, des services de l'État et des autres partenaires de la ville. Enfin, elle s'interrogera sur les outils d'ingénierie qui ont accompagné leur mise en œuvre. De ce point de vue, le choix de Paris pour accueillir la manifestation annuelle de la fédération nationale n'est pas anodin. La Région parisienne – les débats récents sur le « Grand Paris » l'ont encore récemment montré – est emblématique des enjeux de méthode et d'outils dont se dotent les acteurs pour faire émerger et piloter les projets. Au-delà du cas de la métropole parisienne, la question des outils de gouvernance se pose bien sûr dans toutes les villes et régions urbaines. On trouvera dans ce document introductif, publié en association avec le magazine *Techni.Cités*, un état des lieux sur ce thème et une ouverture sur les débats de la rencontre nationale. ➤



**VINCENT FELTESSE**

*président de la FNAU,  
président de la Communauté urbaine  
de Bordeaux*



**ANNE HIDALGO**

*présidente de l'APUR,  
première adjointe au maire de Paris,  
chargée de l'urbanisme et de l'architecture*

# SOMMAIRE

## P3 ÉDITORIAL

Territoires et projets :  
une question de méthode

## P5 INTRODUCTION

Le charme discret de la gouvernance

## P8 ZOOM *Un séminaire utile, à la croisée des théories et des pratiques*

## P9 # 1 - CONCEPTS

*Des approches théoriques aux instruments de la gouvernance*

P10 • Gouverner par les instruments

P14 • Peut-on gouverner l'économie d'un territoire ?

P18 • Gouvernance et interterritorialité, même combat ?

## P22 ZOOM *La Région métropolitaine de Stuttgart, un exemple à méditer*

P23 • Environnement : le Royaume-Uni comme laboratoire ?

P27 • Gouvernance des territoires : où Paris tente d'être modeste

## P29 # 2 - EXPÉRIENCES *Des stratégies d'acteurs à différentes échelles*

P30 • Gouverner un projet urbain

## P34 ZOOM *Euralille : « Vingt ans d'audace »*

P35 • Saint-Étienne : contraintes et premiers résultats d'une opération d'intérêt national

## P38 ZOOM *Saint-Étienne en chiffres*

## P39 ZOOM *Une gouvernance urbaine en émergence*

P40 • Genève 2030 : les conditions d'un partenariat transfrontalier

## P43 ZOOM *Une agglomération transfrontalière bientôt millionnaire ?*

P44 • Bordeaux : le comité des grands projets, un « espace de partage »

P46 • « Urbanisme 2.0 » : de la contestation à la participation

## P50 BIBLIOGRAPHIE

## P54 LES TEMPS FORTS DE LA 32<sup>E</sup> RENCONTRE DES AGENCES D'URBANISME

Programme détaillé et modalités d'inscription



## INTRODUCTION

# LE CHARME DISCRET DE LA GOUVERNANCE

**Notion parfois controversée, sans doute en raison de sa double nature – globale et polysémique –, la gouvernance n'est pas vraiment une idée neuve. Elle garde malgré tout l'attrait de la nouveauté dans la plupart des milieux professionnels, qui s'efforcent de l'utiliser au mieux de leurs besoins ou de leur discours. Une rapide évocation historique à la recherche d'un « concept fluide », devenu récurrent dans les stratégies politiques et de communication, permet de tracer un premier cadre de réflexion.**

PAR **PIERRE GRAS**

*Journaliste, consultant et chargé de cours à l'Institut d'urbanisme de Lyon, coordinateur du document introductif à la Rencontre nationale des agences d'urbanisme*

**L**a gouvernance est devenue un « mot-valise ». On la retrouve dans toutes les bouches, du chef d'entreprise à l'élu, en passant par la Commission européenne, la Banque mondiale et les institutions internationales. Son émergence, dans les années quatre-vingt à quatre-vingt-dix, a correspondu grosso modo à la crise des modes de régulation politiques ou économiques en vigueur depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, avec la création des Nations unies et les accords de Bretton Woods. En dépit de la multiplicité des usages qui sont faits du terme « gouvernance », il désigne aujourd'hui, d'une manière assez fédérative, « un mouvement de décentrement de la réflexion, de la prise de décision et de l'évaluation, avec une multiplication des lieux et acteurs impliqués dans la construction (ou la co-construction) d'un projet » /1.

### « POUR VOTRE GOUVERNE... »

Issu du latin *gubernare* (emprunté au grec), le mot est employé dès le XIII<sup>e</sup> siècle en français dans le sens de « gouvernement ». S'y rattache également le terme de « gouverne », entré peu à peu dans le vocabulaire populaire dans le sens d'« information », de « savoir utile » (« Pour votre gouverne, sachez que... »). On retrouve cette notion, croisée avec celle de « pilotage », « de direction à prendre », dans le terme « gouvernail » qui date de la même époque. La notion de gouvernance contribue en fait à l'histoire de la philosophie du pouvoir. Aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, elle nourrit ainsi le débat sur le nécessaire équilibre entre les pouvoirs royaux et parlementaires, lorsque l'évolution de la monarchie (et les menaces qui pèsent sur elle) l'amène à accepter l'idée d'une « société civile » (que l'on appelle alors Tiers État) jouant un rôle non négligeable dans la période des Lumières. La formule tombe en revanche en désuétude au cours du XIX<sup>e</sup> siècle lorsque la Révolution industrielle, dont la violence est sans égale dans l'histoire sociale de l'Europe, bouleverse les jeux du pouvoir hérités de l'Ancien Régime au bénéfice d'une nouvelle catégorie d'acteurs : les « entrepreneurs ». En bonne logique, ce sont eux qui, au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, font à nouveau référence à la *governance* (en anglais cette fois) lorsque l'économie capitaliste se trouve confrontée à toute une série de pratiques et de réalités nouvelles : crise du fordisme, flux tendus, sous-traitance généralisée, délocalisation des activités productives et, en fin de compte, émergence de la « globalisation ». Depuis une vingtaine d'années, la large diffusion à l'échelle internationale de cette référence, sous l'impulsion des différents gouvernements britanniques puis de la Banque mondiale, révèle, comme l'explique le politologue Jean-Pierre Gaudin, « des interdépendances

▲ La notion de gouvernance a connu une large diffusion depuis une vingtaine d'années, sous l'impulsion des grandes entreprises et des institutions internationales.



# INTRODUCTION

## LE CHARME DISCRET DE LA GOUVERNANCE

croissantes entre le monde des chercheurs ou des experts et celui des responsables de l'action politique », laissant voir « comment on tente [...] de légitimer de nouveaux rapports entre la politique et l'économie » /2.

### CONDUIRE L'INCERTAIN ET LE COMPLEXE ?

Gouverner suppose en effet de « savoir où l'on va, de le croire ou du moins de le faire accroire » /3. Mais comment « conduire » un monde de plus en plus incertain et complexe ? Entre la mise en place progressive de la décentralisation en France,



la chute du Mur de Berlin et la disparition d'un monde bipolaire au bénéfice d'un système multipolaire mais instable, ce n'est en effet pas l'« incertain » qui manque au seuil des années quatre-vingt-dix : « Chacun ressent un sentiment de liberté et de perplexité tout à la fois ; il perçoit une fluidité nouvelle des normes, mais aussi des risques potentiels » /4. Plusieurs auteurs anglosaxons, comme Jan Kooiman ou James Rosenau, commencent à approfondir cette notion /5 au moment où émerge, lors du Sommet de la Terre, à Rio de Janeiro en 1992, ce qui sera bientôt le nouvel évangile planétaire : le « développement durable ».

Cette simultanéité n'est pas le fruit du hasard si l'on regarde de plus près la notion de « risque ». En effet, l'État keynésien reflue sous la montée du chômage et de l'inflation, et les thèses néo-libérales triomphent aux États-Unis et en Grande-Bretagne. On trouve l'État moins légitime, « trop lourd » et peu efficace, on lui prescrit parfois une cure de minceur. Les coopérations entre public et privé s'entremêlent,

sans toujours clarifier les rôles de chacun ou préciser les lignes de démarcation. Les vertus gestionnaires et « performatives » des agences de régulation sont mises en avant, au détriment de la vocation originelle de redistribution sociale du secteur public... Les diagnostics des uns et des autres se rejoignent sur un point au moins : le « style » de gouvernement des pays riches doit évoluer et les changements nécessaires identifiés doivent être « pilotés ». Comme le souligne justement Jean-Pierre Gaudin, « apparaît en filigrane une même nostalgie des « grands récits » du XIX<sup>e</sup> siècle, libéralisme, socialisme ou communisme. La politique a besoin d'explications du monde qui soient rassurantes, et donc de certitudes » /6.

### « TRIANGLE DE FER »

Il n'est par conséquent pas étonnant que ce soit au gouvernement de Margaret Thatcher que l'on doive le succès initial de la notion de gouvernance en Europe. Les Britanniques – qui accèdent sans difficulté linguistique aux travaux des chercheurs américains et s'intéressent aux comparaisons internationales – sont les premiers à produire une réflexion sur les limites de l'« État social » /7 et sur les résultats de la négociation de l'action publique sous la forme de réseaux, alors dénommés « communautés de politiques publiques » /8. Les structures décisionnelles « classiques » impulsées par l'État ou, comme en Angleterre, par des collectivités territoriales très autonomes, se voient bientôt dépassées au bénéfice d'un système de décision reposant sur des réseaux non institutionnalisés, mais néanmoins durables et bien codifiés, générant des « compromis » entre trois types d'acteurs : des responsables politiques, des hauts fonctionnaires et des intérêts économiques organisés. On parle même – un hasard ? – de « triangle de fer », dans un pays où une certaine Dame éponyme gouverne /9.

Le gouvernement conservateur qui succède aux travaillistes au début des années quatre-vingt et que dirigent successivement Margaret Thatcher puis John Major, applique ainsi avec obstination, mais non sans un certain succès, ces recettes libérales : la

réforme des pouvoirs locaux s'inscrit dans un ensemble cohérent de restriction des dépenses publiques et de privatisations favorisées par un contexte de crise économique et sociale. L'Angleterre n'ayant pas de constitution formelle, de simples lois pouvaient modifier le régime du *self-government* des autorités locales. C'est ce qui fut fait.

### LE RÔLE AMBIGU DES QUANGO

En termes d'évaluation, la réussite de ce programme en matière économique a été souvent saluée, aussitôt assortie de réserves sur le « modèle social » proposé, obtenu au prix de l'effondrement des syndicats et de la compression des salaires. Les critiques ont surtout porté sur le transfert des compétences des autorités locales à des « agences » dotées de pouvoirs étendus et pilotées par des dirigeants non élus et pas davantage soumis à l'autorité du gouvernement central. Étant donné le succès très relatif de certaines d'entre elles, en particulier en matière de transport ferroviaire ou de distribution de l'eau, les Britanniques en conservent un souvenir mitigé. L'appel complémentaire au secteur associatif pour assumer des charges de service public (notamment pour la réalisation de logements sociaux ou l'aide sociale) n'a pas été sans contraintes. Les Quango (*Quasi Non Governmental Organisations*) ont posé au citoyen britannique « les mêmes problèmes de fragmentation, de manque de visibilité et de contrôle » que les organismes de régulation qui se sont multipliés dans toute l'Europe /10. Mais le modèle a peu été remis en cause par le New Labour lorsqu'il est arrivé au pouvoir, au milieu des années quatre-vingt-dix, sur la base d'une « troisième voie » moderniste /11, bien que Tony Blair ait dû par la suite fortement réinvestir dans des services publics qui avaient été négligés pendant près d'une génération (l'éducation et la santé, notamment). Peut-être les modalités de cette « nouvelle gouvernance » convenaient-elles aux classes moyennes qui en avaient assuré le succès initial.

### DES « BONNES PRATIQUES »...

Plus instructive encore aujourd'hui est sans doute l'intégration de la notion de gouvernance dans les stratégies des orga-

nismes bailleurs de fonds internationaux, en particulier la Banque mondiale. Pour la banque, la « *bonne gouvernance* » recouvre aussi bien la capacité du gouvernement à gérer efficacement ses ressources et à mettre en œuvre des politiques pertinentes, que le respect des citoyens et de l'État pour les institutions, ou encore l'existence d'un contrôle démocratique sur les agents chargés de l'autorité, dans une optique de développement économique et d'équilibre dans le partage des richesses /12. Qui s'en plaindrait ?

Si certains ont pu, de façon légitime, s'inquiéter de l'accouchement programmé d'un « *monde sans souveraineté* » /13, d'où les appels constants, en vogue même chez les économistes libéraux, à un « *nouvel ordre économique mondial* », d'autres se seront réjouis de l'injonction à une « *meilleure gouvernance* » effectuée constamment à l'intention des pays « en développement » comme à ceux, plus rebelles en l'espèce, parce que plus riches, du Nord. La mise en place plus ou moins heureuse des « bonnes pratiques » comme référence constante parmi les indicateurs de politiques publiques, en particulier sous l'égide de la Commission européenne, est un autre symptôme, producteur de publications diverses et variées ou organisateur de réseaux d'échange dont l'utilité n'est plus à démontrer, mais qui pose le problème des « normes » : qu'est-ce qui est « bon » et donc ne l'est pas ?

### ... AUX BONNES QUESTIONS ?

Mais ces démarches ont rarement posé la seule question véritablement utile, par exemple en matière d'urbanisme et d'aménagement : à quoi sert vraiment la gouvernance ? Source d'innovation sociale, moyen de régulation des relations entre le secteur public et la sphère privée, voire le « marché », ou encore substitut utile à des procédures de « concertation » dont certaines, fleurant bon les années soixante-dix, semblent marquer le pas en termes d'efficacité et de représentativité ? La gouvernance est un peu tout cela à la fois. Toutefois, sans aller, comme Jean-Gustave Padiou au début des années 2000, jusqu'à vilipender « *les gogos de la gouvernance* » /14, nombreux sont désor-



▼ La gouvernance moderne est-elle une injonction à participer à la réorganisation des modes de gestion des territoires ?

mais ceux qui s'interrogent ouvertement sur les fondamentaux et les objectifs de la gouvernance, à l'instar de Gilles Paquet, chercheur québécois, dont la proposition de définition est mentionnée par Martin Vanier dans ce numéro : « *La gouvernance, c'est la coordination efficace quand pouvoir, ressource et information sont vastement distribués* » /15.

Pour faire bonne mesure, rappelons également ce que Chris Patten, dernier gouverneur britannique de Hong Kong et ancien commissaire européen, en disait,

s'inspirant de Tocqueville : « *Il faut amener les hommes et les femmes à accepter de se gouverner par eux-mêmes. Ce qui nécessite un fonctionnement politique souple et familial, et non une bureaucratie lointaine* » /16. La « gouvernance » moderne constitue-t-elle une simple injonction participative, un mode de gestion du territoire davantage négocié ou bien une dynamique plus approfondie de démocratisation de la société urbaine dans son ensemble, dont les outils restent à naître ou à améliorer ? L'avenir le dira sans doute. Et il appartient à chacun de le définir. ➤

### NOTES

1. Selon la définition générique proposée par Wikipédia en mars 2011.
2. Cf. *Pourquoi la gouvernance ?* Presses de Sciences Po (coll. La Bibliothèque du Citoyen), nov. 2002, p. 11. Jean-Pierre Gaudin est directeur de recherches au CNRS et professeur de sciences politiques à l'IEP d'Aix-en-Provence.
3. Ibid., p. 13-14.
4. Ibid.
5. Auteur et co-auteur des ouvrages *Modern Governance* (Sage, 1993), pour le premier, et *Governance without Government* (Cambridge University Press, 1992), pour le second. Précisons que le terme anglo-saxon *governance* apparaît pour la première fois dans les années 1975-1976 aux États-Unis dans le cadre d'un ouvrage collectif dirigé par James March et Johan Olsen traitant de l'université et de « *l'ambiguïté des choix d'organisation* ».
6. Gaudin, op. cit., p. 26.
7. Hugh Hecló (1974).
8. Cf. notamment les travaux de Grant Jordan (1990) et Rod Rhodes (1992).
9. Gaudin, op. cit., p. 41.
10. Op. cit., p. 82.
11. Cf. Anthony Giddens, Tony Blair, *La troisième voie*, Paris, Le Seuil, 2002 (paru en anglais en 1998).
12. Cf. Bertrand Badie, *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999.
13. *World Bank, Governance ; The World Bank Perspective*, WB Publications, 1994.
14. Dans le quotidien *Libération* en juin 2000.
15. Lire l'article de Martin Vanier en pages 18 et suivantes.
16. Dans les colonnes du *Monde* en mai 2002.

# Un séminaire utile, à la croisée des théories et des pratiques

Le séminaire organisé le 15 mars dernier dans les locaux de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, à l'initiative de la FNAU et avec l'appui de l'Atelier parisien d'urbanisme, a été révélateur d'une double réalité. Il a fait le constat, en premier lieu, d'une multiplicité d'approches théoriques et d'acceptations du terme « gouvernance » – que la première partie de ce numéro applique à des thèmes particuliers comme la décision politique, l'économie ou l'environnement. Il a mis l'accent, dans un second temps, sur les cohérences, mais aussi les contradictions, des stratégies mises en place par des acteurs aussi différents que ceux du projet Euralille, de l'opération d'intérêt national menée à Saint-Étienne, du projet transfrontalier « Genève 2030 » ou encore du « comité des grands projets » créé récemment à Bordeaux – ce dont rend compte la seconde partie de ce document introductif.

Sur la base de cette double approche, les débats qui ont accompagné ou émaillé la séance du 15 mars nous éclairent utilement sur un certain nombre de points, comme l'a souligné dans sa conclusion Marcel Belliot, délégué général de la FNAU. La première dimension importante est celle du rapport entre « gouvernance » et « démocratie locale ». Gérard Blanc, directeur de l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque, a posé la

question qui s'impose « dès lors que le débat sur les instruments ne vient pas sur la place publique », tandis que Laurent Théry, directeur général d'Euralille, se demandait si un projet urbain « peut réellement émerger sans s'affranchir des instruments qui le contraignent ». L'avis d'Isabelle Girault, qui veille désormais aux destinées du projet transfrontalier franco-valdo-genevois, a eu valeur d'avertissement : « Il reste difficile d'établir une limite entre gouvernance efficace et concentration des pouvoirs, les grands projets étant souvent le fait d'un maire ou d'un grand élu, la gouvernance n'intervenant guère que pour leur mise en œuvre ».

De ce point de vue, la seconde « entrée », sans doute plus stratégique que théorique, explorée dans l'après-midi, a ouvert de nouveaux horizons. En effet, le retour sur de grandes opérations urbaines, les réflexions sur le recours à de nouvelles méthodes d'ingénierie urbaine et de coopération intercommunale, ou encore le dialogue ouvert entre institutions en amont ou en accompagnement des « grands projets », constituent la prolongation – mais aussi la mise en cause, finalement – de ce qui a été institué comme forme(s) de « gouvernance » au cours de la dernière décennie. À l'instar du développement durable, la gouvernance est devenue incontournable dans le discours public sur le devenir de la ville et des métropoles. Mais l'on ne peut s'en tenir aux pétitions de principe. Car, comme l'a suggéré Martin Vanier, « l'ère de la transaction politique se situe au-delà des vertus morales dans lesquelles le vocabulaire consacré (partenariat, coopération, mutualisation, alliance, confiance, etc.) est tenté de l'enfermer ». Cette « ère nouvelle » offre sans nul doute une opportunité pour repenser ou recomposer concrètement ces fameux outils – la méthode à laquelle se réfèrent en ouverture de ce numéro Vincent Feltesse et Anne Hidalgo – qui feront la réussite et l'appropriation des projets urbains de demain. À bon entendeur... ➤

P.G.

Les transports collectifs (ici à Budapest) constituent l'une des clés d'une « bonne gouvernance » des services urbains.



## Des approches théoriques aux instruments de la gouvernance

La gouvernance, un « mot-valise » dont il faut avant tout se méfier ? Pas seulement, répondent dans cette première partie les auteurs sollicités. Car pour Brigitte Fouilland, chercheuse associée au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris, répondre à la question « Pourquoi gouverner par les instruments ? », c'est d'abord affirmer une posture : « *L'instrument est une forme de gouvernement qui part des moyens, des dispositifs, des techniques, et ne découle pas de la décision politique* ». Il ne s'agit donc pas tant de souligner « *pourquoi choisit-on telle ou telle option ?* », mais plutôt « avec quels effets attendus ? ». C'est pourquoi il faut concevoir cette forme de gouvernance comme une « démocratie du public » où l'on cherche surtout à « expliciter les décisions », plutôt qu'une « démocratie

participative » où l'on s'emploie plutôt à « faire partager les choix ».

De son côté, Frédéric Gilli, en bon économiste, soutient que l'objectif d'une « meilleure gouvernabilité », c'est la réconciliation de l'économie, du social et du territoire. Certes, le territoire subit les lois de l'économie dans une relation asymétrique plutôt défavorable. Mais il est aussi le lieu d'une « économie d'agglomération » particulière qui peut espérer tirer son épingle du jeu dans un contexte de recherche de compétitivité et d'innovation. Toutefois, pour le géographe Martin Vanier, la gouvernance, comme l'interterritorialité qui lui est chère, « *est un combat davantage politique et institutionnel que purement territorial* ». Pour dépasser les difficultés rencontrées sur quatre fronts (interne, externe, vertical et en réseau...), rien ne sert d'utiliser les « vieilles recettes » et d'attendre un hypothétique « grand soir de la réforme territoriale », plaide l'auteur, qui propose cinq pistes pour les dépasser dès maintenant : autant d'éléments à verser au débat.

Enfin, Vincent Béal, jeune chercheur en sciences politiques, explore le champ de l'environnement, traçant un parallèle entre les expériences britanniques, plus anciennes, et françaises, plus récentes, ce qui lui permet d'évoquer les soubassements d'une action publique urbaine dont la dimension « durable » semble aujourd'hui remise en cause : « *Les enjeux environnementaux sont par nature source de problèmes de gouvernabilité*, souligne-t-il. *Il s'agit d'enjeux complexes et transversaux [...] faisant l'objet de contestations, ou pour le moins de controverses importantes.* » Une réflexion valable sur bien d'autres champs que les limites de l'exercice n'ont pas permis de traiter, mais dont Pascale Thomas (Aur) ne doute pas qu'ils seront explorés – en toute modestie – dans le cadre des débats de la rencontre nationale organisée à Paris en octobre. ➤



# GOUVERNER PAR LES INSTRUMENTS

**La gouvernance est un terme omniprésent aujourd'hui, mais comment s'exerce-t-elle concrètement dans les différentes formes de l'action publique ? Pour l'auteure, il est opportun aujourd'hui de s'interroger sur l'intérêt de « gouverner par les instruments » et sur ce que les analyses de politiques publiques françaises apportent réellement à ce thème, ne serait-ce que pour donner à cette forme d'action davantage de clarté et d'efficacité.**

PAR BRIGITTE FOUILLAND

Docteure en science politique,  
codirectrice du Master  
« Stratégies territoriales et urbaines »  
et chercheuse associée  
au Centre d'études européennes  
de Sciences Po Paris

**T**rois questions apparaissent centrales dans ce domaine. Tout d'abord, pourquoi gouverner par les instruments et quel en est le sens : le fait-on par nécessité, par opportunité, par choix politique ? Ensuite, si l'on adopte cet angle de vue et cette pratique, en quoi ce mode de gouvernance est-il pertinent, utile – voire même peut-être déterminant – pour faciliter un projet de territoire ? Enfin, en quoi une telle démarche aide-t-elle à comprendre – ou à agir efficacement sur – les dynamiques de changement dans les territoires et avec quels résultats ? La démarche retenue ici, préparatoire à une réflexion plus ample sur le sujet, insistera particulièrement sur le premier point, central, pour ensuite pouvoir l'articuler avec le projet de territoire.

## QU'APPELLE-T-ON GOUVERNER PAR LES INSTRUMENTS ?

La question ne peut se comprendre qu'en s'interrogeant sur la signification de l'expression « gouverner par les instruments » et la posture qu'elle implique. Selon l'apport initial et central de Patrick Le Galès et Pierre Lascoumes /1, cette notion nécessite l'adoption d'un certain mode de raisonnement et d'approche de l'action publique partant des moyens, dispositifs, techniques mis en œuvre et en analysant les





▼ « L'instrument peut produire une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite », selon Brigitte Fouilland.

justifications. L'idée est que cette approche permet de comprendre la dimension politique de l'action publique. Au fond, il s'agit d'une posture qui analyse le sens de l'action publique à partir des moyens utilisés.

La typologie de Lascoumes et Le Galès permet d'éclairer cette démarche. Un instrument d'action publique constitue, selon eux, « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur ». Cette définition permet de faire la distinction entre les différents niveaux d'observation :

- « l'instrument », type d'institution sociale particulier, illustré par la réglemen-

tation, le recensement, la cartographie ;

- la « technique », dispositif concret et opérationnel, qui peut par exemple prendre la forme de nomenclatures statistiques, de types de figuration graphique, de lois ou de décrets ;
- et enfin « l'outil » qui est un microdispositif au sein d'une technique (exemples : catégorie statistique, échelle de carte, équation calculant un indice, etc.).

Les instruments étant ainsi définis, on saisit mieux l'intérêt de la gouvernance par les instruments. Il s'agit en effet d'un moyen d'orienter les relations entre les gouvernants politiques et la société civile par l'intermédiaire, non pas d'une politique décidée et développée par le haut, mais de dispositifs comprenant à

la fois des composantes techniques (par exemple, une mesure statistique ou une procédure juridique) et des éléments de nature sociale ou symbolique (notamment des représentations).

## UNE PLACE IMPORTANTE DANS LE CONTEXTE CONTEMPORAIN

Nous nous trouvons aujourd'hui dans un monde marqué par la complexité, dans lequel interagissent de manière foisonnante de nombreux acteurs (Union européenne, États, régions, départements, intercommunalités, communes, mais aussi experts, sociétés privées, organismes semi-publics, associations...) en vue de construire des politiques publiques diversifiées, faisant appel à des compétences pointues et s'appliquant à des groupes différenciés. La gouvernance par les instruments est une clé du changement, selon des auteurs comme Peter Hall ou Bruno Jobert. Ainsi l'État semble immobile, mais il évolue tout de même à travers des instruments : le RMI, le RSA, les dispositifs de la politique de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, ou encore les modalités de soutien économique à certains territoires, ont constitué les leviers de politiques de portée plus large que ne le laissent présager leurs définitions mêmes. Dans certains cas, il



▼ L'État semble parfois immobile, mais il évolue tout de même à travers des instruments créés ou approuvés par le Parlement.

■ ■ ■ n'existe pas d'accord sur le but poursuivi, et pourtant le changement s'effectue tout de même bien par les instruments.

L'instrument entraîne aussi des évolutions qui correspondent spécifiquement et strictement à sa mise en œuvre. Il peut focaliser un effet de résistance face à des pressions extérieures ou encore des conflits d'acteurs. C'est le cas des risques d'inondation, étudié par Jean-Pierre Le Bourhis /2. Ainsi, le développement de données cartographiques, à travers le relevé cartographique des risques naturels d'inondation dans dix mille communes, puis la mise en place de programmes d'action publique faisant de la carte le moyen le plus significatif de contrôle des risques naturels, montrent la cartographie comme un dispositif apparemment technique qui en fait traduit et sous-tend une approche sociopolitique. Au début des années quatre-vingt-dix, la carte, prise comme instrument d'action publique dans la gestion des risques, était inconnue. Depuis, elle a émergé à travers le dispositif cartographique départemental imposé par l'État : elle sert ainsi de moyen d'ajustement entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux, grâce à

une description plus fine des dangers et à une responsabilisation des communes face aux politiques suivies.

Enfin, l'instrument peut produire une représentation et une problématisation spécifiques de l'enjeu qu'il traite. Il fournit une certaine approche d'une question, comme c'est le cas de la statistique, « construit social » qui fournit des chiffres et indicateurs calculés à partir de certaines hypothèses /3. Ainsi, la présentation statistique des chiffres de la « délinquance » constitue toujours une certaine représentation du réel. De ce fait il peut induire une construction orientée des enjeux. La recherche de causalités en matière de délinquance a induit une définition particulière de ces enjeux, souvent controversée dans les milieux scientifiques mais influente dans les choix des mesures, leurs justifications présumées et leur perception par l'opinion publique.

Toutefois, il existe un écueil général dans l'usage de ces instruments comme moyen politique : ayant souvent en apparence une relative technicité, le débat qu'ils provoquent peut rester relativement en deçà des enjeux politiques qu'ils posent.



Les accords obtenus semblent alors masquer les désaccords. La politique par les instruments peut même parfois être utilisée dans ce but, ayant pour effet de cacher partiellement l'intention de « dépolitiser » les débats. Pourtant, le politique est bien sûr au cœur des instruments de politique publique. Utiliser des statistiques pour plaider en faveur d'une décision, construire les cartes mettant en valeur telle ou telle donnée ou élaborer une procédure de sélection de dossiers d'aide sociale ou économique témoigne d'orientations politiques préexistantes. Malgré ces limites, et peut-être à cause d'elles, la gouvernance par les instruments est utilisée à la fois parce qu'elle constitue une opportunité efficace, mais sans doute aussi parce que la complexité des enjeux et des systèmes d'acteurs la rend incontournable. Comment embrasser conceptuellement un sujet très vaste relevant de facteurs et d'acteurs multiples ?

## FACILITER UN PROJET DE TERRITOIRE

La gouvernance est un processus de coordination entre acteurs, groupes sociaux, publics et privés, visant des objectifs qui seront concrétisés dans des institutions, des réseaux, des textes (réglementations et normes), mais aussi des usages politiques, économiques ou sociaux. Il s'agit donc, avec la gouvernance, d'adopter une posture permettant de mieux comprendre qu'aujourd'hui un territoire n'est plus exclusivement dirigé par un gouvernement administratif (maire, président de communautés, conseiller général, régional et demain territorial), mais par une coordination d'acteurs, certes publics, mais aussi semi-publics (SEM par





► Dans un contexte d'incertitude au plan national et international, la gouvernance « par les instruments » devient d'autant plus nécessaire pour les pouvoirs locaux.

exemple), associatifs (agences, monde associatif local) ou privés (entreprises). Cette transformation entraîne le passage de la stratégie de territoire sous forme d'une planification territoriale au projet de territoire ou au projet urbain. Gilles Pinson définit celui-ci comme un instrument de mobilisation sociale entraînant l'implication des acteurs du territoire /4. Le projet urbain a ainsi pris la forme de « projets urbains » dans les années 1970, de programmes de requalification de quartiers en difficulté dans le cadre des dispositifs successifs de la politique de la ville et de modalités de planification urbaine et métropolitaine au cours des années quatre-vingt. Dans une certaine mesure au moins, il permet d'élargir les savoirs au-delà des seuls experts et de développer une stratégie d'acteurs. Ainsi dans les projets urbains, les plans locaux d'urbanisme restent-ils des outils de communication, de participation, voire de négociation.

Cette évolution devient d'autant plus nécessaire que les politiques menées obéissent à un contexte local dépendant de données nationales, mais aussi internationales, inscrites dans un contexte complexe, marqué par l'incertitude et donc moins « lisible ». La mobilisation de nombreux acteurs, de plus en plus sollicités pour des raisons électorales, techniques ou financières incontournables, induit la nécessité d'un pilotage

de type nouveau, tandis que la hiérarchisation des objectifs devient plus instable. Les villes portuaires, particulièrement soumises à des enjeux économiques internationaux, fournissent des exemples d'aménagement des zones d'interfaces portuaires et de développement local qui ont dû, depuis une trentaine d'années, répondre aux impératifs économiques, et de ce fait mettre aux prises des acteurs variés, souvent en position consensuelle sur l'objectif, mais en réalité très conflictuelle dans la mise en œuvre /5. Des acteurs locaux, étatiques, européens entrent en interaction, non plus seulement dans les institutions, mais à travers la constitution de réseaux. Les processus sont aussi moins linéaires. Les objectifs sont poursuivis, mais ils se réalisent à travers des étapes intermédiaires, des projets ponctuels qui constituent des instruments aptes à mettre en œuvre des stratégies. On retrouve ce schéma tant dans des opérations d'aménagement urbain (Confluence à Lyon, aménagement de la rive droite de la Garonne à Bordeaux, etc.) que de développement économique (projet du plateau de Saclay, projets du « Grand Paris »).

### RÉGULER OU GOMMER LES CONFLITS ?

Faire état de cette gouvernance par projets met en valeur le rôle majeur des instruments dans toute leur diversité

lors de la mise en œuvre des politiques publiques, tout en ne présupposant évidemment pas le gommage des conflits ou l'absence de nécessité de la régulation. Cette représentation de l'action publique tient compte de l'évolution des réalités et du monde des acteurs, et par conséquent d'un mode d'approche existant depuis longtemps mais prenant une importance et un sens nouveaux. Toutefois ses effets dépendent de la capacité à mobiliser, à initier la collaboration et à organiser le pilotage de nombreux acteurs, c'est-à-dire d'une aptitude à apprendre cette nouvelle forme d'action. ↗

### NOTES

1. Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
2. Cf. Le Bourhis Jean-Pierre, *Genèses 68*, septembre 2007.
3. Desrosières Alain, *Gouverner par les nombres*, Paris, Presses de l'École des Mines, 2008.
4. Pinson Gilles, *Gouverner par projet*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
5. Fouilland Brigitte, *Les politiques d'aménagement portuaire*, Paris, L'Harmattan, 2001.

# PEUT-ON GOUVERNER L'ÉCONOMIE D'UN TERRITOIRE ?

*L'objectif d'une meilleure gouvernabilité de l'économie, c'est la réconciliation de l'économie, du social et du territoire, estime en substance l'auteur. Le territoire subit les lois de l'économie, dans une relation asymétrique plutôt défavorable. Mais il est aussi le lieu d'une économie d'agglomération particulière qui peut espérer tirer son épingle du jeu dans un contexte de recherche de compétitivité et d'innovation.*

PAR FRÉDÉRIC GILLI

Économiste et géographe,  
chercheur à Sciences Po Paris,  
directeur associé de l'agence  
Campana-Eleb-Sablic

*Le rôle de la puissance  
publique n'est plus  
à démontrer en matière  
d'action économique.*

La mondialisation des échanges et le recours massif à la sous-traitance ont des conséquences directes sur les territoires : ne maîtrisant plus que des éléments partiels de chaînes de valeur contrôlées et intégrées par des groupes organisés à l'échelle de la planète, les acteurs locaux n'ont plus de pouvoir industriel. Quand l'ensemble du système productif était installé localement, quand un territoire disposait de tous les métiers nécessaires à l'élaboration et à la fabrication d'un produit, il était possible d'identifier et d'investir dans la modernisation de segments précis. Ne possédant plus certains savoir-faire critiques, de nombreux territoires n'ont plus toutes les ressources pour mener une politique économique de moyen terme. Les collectivités n'auraient ainsi acquis des compétences supplémentaires que pour constater que ces compétences sont incapables de peser sur la vie économique de leur territoire.

## LA PUISSANCE PUBLIQUE, ACTRICE DE L'ÉCONOMIE LOCALE

En France, les dépenses des collectivités locales représentent à elles seules près de 10 % du produit intérieur brut. Il faut y ajouter une part des dépenses publiques réalisées par l'État, qui sont elles aussi localisées, et les effets territoriaux massifs de la redistribution nationale pointés par Laurent Davezies /1 : la puissance publique est un acteur majeur de l'économie locale. Les deux tiers des dépenses des collectivités locales sont des dépenses de fonctionnement : elles engendrent des emplois et une économie directement liés à la commande publique, auxquels il faut ajouter les emplois « présentiels » induits. Ces





activités offrent les marges de manœuvre propres à toute gestion d'entreprise ou d'institution. L'amélioration des services (suivi individualisé des formations, des demandeurs d'emplois, des personnes en insertion), leur externalisation, sont en effet des choix politiques qui engagent l'économie locale.

Il existe aussi un rôle stratégique : 70 % de l'investissement public est effectué par les collectivités locales. Cela conditionne beaucoup de réalisations privées, que cela passe par le choix des opérateurs (*small business act* privilégiant les petites entreprises locales), l'adoption de labels (modes de construction, matériaux, filières, etc.) ou par un rôle spécifique d'investisseur clef.

Acteurs de taille significative, les collectivités peuvent synchroniser les choix d'autres acteurs économiques qui se calent sur le rythme et les orientations engagés par les grands opérateurs, en l'occurrence publics. L'enthousiasme

soulevé par la mobilisation de 32 milliards d'euros sur dix ans en faveur des transports franciliens en témoigne : sur ces dix années, ce plan ne représente que 0,6 % du PIB régional, mais il engage l'ensemble de l'économie francilienne. Une petite impulsion à l'échelle de l'économie locale peut donc avoir des effets en chaîne structurants sur les 99,4 % restants.

Enfin, l'ensemble des activités dans lesquelles est impliquée la sphère publique (logement, eau, énergie, transports, déchets, etc.) est soumis à une modification radicale de son économie, du fait des façons différentes de consommer, de vivre ou d'occuper l'espace. La commande publique a par conséquent un rôle clef pour structurer ces secteurs d'activité qui émergent.

### LES TERRITOIRES AU CŒUR DE L'ÉCONOMIE CONTEMPORAINE

Le territoire est le lieu où se forment des économies d'agglomération de deux

types. Les économies de localisation résultent du regroupement au même endroit d'entreprises du même secteur d'activité : elles vont pouvoir partager leurs expériences sur les marchés, la main-d'œuvre, les fournisseurs, les sous-traitants, les réseaux commerciaux et les clients, et ainsi baisser leurs coûts tout en améliorant leurs marges. Les économies d'urbanisation résultent des effets de proximité et de fertilisation entre secteurs d'activité qui rendent les innovations plus probables et permettent davantage de créations d'entreprises. Ces économies se combinent bien sûr différemment dans chaque territoire et chaque continent.

De cette approche différenciée des types de territoires découlent les deux fondamentaux de toute politique économique locale. D'une part, l'organisation du marché du travail et le rapport à la main-d'œuvre sont importants : la mise en place d'une politique volontariste de suivi et d'accompagnement des



▲▲▲ chômeurs, de repérage des métiers et de requalification des personnes en situation d'insertion a des effets sur la réduction du taux de chômage, mais aussi sur la capacité de croissance des entreprises locales. Quant à la politique industrielle, elle permet d'améliorer la capacité des territoires à se vendre auprès d'investisseurs. Cantonner la politique de développement local au seul marketing est réducteur. Cela occulte le fait que la richesse économique d'un territoire tient autant, sinon plus, à sa capacité à mobiliser ses propres ressources (entreprises, habitants, associations...) qu'à attirer des investisseurs extérieurs. Il existe un enjeu pour les territoires à renforcer la capacité des acteurs locaux à trouver de nouveaux projets, défricher de nouveaux marchés, créer de nouvelles entreprises et consolider les emplois et savoir-faire locaux.

### MARKETING TERRITORIAL ET DÉVELOPPEMENT LOCAL

L'innovation est le fruit de hasards, rencontres ou découvertes que l'on a su valoriser. Elle suppose une confiance suffisante entre les acteurs pour leur donner la capacité à se projeter et à entreprendre ensemble. Ainsi, il est déterminant que les rencontres « au hasard » soient effectives et pas seulement possibles. Il faut donc en créer les conditions dans

le territoire, par un travail fin sur les conditions de cohabitation et d'échange des acteurs locaux. En outre, l'innovation étant par nature nouvelle vis-à-vis de l'existant, elle doit être tolérée. Il faut créer la curiosité et les conditions d'appropriation de ces idées neuves pour les entreprises, les actifs ou les consommateurs présents sur le territoire.

Les territoires constituent l'un des vecteurs pour contrer la crise de confiance que traversent la société et l'économie française. Ils sont l'un des lieux où émergent les innovations pragmatiques, directement inspirées des besoins du marché. Les innovations technologiques ou sociales y rencontrent les besoins et usages dont découle la définition des produits et des marchés. Le rapport au territoire et à ses habitants étant un élément déterminant de la dynamique d'innovation, la relation entre projets économiques et urbains devient dès lors décisive dans le projet de développement économique du territoire. La capacité du territoire à nourrir le débat démocratique – puisque le projet urbain intègre le projet économique et qu'ils se nourrissent mutuellement – alimente d'autant le potentiel d'innovation sociale. Avant même de définir un projet de développement économique, l'important est de mobiliser le territoire dans toutes ses dimensions.

### DU PROJET AU PROCESSUS, LES TERRITOIRES DE L'ÉCONOMIE

L'obsolescence des produits étant de plus en plus rapide, il est essentiel d'innover sur un portefeuille de produits. Là encore, le territoire possède des atouts. D'une part, maintenir en parallèle la recherche sur plusieurs générations de produits suppose une politique active en matière de formation et de marché du travail. D'autre part, tisser un lien fort



entre les entreprises et l'économie locale (entre artisans et population) permet d'activer des circuits courts efficaces. Tester les offres et nourrir un projet de retours d'informations sur la façon dont le marché s'approprié ou critique les produits, sont des étapes fondamentales au développement d'une offre innovante. Le recours à une chaîne locale incluant les distributeurs, les installateurs et les consommateurs offre au producteur une analyse qualitative fine de la façon dont son produit s'insère dans le marché.

Pour valoriser au maximum le potentiel du territoire, il faut tirer parti de la diversité des situations géopolitiques, économiques, humaines et urbaines locales : ce sont autant de contextes et de situations de marché différents. Cela n'exclut pas d'aller chercher ailleurs des compétences essentielles qui ont été identifiées et seraient absentes localement. Encore faut-il suffisamment maîtriser la chaîne de valeurs dans le ter-



▼ La politique industrielle permet généralement d'améliorer l'attractivité des territoires.





▀ « Le risque est grand que projets économiques et projet urbain cohabitent sans passerelles », constate Frédéric Gilli.

qui ont fonctionné dans un territoire pour une filière doivent être partagées et déclinées sur de nouveaux cycles de produits ou de nouvelles filières. Cela demande un espace où accumuler le capital social (métiers, savoir-faire, méthodologies) comme le capital économique construit dans le territoire.

### MOBILISER LES RICHESSES LOCALES : OUTILS ET LEVIERS

Le rôle des marchés locaux du travail a déjà été souligné. Une modification de l'organisation des services décentralisés est nécessaire, car un suivi individualisé et proactif des personnes et des métiers suppose une mobilisation différenciée des services emploi, formation, insertion, autour de problématiques ciblées à chaque fois localement (un métier particulier, une filière, une spécificité sociale). Cela suppose également un lien très fort avec le projet urbain dans son ensemble. Le risque est que projets économiques et projet urbain cohabitent sans passerelles : ce sont a minima des richesses et des échanges perdus. Cela se traduit aussi souvent par un conflit d'usage entre la destination résidentielle et la destination productive du foncier ou des investissements publics. Il est donc fondamental d'inscrire le processus de développement économique dans un récit de la transformation urbaine qui soit partagé par les habitants, les entreprises et les salariés.

ritoire pour parvenir à identifier ce qui manque et intéresser ces ressources clés à s'investir localement.

Il y a un véritable intérêt stratégique à sauvegarder des savoir-faire et emplois « stratégiques » (qui ne se limitent pas aux seuls cadres des services avancés) ou des entreprises « locales » : la préservation et la mobilisation d'un maximum de métiers permettent aux PMI du territoire de mutualiser leur accès à des savoir-faire complémentaires. Elles sont moins dépendantes des carnets de commandes des grands groupes nationaux ou mondiaux, et moins exposées à des revirements stratégiques sur lesquels elles n'ont pas de prise.

Le développement économique local est ainsi un processus plutôt qu'une somme de projets. L'ancrage des entreprises créées est aussi important que leur création. Le territoire doit être mobilisé, et les habitudes et méthodes de travail

Au-delà de leurs domaines de compétence ou de leur capacité à (ne plus) prélever la taxe professionnelle, le rôle et l'intérêt des élus locaux est d'œuvrer à l'appropriation des enjeux économiques par le citoyen. C'est aussi reconnaître que l'économie est une question éminemment démocratique. Les leviers politiques existent : qu'il s'agisse de réguler les marchés du travail, de discuter de la localisation des investissements stratégiques ou de mobiliser activement le tissu économique avec la population, les territoires sont encore et toujours au cœur de l'économie. ▀



#### NOTE

1. Lire notamment *La République et ses territoires ; la circulation invisible des richesses*, Paris, Le Seuil (coll. La République des Idées), 2008.



# GOVERNANCE ET INTERTERRITORIALITÉ, MÊME COMBAT ?

*À n'en pas douter, la gouvernance, comme l'interterritorialité chère à l'auteur, est un combat, d'ailleurs davantage politique et institutionnel que purement territorial. Pour dépasser les difficultés rencontrées sur quatre fronts (interne, externe, vertical et en réseau), rien ne sert d'utiliser les vieilles recettes et d'attendre un hypothétique « grand soir de la réforme », plaide Martin Vanier, qui propose cinq pistes pour les dépasser dès à présent.*

PAR MARTIN VANIER

*Professeur de géographie à l'Université Joseph Fourier de Grenoble, directeur d'études Acadie et auteur de l'ouvrage Le nouveau pouvoir des territoires; essai sur l'interterritorialité (Economica-Anthropos, 2<sup>e</sup> éd., 2010)*

**P**armi toutes les définitions de la gouvernance disponibles sur le marché de la pensée, celle de Gilles Paquet en vaut bien d'autres : « *La gouvernance, c'est la coordination efficace quand pouvoir, ressource et information sont vastement distribués* » /1. Et parmi toutes les définitions de l'interterritorialité qui n'ont pas encore été accumulées, proposons celle-ci : c'est la nouvelle forme de rapports aux territoires que les acteurs territorialisés sont amenés à développer quand il s'avère que leur pouvoir d'action s'érode à l'intérieur du périmètre qui les légitime.

## QUATRE FRONTS...

Érosion ici, « vastitude » là, c'est finalement un même combat sur quatre fronts, qui souligne à quel point l'ère de la transaction politique se situe au-delà des vertus morales dans lesquelles le vocabulaire consacré (partenariat, coopération, mutualisation, alliance, confiance, etc.) est tenté de l'enfermer.

Le premier front de ce même combat, le front interne, est celui qui voit la puissance centrale, historique, première et primordiale, donc « agglomérative » de tout système de territoires, être constam-



ment dans la tentation de se laisser aller à la politique de l'intégration, de l'absorption déguisée, condition de sa montée en puissance souveraine. Au fond, pour la puissance centrale d'un système de territoires, la gouvernance, c'est elle-même, mais en plus grand : « Grand Paris », « Grand Madrid », « Grand Lyon » (et son génial anagramme « Only Lyon », slogan aussi désastreux en interne que percutant en externe)... Premier combat : sortir la métropole de son imaginaire politique de cité unique et île de grands acteurs, pour l'amener à se projeter à travers les autres territoires proches dans sa nouvelle

dimension de grand territoire. C'est ce qu'a réussi la Barcelone que dirigeait Pasqual Maragall dans les années 1980-1990, devenue région métropolitaine de 165 municipalités et véritable « ville de villes » /2.

Deuxième front, le front externe. Symétrique du premier, il voit, là où le système de territoires grandit par ses marges, les périphéries nouvelles, nées du rejet du centre, « tout contre » lui, régulièrement tentées par la logique du club /3 et du développement séparé – autrement dit favorables à des fragments choisis d'interterritorialité propices à une gouvernance sans les autres. Il s'agit d'un front multiple, entre le centre et ses périphéries, mais aussi entre les périphéries elles-mêmes, dont chaque SCoT va flatter la pertinence interterritoriale limitée. On connaît bien aussi.

Troisième front : le front vertical. Il se place vis-à-vis des territoires englobants qui finissent par dire à leurs composantes en voie d'assemblage laborieux : « *Votre interterritorialité, c'est moi !* » La métropole parisienne, c'est moi, a pu dire, ou penser très fort, la région francilienne ; la région

métropolitaine de Madrid, c'est moi, peut affirmer la communauté autonome de Madrid ; et pour beaucoup d'autres agglomérations plus modestes, on trouvera le département (ou la province dans nombre de pays d'Europe) en position de servir la « ville-pays ». C'est un troisième combat tout aussi identitaire que les deux précédents, qui voit partout en Europe les régions et les métropoles se confronter pour le leadership de l'interterritorialité /4.

Quatrième et dernier front, enfin : celui des réseaux. Les opérateurs privés, publics, ou mixtes pourraient bien remporter la bataille. Veolia, Suez, Eiffage, Vinci, Keolis, RATP-Dev et quelques autres /5 (avec l'omniprésente Caisse des dépôts), fournissent la preuve que les solutions en réseaux, appuyées par une certaine gouvernance publique-privée, existent. À eux de dénouer les trois fronts précédents en répondant aux besoins de fonctionnement des ensembles territoriaux complexes, mais sans la maîtrise d'ouvrage des territoires eux-mêmes, simples délégués de mission d'intérêt interterritorial. Ce front-là n'est d'ailleurs pas tant territorial que politique, voire idéologique.



### ... ET CINQ PROPOSITIONS D'ACTION

Ce combat à quatre faces est universel. Il est particulièrement ardu en France, où la culture institutionnelle, politique et administrative est l'une des moins favorables aux pragmatismes locaux, et où le perpétuel débat sur « la grande réforme » est régulièrement facteur de raidissement et de nouvelles rigidités.

Voici cinq pistes pour les dépasser.

- Lorsque la gouvernance institutionnelle est en panne à force de prudence, il faut passer par les deux autres formes de gouvernance : la gouvernance citoyenne et la gouvernance partenariale. Les collectivités locales pratiquent l'interterritorialité comme un subtil jeu « coopétitif » – c'est-à-dire entre coopération et compétition. Dans ce jeu fermé, entre élus, où l'essentiel est de ne jamais aborder les sujets qui fâchent, la gouvernance finit par s'enliser : le consensualisme tue l'action. C'est l'intervention des acteurs imprévus (habitants, « circulants », « territoriants » et autres « vigilants », entrepreneurs...) qui peut lui redonner de la fluidité, en bousculant les codes de souveraineté tacite par lesquels les territoires institutionnels se protègent.

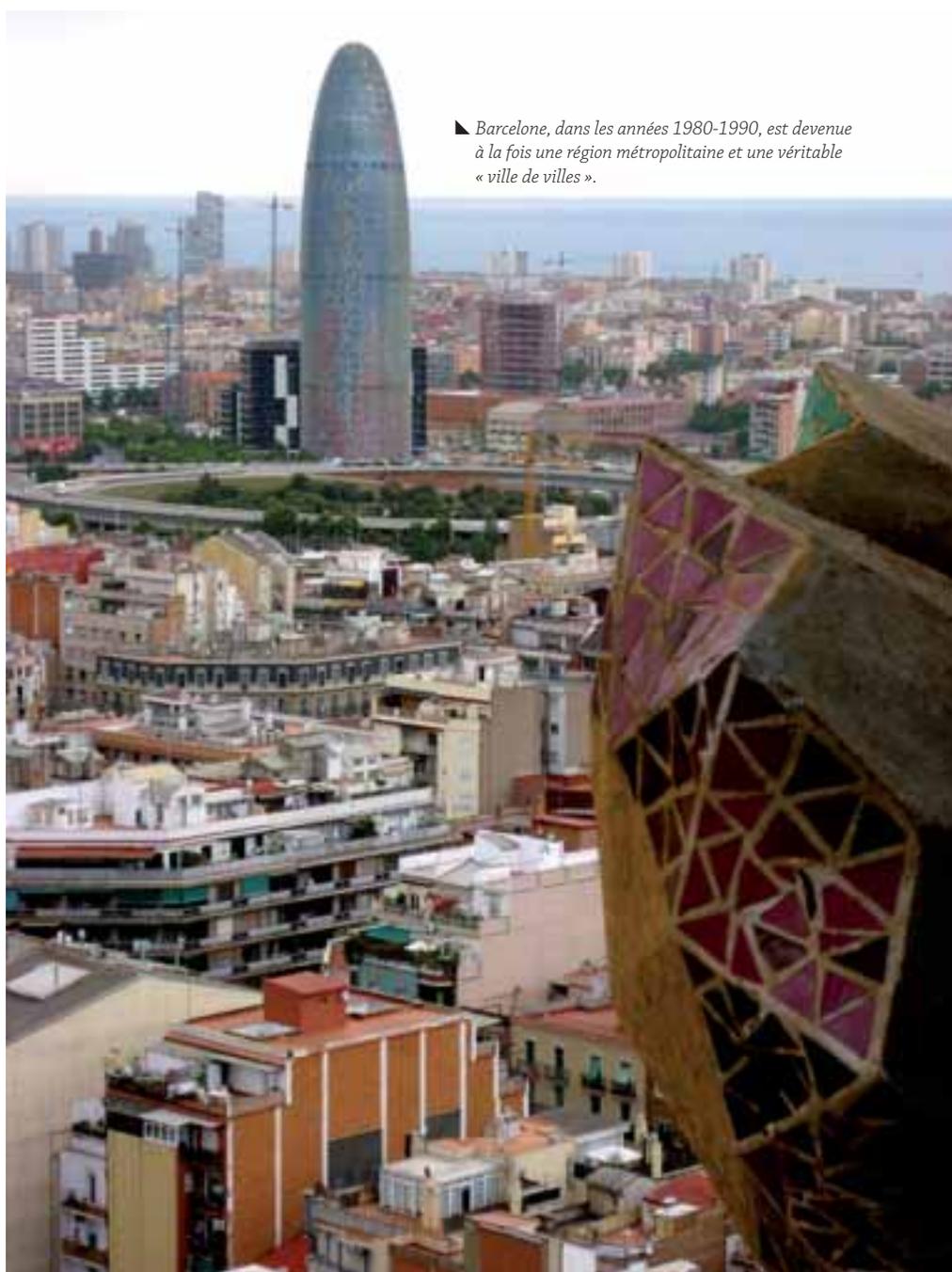


▀ « Les pôles métropolitains seront-ils le cadre de ce qu'on ne peut pas faire ? », demande Martin Vanier.

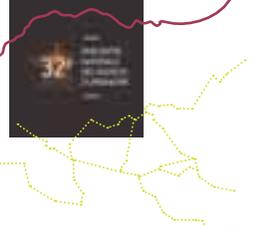
- Lorsque des chantiers nouveaux s'ouvrent, on peut promouvoir des outils malléables, un peu flous sur leurs marges, plutôt que des normes strictes de coopération. Un exemple d'actualité : la construction de pôles métropolitains. Ces pôles seront-ils, par sécurité juridique, le nouveau cadre de « *ce qu'on ne peut pas faire* », bien bordés par leur périmètre et leurs compétences, ou bien seront-ils, par volonté politique, le cadre de l'innovation et de l'expérimentation, capables d'évoluer en fonction des projets ? C'est la conception même du principe du syndicat mixte (une

grande audace d'il y a soixante ans!) qu'il s'agit de réinventer.

- Lorsque les projets démarrent, pourquoi ne pas faire vivre la communauté professionnelle, plutôt que les appartenances administratives de leurs divers acteurs ? Tous les grands projets sont interterritoriaux, par nature. Le consortium des intérêts impliqués ne fait pas d'emblée collectif : chacun y défend sa boutique. C'est ce collectif qu'il faut faire naître et vivre, d'abord autour des savoirs, des convictions et des valeurs techniques des professionnels concepteurs. Le



▀ Barcelone, dans les années 1980-1990, est devenue à la fois une région métropolitaine et une véritable « ville de villes ».



débat du « qui paie quoi » viendra toujours assez tôt. Quelque chose de l'ordre du métier commun doit d'abord s'imposer.

- Lorsque les conflits arrivent (et ils arrivent forcément), il convient de forger à l'échelle du grand territoire ses propres procédures de régulation, d'arbitrage, et de vérification de la confiance. Le monde de l'action publique, et en son sein le monde de l'administration publique, semble paradoxalement ne pas avoir prévu le conflit, le désaccord. Il vit encore souvent sur le mode de la rationalité unique et de la bonne volonté républicaine. Puisque le vocabulaire et la pratique contractuels (conventions, accords-cadres, protocoles...) font désormais partie de ses habitudes, autant aller jusqu'au bout et s'inspirer davantage du marché pour mettre en place, au cœur de l'interterritorialité, les moyens du recours, du jugement, voire, si nécessaire, de la sanction, au principe collectivement admis.
- Enfin, lorsque le grand territoire existe et est reconnu, il reste à exprimer, territoire par territoire, la politique des échelles et des alliances qui l'anime, dans une stratégie forcément tous azimuts et multiscalaire. Plus la métropolisation complexifie les territoires, en

les entremêlant, et plus l'efficacité des uns dépend de la coordination avec les autres (principe d'interterritorialité). Dit autrement, le pouvoir consiste de plus en plus à organiser son partage (principe de gouvernance). L'interterritorialité et la gouvernance ne gomment pas les combats : ils sont une même politique pour donner forme et vie démocratique aux « champs de bataille » dans lesquels les sociétés tentent de résoudre les problèmes qu'elles génèrent. D'où l'impératif de bien définir ces champs, de les baliser, de les organiser dans leur mouvance : toute une politique s'ouvre, celle des agencements (ou assemblages) interterritoriaux.

Cinq pistes pour faire bouger quatre fronts : aurait-il manqué un cinquième combat dans la mise de départ ? Pour rétablir l'équilibre, rappelons, selon l'excellente formule de Loïc Blondiaux, que dans le monde des pouvoirs locaux, après trente ans de décentralisation, il semble y avoir de plus en plus de « princes » (ou du moins d'élus convaincus de leur rôle éclairé), alors qu'il y a, interterritorialité et gouvernance obligent, de moins en moins de « faits du prince » possibles. Voilà donc bien le dernier des cinq combats, somme toute

le plus beau parce que le plus humain : le combat intérieur. Et il est loin de ne concerner que les élus. ➤



▲ Il y a de plus en plus de « princes », mais de moins en moins de « faits du prince » possibles, estime l'auteur.

## NOTES

1. Gilles Paquet, *Pathologies de la gouvernance*, Presses Universitaires de Laval, Québec, 2004.
2. Mariona Tomas et Carmen Navarro, « Madrid et Barcelone, conceptions alternatives de la gouvernance métropolitaine », *Gouverner les métropoles*, J.-P. Collin et M. Robertson (dir.), Presses Universitaires de Laval, Québec, 2007, pp. 227-254.
3. Éric Charmes, *La ville émiettée, essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, PUF, Paris, 2011.
4. Pierre-Jean Lorens et Martin Vanier, « Réforme territoriale : une prospective par l'hypothèse interterritoriale », in *Futuribles*, à paraître.
5. Martin Vanier, « Dans quelles mains sont les villes en France », in *La France : une géographie urbaine*, L. Cailly et M. Vanier (dir.), éditions Armand Colin, Paris, 2009, pp. 271-288.



## *La Région métropolitaine de Stuttgart, un exemple à méditer*

La Verband Region Stuttgart /1 est l'une des instances de gouvernance métropolitaine les plus souvent citées en exemple, en Allemagne comme en Europe. Elle est née en 1994 et regroupe actuellement environ 180 municipalités pour une population totale de l'ordre de 2,7 millions d'habitants. C'est une simple association de municipalités à buts multiples, sans aucune fiscalité propre, dotée d'un Parlement élu au suffrage universel direct, exerçant des compétences dédiées, sous la double tête politique d'un président de l'Assemblée, élu par elle, et d'un directeur également élu, qui est responsable de l'exécutif. En résumé : une sorte de Sivom, agissant comme une super-communauté urbaine, qui n'aurait pas oublié en passant le principe lumineux de la séparation des pouvoirs. C'est un véritable « monstre » au regard des normes françaises qui opposent absolument coopération syndicale et intégration communautaire, lient avec

acharnement autonomie fiscale et légitimité démocratique, mais ont oublié la leçon de Montesquieu pour ces territoires locaux qui font désormais la République. Et encore ne s'agit-il que d'une des quatre ou cinq formes de gouvernance métropolitaine en vigueur en Allemagne où, comme le dit Mélanie Walter-Rogg /2, « la taille unique ne va pas à tout le monde ». En France si, elle va institutionnellement à tout le monde : mal. ↗

M.V.

### NOTES

1. [www.region-stuttgart.org](http://www.region-stuttgart.org) (version en français)
2. Mélanie Walter-Rogg et Harald Martin Sojer, « Réforme de la gouvernance métropolitaine en Allemagne », in *Gouverner les métropoles*, J.-P. Collin et M. Robertson (dir.), Presses Universitaires de Laval, Québec, 2007, pp. 311-347.



## # 1 - CONCEPTS

*Des approches théoriques aux instruments de la gouvernance*

# ENVIRONNEMENT: LE ROYAUME-UNI COMME LABORATOIRE ?

***S'il est un domaine dans lequel les réflexions et les questionnements relatifs à la gouvernance ont été intenses, c'est bien celui de l'environnement. Dans cette tentative pour tracer un parallèle entre les expériences britanniques, plus anciennes, et françaises, plus récentes, l'auteur évoque les soubassements d'une action publique urbaine dont la dimension « durable » semble peu à peu remise en cause.***

PAR VINCENT BÉAL

*Doctorant en science politique - Triangle (UMR 5206), Université de Saint-Étienne, Université de Lyon*

**L**es enjeux environnementaux sont par nature source de problèmes de gouvernabilité. Il s'agit effectivement d'enjeux complexes et transversaux impliquant le plus souvent une grande variété d'acteurs et d'échelles de gouvernement et faisant l'objet de contestations, ou pour le moins de controverses importantes. Dans ce contexte, l'émergence du mot d'ordre « développement durable », dans les années 1990, a été appréhendée comme un levier essentiel dans la gouvernance des enjeux environnementaux. En proposant

une ingénierie procédurale susceptible de décloisonner l'action, de faire coopérer les acteurs et de créer des collectifs – notamment à l'échelle des villes – susceptibles de répondre de manière stratégique aux grands problèmes contemporains, le développement durable a fait office de sinécure pour les acteurs et les praticiens des politiques urbaines /1. Il a été utilisé à des fins de mobilisation et de coordination dans un contexte de complexification croissante des sociétés urbaines /2.

## UNE GESTION NÉO-MANAGÉRIALE DE L'ENVIRONNEMENT ?

Cette situation semble aujourd'hui remise en cause par les évolutions récentes de la gouvernance urbaine de l'environnement. Si le champ lexical de la durabilité se maintient dans les politiques urbaines, l'ambition procédurale et mobilisatrice qui lui était initialement associée s'est évaporée. Cette évolution, en germe dans les villes françaises, s'est produite dès le milieu des années 2000 dans les villes britanniques. Dans les années 1990, les villes britanniques s'étaient pour la plupart converties au dogme du développement durable, aidées par des gouvernements conservateurs, puis travaillistes, ■■■

qui voyaient dans ce mot d'ordre, et notamment dans les agendas 21 locaux, de puissants leviers pour la constitution de coalitions locales et le renforcement de la compétitivité des villes. Mais en dépit de quelques expériences prometteuses, le constat d'un échec des politiques de développement urbain durable a été dressé au début des années 2000, accélérant leur dilution dans d'autres priorités politiques.

C'est à la lumière de ce contexte qu'il faut comprendre les bouleversements qui se sont produits dans la gouvernance urbaine de l'environnement au milieu des années 2000. Influencées par la publication de documents importants comme le Rapport Stern (2006) ou le 4<sup>e</sup> Rapport du GIEC (2007), les politiques urbaines d'environnement se sont repositionnées autour des thématiques du changement climatique /3. Cette évolution ne fut pas uniquement discursive puisqu'elle s'est accompagnée d'une profonde transformation de la manière d'appréhender les problèmes environnementaux et leur traitement « local ». Du point de vue des contenus des politiques urbaines, les cinq dernières années se sont caractérisées par une focalisation sur les thématiques de l'énergie /4, notamment en ce qui concerne les normes environnementales dans les bâtiments ou la promotion des énergies renouvelables, et sur la diminution des émissions de gaz à effet de

serre. Ainsi, les documents législatifs et de planification récents – *Climate Change Act* (2008), *Low Carbon Transition Plan* (2009) – semblent non seulement avoir abandonné la référence au développement durable, mais ils tendent surtout à se focaliser sur les problèmes quantifiables, mesurables, évaluables, bref gouvernables, au détriment d'autres enjeux, plus flous, qui étaient partie intégrante des réflexions sur le développement durable.

### UNE VISION SECTORIELLE ET TECHNICISTE

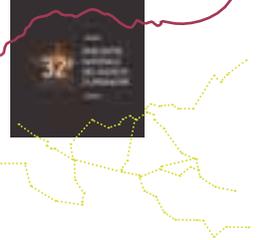
Ce retour à une vision plus « sectorielle » et techniciste de l'environnement s'est doublé d'une montée en puissance sans précédent du *new public management* dans la gouvernance des enjeux environnementaux. Si les politiques du développement urbain durable n'étaient déjà pas épargnées par cette nouvelle doxa de l'action publique, les politiques climatiques locales sont véritablement écrasées par les dogmes et les instruments néo-managériaux. Ainsi, depuis 2007 quatre nouveaux indicateurs ont été créés par le gouvernement central pour contrôler la performance des villes dans la diminution des émissions de carbone. Si les autorités locales ne sont pas tenues de « choisir » ces indicateurs dans le cadre de la contractualisation qu'elles opèrent avec le gouvernement central, elles ont fortement été incitées à le faire.



De ce fait, la plupart des villes britanniques sont désormais contraintes de proposer des cibles et des objectifs quantifiables susceptibles d'être évalués chaque année par les inspecteurs de la redoutée Audit commission. Pour l'instant, les sanctions en cas de non-respect des objectifs fixés se limitent à une diminution de certains subsides accordés par l'État central. Toutefois, dans le cas où certaines villes parviendraient à respecter ces objectifs ambitieux, elles pourraient bénéficier de financements complémentaires et également d'une autonomie plus importante dans la gestion de certains problèmes.

À terme, la pression exercée sur les autorités locales devrait même se renforcer avec l'annonce, en 2009, de la création d'un marché de quotas d'émissions pour les autorités locales, calqué sur celui qui a été mis en place pour les acteurs économiques européens et qui implique la création de « budgets carbone » pour chaque ville. Au final, on voit donc très clairement comment la montée en puissance des thématiques climatiques et des instruments néo-managériaux a favorisé une reprise en main par le centre de la gouvernance environnementale et l'imposition d'une nouvelle discipline aux villes. Si certaines villes bien dotées en ressources financières et organisationnelles comme Londres, Manchester ou Leeds, parviennent à maintenir une capacité à innover et à produire des politiques autonomes du cadre proposé par le gouvernement central, la plupart des autorités locales ont vu leur autonomie se réduire dans la gouvernance des enjeux environnementaux.





► *En matière d'environnement, le Royaume-Uni semble faire figure depuis vingt ans de « laboratoire de la révolution bureaucratique » qui s'impose aux collectivités locales – en avance sur le reste de l'Europe ?*



## POLITIQUES URBAINES ET CHANGEMENT CLIMATIQUE EN FRANCE

Quelles clés de lecture la situation des villes britanniques offre-t-elle pour décrypter celle de leurs homologues françaises ? Le Royaume-Uni semble faire figure, depuis une vingtaine d'années, de laboratoire d'une nouvelle révolution bureaucratique prenant la forme d'un renforcement très net des capacités d'intervention de l'État sur la société, et donc sur les villes, par le déploiement des recettes et des instruments néo-managériaux/5. Mais la France commence également à connaître une trajectoire similaire. Concernant la gouvernance de l'environnement, cette évolution est relativement récente. Ainsi, depuis 2007, on assiste à une montée en puissance de la thématique du changement climatique dans la gouvernance territoriale de

l'environnement/6. D'abord dans le cadre du Grenelle de l'environnement, puis avec la révision du Plan climat, la lutte contre le changement climatique est devenue le principal enjeu des politiques d'environnement, participant à la structuration de l'ensemble de la problématique environnementale. Cette évolution des politiques territoriales de l'environnement se caractérise toutefois par la présence d'injonctions contradictoires faites aux villes. Si l'objectif de lutte contre le changement climatique s'affirme bien comme l'enjeu principal de ces politiques, apportant avec lui un souci de contrôle plus marqué de l'action des collectivités territoriales, d'autres thématiques plus proches du « cadrage développement durable » – notamment le concours Écoquartier et la démarche ÉcoCités du plan Ville durable de 2008 – se maintiennent dans les politiques territoriales,

laissant encore une place à la mobilisation des acteurs et à la construction de projets locaux.

À côté du maintien de ces logiques « anciennes », de nouvelles modalités de gouvernement de l'environnement apparaissent. Leur principale caractéristique réside dans le renforcement de l'influence de l'État dans la gestion territoriale de l'environnement. C'est le cas avec les lois « Grenelle 1 » et « Grenelle 2 » qui réorganisent les rapports entre le centre et les villes : obligation pour les communes et groupements de communes de plus de 50 000 habitants de produire un Plan climat énergie territorial, nécessité de fixer des objectifs chiffrés de réduction des émissions de carbone ou d'amélioration des performances énergétiques des bâtiments, transformation des directives territoriales d'aménagement (et de leur



version développement durable) avec un rôle moindre pour les acteurs locaux... Mais c'est également la logique du grand emprunt et de son programme Villes de demain. Celui-ci a certes permis une revalorisation spectaculaire des crédits alloués aux villes dans leurs démarches environnementales, mais il soumet l'octroi de ces financements à des critères très précis et au respect des priorités d'action du centre (innovation, compétitivité...) /7. Comme au Royaume-Uni, cette évolution s'accompagne d'une montée en puissance des instruments néo-managériaux et des réflexions sur les indicateurs de performances et sur l'évaluation, uniques moyens d'organiser un pilotage des politiques environnementales des villes par le centre dans un contexte de disette budgétaire /8.

Il est trop tôt pour dresser des conclusions définitives sur la restructuration en cours de la gestion de l'environnement dans les villes françaises. Toutefois, les évolutions récentes, comme dans le cas

britannique, semblent avoir remis en cause, au moins de manière partielle, l'autonomie des villes et leur capacité à construire des projets pensés localement pour répondre aux grands enjeux contemporains que sont la protection de l'environnement et le changement climatique. Si la référence au développement durable se perpétue encore en tant que « meta-objectif » dans les discours et les documents officiels, sa philosophie procédurale et la croyance dans ses vertus transformatrices paraissent, à l'inverse, avoir déserté l'action publique urbaine. ↗



▼ Une centrale nucléaire dans le sud de l'Angleterre.

## NOTES

1. Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne, PUSE, 2011.
2. Pinson G., *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
3. While A., Jonas A., Gibbs D., « From Sustainable Development to Carbon Control: Eco-state Restructuring and the Politics of Urban and Regional Development », *Transaction of the Institute of British Geographers*, vol. 35, n° 1, 2010, p. 76-93.
4. Lovell H., Bulkeley H., Owens S., « Converging Agendas ? Energy and Climate Change Policies in the UK », *Environment and Planning C. Government and Policy*, vol. 27, n° 1, 2009, p. 90-109.
5. Power M., *La société de l'audit. L'obsession du contrôle*, Paris, La Découverte, 2005 ; Le Galès P., Faucher-King F., *Les gouvernements New Labour. Le bilan de Tony Blair et de Gordon Brown*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.
6. Bardou M., « Politiques publiques et gaz à effet de serre. Pour le climat : mieux vivre ensemble en ville ? », *Ethnologie française*, vol. 39, n° 4, 2009, p. 667-676 ; Bertrand F., Rocher F., « L'intégration du changement climatique dans l'action publique locale : facteur de renouvellement du développement urbain durable », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne, PUSE, 2011.
7. Frétygn R., *Le développement urbain durable dans les grandes agglomérations françaises : Projets locaux et interventions d'État. De l'accompagnement des projets à leur mise en programme*, Mémoire de Master 2 en sociologie, ENS Cachan, 2010.
8. Pour une analyse similaire portant sur le programme national de rénovation urbaine : cf. Epstein R., « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 319, 2005, p. 96-111.

## # 1 - CONCEPTS

*Des approches théoriques aux instruments de la gouvernance*

# GOUVERNANCE DES TERRITOIRES :

## OÙ PARIS TENTE D'ÊTRE MODESTE

***La Rencontre nationale des agences d'urbanisme est l'occasion de croiser une réflexion en émergence, celle de la « gouvernance métropolitaine », avec des pratiques nouvelles dans la région parisienne qui, comme l'explique Pascale Thomas, prennent la forme d'un « chantier en cours ».***



PAR PASCALE THOMAS

*Responsable communication et multimédia de l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur)*

**A**u début de la précédente décennie, la gouvernance métropolitaine n'était pas un sujet en Ile-de-France. La métropole elle-même ne l'était pas davantage. Il aura fallu, pour que l'une puis l'autre surgissent avec aplomb sur la scène médiatique, la conjonction entre la volonté politique de la municipalité parisienne et d'élus de toutes tendances réunis au sein de la « conférence métropolitaine » – une formule et un format empruntés au « laboratoire » Nantes

Saint-Nazaire – et le débat sur la révision du schéma directeur de la région Ile-de-France (Sdrif), suivis de la consultation internationale « Le Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne » : il y avait bel et bien une métropole parisienne dans la région francilienne, une métropole sans nom, incarnée quotidiennement par le chassé-croisé des 800 000 Franciliens venant travailler à Paris et des 300 000 Parisiens faisant l'inverse, par l'augmentation exponentielle des déplacements de banlieue à banlieue, une métropole multiculturelle, puisque c'est son essence même, vécue par les habitants mais impensée.

### DES OUTILS ENCORE EN CHANTIER

Une décennie plus tard, la connaissance de cette réalité, des déplacements qui maillent le territoire, des jeux économiques et des enjeux quotidiens s'est largement diffusée. La métropole est désormais de tous les débats, mais les outils pour la gouverner sont encore en chantier. Puisque c'est une image d'Épinal récurrente, assumons le fait que l'Ile-de-▶▶▶

France est, encore une fois, un cas à part; du fait de son retard historique dans la construction intercommunale, mais aussi de son maillage très ancien de grands syndicats à caractère technique (assainissement, gestion des déchets, eau, électricité, barrages...) qui gouvernent les territoires avec force; du fait de l'isolement jadis politique mais encore institutionnel de sa ville centre; du fait enfin de la concentration de la richesse produite, mais aussi de la misère qui s'y réfugie.

Organiser à Paris l'édition de la rencontre annuelle des agences d'urbanisme consacrée aux « outils de la gouvernance » paraît relever à la fois de l'inconscience et de la modestie... Voilà au moins un sujet sur lequel Paris n'a rien à exporter, si ce n'est le *work in progress* qui a permis à Paris Métropole d'émerger et d'expérimenter la construction métropolitaine par le projet. C'est le sens de l'appel à initiatives de Paris Métropole que l'Atelier parisien d'urbanisme et l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile-de-France accom-

pagnent depuis le printemps 2010. Les collectivités qui ont répondu se sont prononcées sur ce que signifie « faire métropole » pour elles. D'un discours de « bon voisinage » à la constitution de réseaux d'acteurs pour partager les meilleures pratiques, les projets se jouent à des échelles variées dont certaines sont d'ores et déjà structurées en intercommunalités.

### DES PROPOSITIONS NOUVELLES

Mettre le projet au centre de la réflexion est le principe qui a présidé à l'organisation de ces trois journées de travail et de rencontres, puisque le mercredi sera consacré, sur le terrain, à la rencontre des acteurs qui en sont les moteurs, depuis Paris intra-muros jusqu'aux villes du Bassin parisien, de l'échelle du quartier à celle de la grande région métropolitaine. Les trois journées qui nous réuniront en octobre se fixent ainsi pour ambition de concilier découvertes de terrain et temps d'échanges, convivialité et valorisation des savoir-faire des agences /1.



À cet effet, une proposition nouvelle est faite aux participants avec des ateliers métiers organisés le jeudi après midi, réunissant les professionnels des agences, des collectivités, des services de l'État et d'autres partenaires de la ville autour de thématiques interrogeant l'évolution des savoir-faire. Ce moment traditionnel de rencontres des agences se veut également celle de leur affirmation sur la scène des métropoles. ↗



▼ L'Ile-de-France est un cas à part, du fait de son retard historique dans la construction intercommunale, mais aussi de la répartition très inégale des richesses produites.



#### NOTE

1. Lire en pages 54-55 le programme plus détaillé de la rencontre. Site Internet: [www.apur.org](http://www.apur.org)

## Des stratégies d'acteurs à différentes échelles

Comment le gouvernement urbain décide-t-il de l'orientation du projet ? Comment les impératifs du projet conduisent-ils le gouvernement à construire des outils de gouvernance spécifiques ? De quelle manière le projet interagit-il avec les acteurs concernés par le biais de son territoire d'intervention ? Laurent Théry, directeur général d'Euralille, avait fort bien intégré les questions posées par l'exercice consistant à confronter la *doxa* de la gouvernance avec la *praxis* du projet urbain. Il y a répondu de manière (auto)biographique, dégageant au passage les grandes lignes d'un « essai d'interprétation de la réalité » que chacun a pu apprécier. « *Le projet n'est pas neutre, souligne-t-il ici. Il produit ses propres effets sur son territoire d'intervention [mais] il ne se suffit pas à lui-même. Sans gouvernement fort à l'échelle de l'agglomération, c'est-à-dire celle des relations sociales, économiques et culturelles qui font la vie d'un territoire*

*urbain, des projets urbains structurant ces espaces auront peu de chance d'aboutir... »*

L'analyse de Nicolas Ferrand et celle de Brigitte Bariol, rapportées au même projet, celui de l'opération d'intérêt national de Saint-Étienne, infléchissent quelque peu ce premier point de vue, mettant l'accent sur un projet mené par une entrée « très opérationnelle » sans que la stratégie urbaine en ait véritablement constitué le préalable – mais non sans un certain succès, sur lequel pèsent toutefois des incertitudes sur la pérennité des financements de l'État. Au contraire, Nicole Surchat-Vial, décrivant les arcanes et les complexités de la « traduction simultanée » dans le cadre du projet transfrontalier Genève 2030, n'a pas caché les difficultés du « passage à l'acte » qu'entrave une réglementation contrastée de part et d'autre de la frontière suisse. Certes, tous les projets sont passés systématiquement au « détecteur d'utilité », mais il paraît plus facile de « partager les objectifs » que les contraintes de leur mise en œuvre locale.

Cette expérience à la fois patiente et ambitieuse est difficilement transposable. Pour autant, rien n'interdit d'y penser à d'autres échelles de territoire comme à Bordeaux où, comme l'explique Jean-Marc Offner, directeur de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux Métropole Aquitaine, le comité des grands projets est « *un outil susceptible de favoriser la coordination [...] en mettant en évidence les points critiques, les effets de concurrence et les arbitrages éventuellement nécessaires en termes de programmation, de calendrier ou de portage local* ». Quant à Nicolas Douay, il propose, à la lumière d'expériences étrangères là encore contrastées (Chicago, Nairobi, Shanghai...), de relire la notion de gouvernance à travers un prisme original, celui de l'« urbanisme 2.0 ». Un moyen, selon ce jeune géographe, d'aller vers des méthodes qui soient réellement porteuses d'un « urbanisme plus collaboratif ». Une belle ambition en tout cas. 



# GOUVERNER UN PROJET URBAIN

*À travers l'analyse des différents projets urbains qu'il a pilotés, tant à Saint-Nazaire qu'à Nantes et aujourd'hui à Lille, l'auteur interroge les rapports entre « gouvernance » et « gouvernement » et décrit les liens entre orientations du projet urbain et préparation de la décision politique. Une réflexion utile, menée sur la longue durée, par l'un des acteurs majeurs de l'urbanisme actuel.*

PAR LAURENT THÉRY

*Directeur général délégué de la SAEM  
Euralille et Grand prix de l'urbanisme  
2010*

**I**l est impossible à mes yeux de parler de gouvernance sans parler de gouvernement. La forme institutionnelle de la représentation démocratique – qui dispose de pouvoirs de décision sur un territoire donné – est bien ce par quoi tout projet urbain est, à l'origine, rendu possible. Il s'agit là d'un impondérable qui nécessite et autorise toute forme de gouvernance liée au projet. Cette certitude nous invite néanmoins à nous interroger sur la nature des rapports qui se nouent entre ces termes. Comment le gouvernement décide-t-il de l'orientation du projet ? En retour, comment les impératifs du projet conduisent-ils le gouvernement à construire des outils de gouvernance spécifiques ? Enfin, de quelle manière le projet interagit-il avec les gouvernements concernés par le biais de son territoire d'intervention ?

## L'EXPÉRIENCE INITIALE DE SAINT-NAZAIRE

Saint-Nazaire était, au cours des années 1970 et 1980, une ville moyenne, située dans une agglomération de 200 000 habitants, en crise à tous les niveaux – économique, social et politique. L'aventure politique et professionnelle à laquelle j'ai participé alors – l'élaboration d'un projet pour la ville – nous a amenés à considérer que c'était justement la ville, dans sa transversalité et dans sa globalité, qui devait être l'axe de son propre développement.

La construction de cette réflexion s'est appuyée sur une sorte de « club d'agitation permanente » où se mêlaient des acteurs politiques, les services municipaux et des experts de tous bords. Ce club fournissait la matière intellectuelle du projet qui était porté politiquement par la municipalité et par son maire, Joël Batteux. Dans le processus d'élaboration d'un projet, le rôle d'un élu et du gouvernement est essentiel. Ils sont porteurs d'une vision politique qui n'est pas l'équivalent du croisement des disciplines ou





des spécialités que nous nous efforçons, en tant que professionnels, d'apporter. Une fois le projet de développement élaboré et adopté par la municipalité, il était nécessaire que nous trouvions les outils adaptés à sa réalisation. J'ai proposé de créer une ingénierie du développement, la délégation au développement de la région nazairienne, qui est devenue par la suite

une agence d'urbanisme. Dès son origine, cet outil avait pour double caractéristique d'intégrer l'ensemble des fonctions de développement – urbanistique mais aussi économique et social – et d'agir a priori sur un territoire flou. La délégation n'était ni maître d'ouvrage, ni maître d'œuvre, ni bureau d'étude, ni gestionnaire.

La forme de cet outil résultait de la nature d'un projet qui prenait pour sujet les différentes matières et géographies de la vie urbaine. Ce projet original avait forgé un outil qui lui était propre. En retour, cette dynamique politique a contribué à changer les conditions du gouvernement communal et intercommunal. Le maire m'a ainsi demandé de devenir le directeur général des services. Il s'agissait de les restructurer en les adossant au projet de développement. À l'échelle intercommunale, la mobilisation de fonds extérieurs et le suivi de projets mené par la délégation ont permis de mettre en place

une culture du dialogue entre la ville centre et les communes périphériques. Nous sommes ainsi passés d'une hostilité à l'intercommunalité à la création, en 2000, d'une communauté d'agglomération qui est aujourd'hui forte et structurée.

### LA FORMULE NANTAISE

En 1995, le maire de Nantes, Jean-Marc Ayrault, me sollicite. Il souhaite que je le rejoigne pour l'aider à construire l'agglomération nantaise qui n'était alors qu'un district. Cette construction reposait sur l'élaboration d'un projet de développement et l'extension des compétences du district. Nous avons travaillé avec les services de la ville, l'agence d'urbanisme et le BIPE à la conception d'un projet, « le projet 2005 » dont l'axe de développement reposait sur la question métropolitaine et le rôle du fleuve et de l'estuaire. Ce projet a été validé par le maire de Nantes, le



▶ Saint-Nazaire est souvent citée comme l'archétype de la ville industrielle et portuaire ayant réussi à transformer son image.

district et un comité consultatif d'agglomération qui intégrait la société civile à la réflexion. Dès 1997, armés du « Projet 2005 », nous nous sommes penchés sur les compétences du district qui était alors trop faiblement constitué pour pouvoir le porter. Nous avons mené un dialogue permanent avec les communes pour doter l'intercommunalité de compétences élargies. Mais celui-ci n'a pas abouti, nous nous sommes confrontés à des résistances communales fortes. Or, l'élargissement des compétences ne pouvait se faire qu'à l'unanimité. Les formules mêmes précisant les compétences listées n'avaient pas de sens, chacun voulant se protéger.

La loi Chevènement a heureusement permis de bousculer la réalité institutionnelle et a offert à Jean-Marc Ayrault, sur le plan local, une nouvelle opportunité

pour construire une intercommunalité puissante. La communauté urbaine, dont j'ai dirigé les services de 2001 à 2003, s'est avérée une réussite politique et opérationnelle, à Nantes comme ailleurs. Pour autant, son action est restée entravée par une règle implicite mais néanmoins absolue : celle du primat des communes qui interdit d'imposer à un maire, sur son territoire, une politique qu'il n'approuve pas. Cette situation constitue un frein considérable à la mise en place de projets et de politiques urbaines cohérents à l'échelle intercommunale.

### L'EXPÉRIENCE DE LA SAMOA

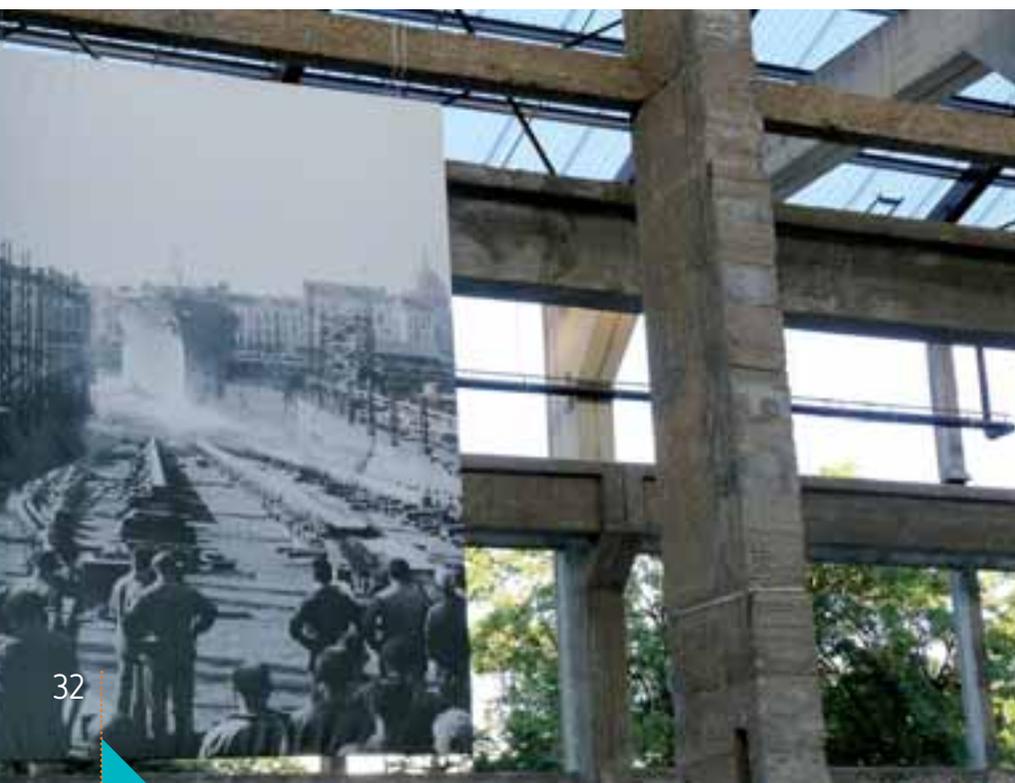
Le « projet 2005 » de l'agglomération nantaise définissait l'estuaire de la Loire comme l'un des axes principaux de développement de la ville. Mais c'est à partir du début des années 2000 que le projet urbain de l'Île de Nantes comme pièce maîtresse du projet d'agglomération s'est précisé. J'ai donc quitté la communauté urbaine pour créer et diriger la Samoa (Société d'aménagement de la métropole Ouest Atlantique) en charge de l'Île de Nantes. Dans le même temps, Jean-Marc Ayrault m'a demandé de travailler à la poursuite d'une stratégie de développement pour l'ensemble de la métropole. Ainsi, la Samoa s'est vue confier une mission d'assistance au syndicat mixte du SCoT de la Métropole Nantes Saint-Nazaire/1. Cette situation hybride a eu

des effets bénéfiques en permettant un brassage des professionnels et des échelles.

Par ailleurs, l'outil de réalisation du projet, la Samoa, s'est avéré être également un outil de gouvernance. Nous nous sommes en effet attachés à créer des conditions innovantes de pilotage de projet. Il s'agissait de remplacer la séquence habituelle d'un projet urbain où la conception d'un programme précède sa réalisation, par un processus plus ouvert qui favorise l'accueil de projets émanant des acteurs de la société civile. Ainsi, notre rôle n'a jamais été de réaliser un programme fixé d'avance, mais de transformer un morceau de ville en étant à l'écoute de la société urbaine. C'est à ce niveau que l'articulation avec la société civile est la plus pertinente : l'enjeu n'est plus de rechercher un plébiscite mais de tirer parti de l'énergie de la société civile, des acteurs économiques et des promoteurs en les incitant à s'impliquer dans le projet urbain. Il reste que la validation des projets par le gouvernement constitue une condition sine qua non du succès. Dans le projet de l'Île de Nantes, le maire a joué pleinement son rôle, portant une vision du développement de l'agglomération et prenant les décisions successives qui ont permis cette évolution permanente du projet.

### EURAILLIE, UNE « RELATION INTIME »

Le projet Euralille a vingt ans. Il a été porté, à l'origine, par Pierre Mauroy avec comme axes forts l'arrivée du TGV et la mutation tertiaire de l'activité de la métropole lilloise. Sa réalisation a été confiée à la SAEM Euralille, dans une



► L'expérience nantaise de reconquête et d'aménagement de l'Île de Nantes a été l'une des étapes marquantes de l'urbanisme des années 2000.



relation très intime avec le politique et les services des collectivités. Cette relation s'est appuyée sur un mode de gouvernance particulier qui porte depuis l'origine le drôle de nom de « point fixe ». Une fois par mois, se réunissaient dans les locaux de la SAEM, Pierre Mauroy, son directeur de cabinet, son directeur général des services et le directeur d'Euralille afin de passer au crible l'ensemble des projets. Ceux-ci étaient validés ensuite par les instances respectives, mais ce rendez-vous régulier était un atout permettant d'assurer la continuité du travail d'aménagement.

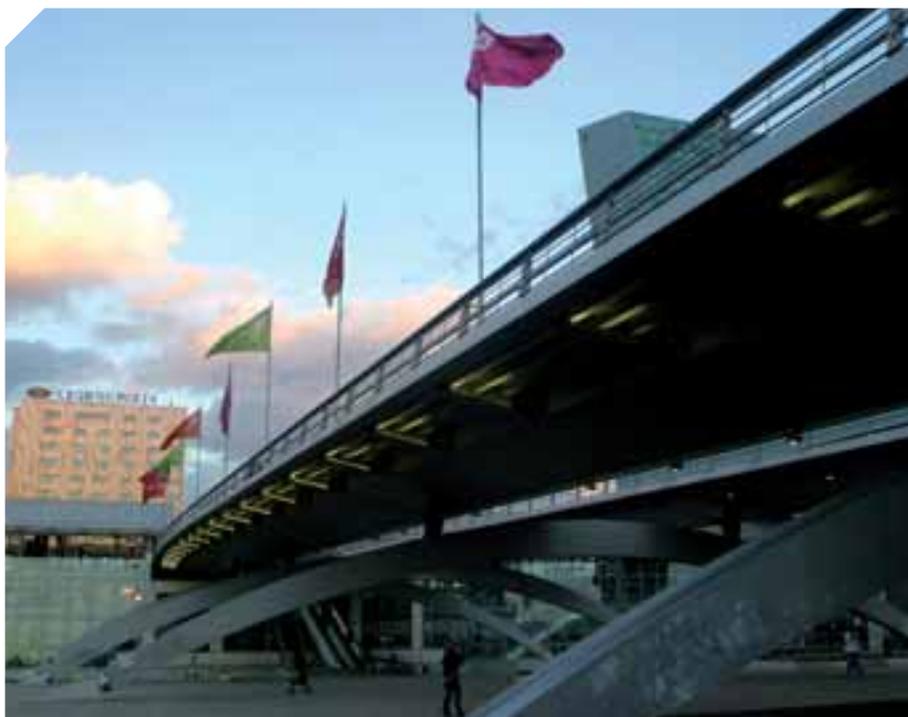
Aujourd'hui, l'avenir d'Euralille, tel que défini par Martine Aubry, se structure autour de trois enjeux. Tout d'abord, il faut rechercher à renouveler l'ambition du quartier d'affaires. Pour préserver son dynamisme, nous allons chercher à densifier le quartier tout en s'attachant à lui donner une plus grande urbanité par un traitement particulier des rez-de-chaussée et des espaces publics. Ensuite, se profile une nouvelle étape du projet avec l'aménagement du quartier de Saint-Sauveur. Cette friche ferroviaire de 20 hectares qui jouxte presque la mairie permettra de faire entrer Euralille au cœur de la ville.

Enfin, la métropole s'interroge sur l'opportunité d'une restructuration des outils d'aménagement devant assurer une meilleure cohérence entre eux. C'est pourquoi nous réfléchissons à la transformation de la SAEM en Société publique

locale (SPL)/2. Avec ce type d'outil, le projet urbain ne se contente plus de fabriquer des bureaux ou des logements, il travaille à la réalisation d'un projet de développement d'ensemble reposant sur un partenariat avec les acteurs privés et publics. Il permet de maintenir un lien entre la stratégie et les réalisations opérationnelles, et autorise à considérer la ville comme un tout qui ne se réduit à pas à l'addition des problématiques segmentées et des politiques urbaines sectorisées.

En conclusion, le projet n'est pas neutre, il produit ses propres effets sur son terri-

toire d'intervention. Pour autant, comme le montrent les expériences que j'ai détaillées ici, et les limites atteintes par la structure institutionnelle de nos territoires, il ne se suffit pas à lui-même. Les grands projets urbains naissent d'une vision politique. Or, sans gouvernement fort à l'échelle de l'agglomération, c'est-à-dire celle des relations sociales, économiques et culturelles qui font la vie d'un territoire urbain, des projets urbains structurant ces espaces auront peu de chance d'aboutir, alors même que la réalisation de ces projets constitue un enjeu particulièrement important pour l'avenir de nos villes. ➤



## NOTES

1. Elle a participé à ce titre à la constitution d'une gouvernance métropolitaine à l'échelle des villes de Nantes et de Saint-Nazaire.
2. Les SPL étant des sociétés anonymes avec pour seuls actionnaires les collectivités locales, elles ne sont pas soumises aux lois de la concurrence. Cette liberté permet aux SPL un contrôle continu de la conception à la réalisation d'un programme sans que les ruptures successives ne posent problème et n'entraînent la disruption des fonctions et des temporalités du projet. En outre, la SPL rend possible une intervention sur l'ensemble des sujets d'intérêt général et pas seulement sur les opérations d'aménagement.

➤ À Lille, le projet urbain ne se contente plus de fabriquer des bureaux ou des logements ; il travaille à la réalisation d'un projet de développement d'ensemble, affirme Laurent Théry.



« Lille 2004, capitale européenne de la culture » a donné un coup d'accélérateur à l'attractivité de l'agglomération lilloise en France et à l'étranger.

## Euralille : « Vingt ans d'audace »

En devenant le troisième plus vaste quartier d'affaires français et en affirmant son rôle européen grâce à son positionnement sur le réseau TGV, Euralille a permis à la métropole lilloise de réussir de façon spectaculaire sa conversion postindustrielle. Le projet naît en 1988 avec l'ambition d'affirmer son rôle clé dans le triangle Paris-Londres-Bruxelles que l'Eurostar s'apprête à créer. L'architecte urbaniste néerlandais Rem Koolhaas est choisi pour concevoir l'ensemble du projet urbain qui sera porté sans faiblesse par Pierre Mauroy, alors maire de Lille et ancien Premier ministre. Afin d'accompagner le développement d'un nouveau quartier d'affaires, l'aménageur Jean-Paul Baïetto a pris la tête, dès 1990, de la société anonyme d'économie mixte (SAEM)

Euralille à laquelle il donne une véritable dimension d'aménageur. Il met l'opération en mouvement, mais celle-ci subit l'impact de la crise immobilière du milieu des années quatre-vingt-dix. Il est remplacé en 1998 par Jean-Louis Subileau (Grand prix national de l'urbanisme 2001) qui lance la construction de plus de 430 000 mètres carrés en douze ans.

En octobre 2010, alors que Martine Aubry lance Euralille 3000, nouvelle phase prévoyant une densification du quartier, Jean-Louis Subileau cède la place à Laurent Théry, Grand prix de l'urbanisme 2010 qui dirigeait jusqu'alors la Société d'aménagement de la métropole ouest-atlantique. Projet urbain phare, au sein d'un grand pôle d'échange au contact du centre historique de l'agglomération, Euralille a doté cette métropole transfrontalière de 1,6 million d'habitants d'un centre tertiaire et de services de premier plan. Le projet s'étend sur plus de 130 hectares et totalise 900 000 mètres carrés de bureaux, logements, équipements et commerces, ainsi que de nombreux espaces publics. Forte de ces succès, la SAEM poursuit son parcours : « Euralille 1 » se tourne désormais vers les secteurs de Chaude-Rivière et de Romarin, tandis que logements et bureaux se multiplient sur « Euralille 2 » et que les quartiers périphériques, comme la porte de Valenciennes, voient s'ouvrir de nouveaux horizons... ↗

Euralille a permis à la métropole de réussir sa conversion post-industrielle.



Pa.D.

# 2 - EXPÉRIENCES  
*Stratégies d'acteurs à différentes échelles*

# SAINT-ÉTIENNE: CONTRAINTE ET PREMIERS RÉSULTATS D'UNE OPÉRATION D'INTÉRÊT NATIONAL

***La création d'un établissement public d'aménagement, conjointement à la mise en place d'une opération d'intérêt national, a permis à Saint-Étienne d'engager une nouvelle étape de son histoire en lançant ou en menant à bien nombre de projets urbains concrets. Un parcours complexe, non sans contraintes, commenté par le directeur général de l'Epase.***

## ENTRETIEN AVEC NICOLAS FERRAND

*Directeur général de l'Établissement public d'aménagement de Saint-Étienne*



- *Comment percevez-vous la réalité stéphanoise d'hier et celle d'aujourd'hui ?*

- N. F. : « Saint-Étienne a été une ville-champignon. Sa population s'élevait en effet à 170 000 habitants au début du XIX<sup>e</sup> siècle, et elle s'est considérablement accrue au cours du siècle dernier, atteignant 220 000 habitants en 1975. Pendant vingt ans, la ville va subir simultanément crises économiques et dépeuplement, perdant 10 % de sa population entre 1989 et 1999. Depuis, la situation est stabilisée avec une population de 175 000 habitants dans une agglomération qui en compte 380 000. Face aux différentes crises économiques, la ville a longtemps privilégié le soutien au tissu productif local, au détriment d'investissements urbains « classiques », ce qui a généré un certain nombre d'autres déséquilibres.

- *Comment l'État a-t-il été amené à intervenir ?*

- C'est la rencontre d'une volonté politique locale et d'une ambition nationale. Dans les années 2000 en effet, le maire d'alors, Michel Thiollière, a sollicité l'État pour la mise en place, en plus des investissements de l'Agence nationale pour la rénovation

urbaine, d'un programme ambitieux de rattrapage urbain. Au même moment, la Datar cherche à soutenir l'armature des grandes métropoles françaises, et notamment à aider Lyon à accomplir sa vocation européenne. Dans ce contexte, les demandes de Saint-Étienne résonnent particulièrement. L'État a conditionné cette aide à un rapprochement avec Lyon et à la mise en œuvre d'un projet urbain global dépassant la seule dimension architecturale ou économique.

Une mission de préfiguration d'un établissement public d'aménagement est lancée fin 2005, sans conduire à des résultats très tangibles, faute d'accord entre les préfigureurs et les équipes de la ville. Néanmoins, l'établissement public est créé en 2007 et une opération d'intérêt national (OIN) est lancée dans la foulée.

*- Les débuts de l'opération ont toutefois été difficiles...*

- Face à la rudesse extrême de la crise économique et démographique traversée par Saint-Étienne dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, la ville a été contrainte à une politique non sélective d'accueil de tous les investissements privés, renonçant à une planification à moyen terme. Cette pratique, couplée à de nombreux gestes architecturaux, a cependant porté ses fruits : l'image de la ville a changé et la reprise économique s'est amorcée. Mais au milieu des années 2000, le processus atteint ses limites. Le besoin de stratégies à moyen terme et de critères d'arbitrage des projets se fait sentir, imposant aux acteurs une remise à plat des pratiques qui ont, de facto, sauvé la ville. L'EPA est créé dans ce contexte. Les acteurs locaux ne nous attendaient donc pas tous avec enthousiasme...

J'ai eu pour ma part un leitmotiv : le rôle de l'établissement public n'est pas de se substituer aux collectivités, mais bien au contraire de compléter les compétences locales pour faire émerger des projets plus gros et plus vite, de « changer de braquet », notamment à travers de grandes opérations tertiaires et résidentielles, qui manquaient cruellement à Saint-Étienne il y a cinq ans.

Dès les premiers business plans, il est convenu que 30 % du budget 2007-2013 doit provenir de la vente de charges foncières. Au moment de valider les premières ZAC, le conseil d'administration de l'EPA a exigé qu'on lui présente des études de marché sur les potentiels d'absorption locaux. Ces éléments n'existant pas, nous avons financé une étude, conduite avec la ville de Saint-Étienne, sur une stratégie de développement tertiaire. Puis, nous avons mis au point ensemble un plan d'actions de promotion, de prospection et d'attractivité, qui sert maintenant de référence à l'action publique dans ce domaine. Enfin nous avons développé nos moyens en prospection extérieure sur certains segments, l'agglomération s'occupant de l'animation du tissu local.

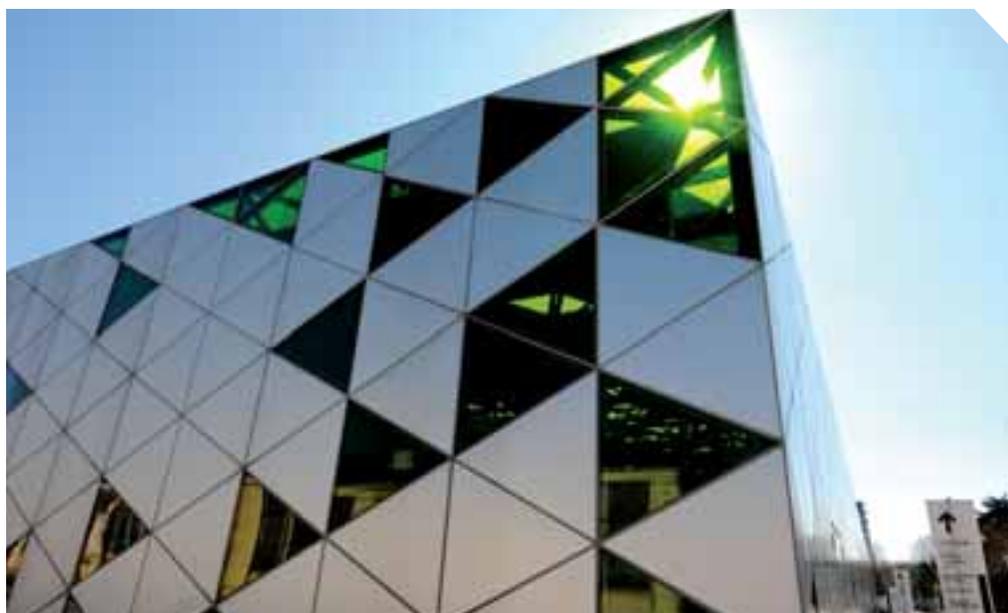
De la nécessité de commercialiser des logements dans un marché détendu et mal connu, nous avons construit un observatoire partenarial du logement privé, puis une déclinaison opérationnelle des objectifs du programme local de l'habitat. La même démarche a été conduite sur le commerce et sur l'offre hôtelière. Ces éléments de stratégie, indispensables pour la conduite des opérations de l'EPA, ne constituent pas un projet urbain, mais ils alimentent les réflexions à moyen terme mises en place

par la municipalité et l'agence d'urbanisme. La dynamique est lancée et les relations sont parfaitement fluides entre les différentes structures stéphanoises. De fait, dès son élection en 2008, le nouveau maire, Maurice Vincent, a confirmé son soutien aux actions de l'EPA, lui a donné une impulsion déterminée et a clarifié les rôles entre les différents outils au service de Saint-Étienne : services municipaux et d'agglomération, SEM, agence de développement économique, Epase.

*- Comment a été perçu alors le rôle de l'État et comment cela a-t-il évolué depuis ?*

- La création d'un EPA est assimilée bien souvent au retour de l'État, voire à une recentralisation. Il est vrai que l'État finance la moitié des actions de l'établissement puisqu'il apporte 60 millions d'euros et occupe la moitié des dix-huit postes d'administrateurs. En outre, alors que le maire de Saint-Étienne préside le conseil d'administration, beaucoup de décisions stratégiques sont soumises au contreséing du préfet qui participe aux réunions du conseil. En fait, en quatre ans, toutes les décisions ont été prises à l'unanimité. Il existe, au sein de ce conseil, une grande liberté de parole. Et, au final, tous (État, région, conseil général, agglomération et communes) se rassemblent sur les décisions essentielles. Cet accord de tous les acteurs publics autour des projets est le fruit le plus fécond de la démarche.

En revanche, l'État fait preuve d'exigences particulières autour des processus d'aménagement, notamment financiers. Il nous demande également une exemplarité sur quelques opérations : plan national de





requalification des quartiers anciens dégradés, écoquartiers, réemploi temporaire de friches, réhabilitation de bâtiments industriels visant des normes de basse consommation, etc.

*- Comment les collectivités territoriales ont-elles réagi ?*

- C'est au niveau opérationnel que les changements les plus significatifs ont eu lieu. En effet, en tant qu'« actionnaires » de l'EPA, l'État (préfet, DDT...), le département et la région sont présents dans tous les organes de gouvernance : comités de suivi, groupes opérationnels, structures techniques. Mais nous sommes allés plus loin et nous avons positionné l'EPA comme un lieu neutre dans lequel tout le monde pouvait s'exprimer, un lieu voué à faire de « l'hyperpartenariat ». Nous avons ainsi fait appel, dans la gouvernance, à tout acteur pertinent au gré des besoins : CCI, chambre des métiers et de l'artisanat, université, agence d'urbanisme, promoteurs, commerçants ou entrepreneurs du bâtiment, sans y mettre un formalisme excessif. Certains s'y perdent un peu, mais au final, le système fonctionne. Et toutes les décisions stratégiques remontent au conseil d'administration et à son président, le maire de Saint-Étienne. Sur un territoire où coexistent le passif de l'activité industrielle, la pollution des sols, les risques d'inondations, des risques miniers importants, des enjeux de transports compliqués avec Lyon et un architecte des Bâtiments de France exigeant, l'inclusion obligatoire de tous les acteurs publics, y compris l'État, dans le pilotage des projets constitue un véritable sésame lors des étapes de validations réglementaires ou politiques.

*- Plus concrètement, quel est l'avantage pour une ville de bénéficier d'une opération d'intérêt national ?*

- Le premier effet d'une OIN est la signature des permis de construire par le maire au nom de l'État (et non au nom de la commune) après une co-instruction ville-État (et non après une instruction par la ville suivie par un contrôle de légalité étatique). Ainsi, pour le pétitionnaire, l'effet de l'OIN est ténu. Au-delà, l'OIN a un effet important auprès des opérateurs économiques. En déclarant, par décret en Conseil d'État, un territoire « opération d'intérêt national », l'État singularise des projets globaux et s'engage, de facto, à les accompagner dans la durée. Ainsi, l'OIN apporte de la stabilité, de la lisibilité et donc de la confiance aux opérateurs privés. Il facilite leur intervention, en particulier dans des territoires qui sont oubliés par le marché. Mais d'autres territoires se développent très bien sans, par exemple parce qu'ils jouissent d'une image attractive, de réalisations suffisamment nombreuses ou d'une profondeur de marché suffisante pour rassurer les investisseurs dans la durée...

*- Quel bilan tirez-vous de ces quatre années passées à la tête de l'Epase ?*

- Il s'agit d'un vrai succès, car les projets « sortent » ! L'Epase a été créé pour cela en premier lieu, et je me réjouis de chaque nouvelle grue qui s'élève dans le ciel de nos opérations... Mais l'EPA ne fait pas que de l'aménagement, il joue aussi un rôle de promoteur privé en matière immobilière, ce qui est important dans une ville où la prise de risque des acteurs privés restait faible hors des produits « classiques ».

L'EPA fait également du développement économique (sous le pilotage de l'agglomération), de la promotion territoriale, des études de marché... Pour autant, en allant vite, certains sujets n'ont pas encore été assez approfondis, comme la sécurité, la culture ou la gestion de l'eau. L'EPA pourrait – ou aurait pu – prendre en compte ces questions. En conclusion et malgré ces quelques manques, l'EPA ne peut que se féliciter du bilan très positif et unanimement reconnu de ses quatre premières années d'existence. Mais nous ne sommes qu'au début de l'aventure et les chantiers à conduire avec nos partenaires publics et privés, pour inscrire Saint-Étienne dans le XXI<sup>e</sup> siècle sont immenses. »

Propos recueillis par  
Pascale Decressac et Pierre Gras



► L'opération d'intérêt national a d'ores et déjà un effet significatif auprès des opérateurs économiques.



## Saint-Étienne *en chiffres*

**S**aint-Étienne, avec ses 175 000 habitants, est aujourd'hui la quatorzième ville de France et la seconde ville de la région Rhône-Alpes. L'aire urbaine de Saint-Étienne regroupe 320 000 habitants environ, selon l'Insee. Constituée en décembre 1995, la communauté d'agglomération est de création relativement récente. Elle regroupe à l'origine 22 communes. Aujourd'hui, avec ses 43 communes s'étendant sur 570 km<sup>2</sup>, elle rassemble près de 400 000 habitants.

Deux cent mille emplois ont été recensés sur le territoire de référence. Quant au taux de chômage, de l'ordre de 14 à 15 % il y a dix ans, il est redescendu entre 9 et 10 % aujourd'hui. Après avoir été touchée par les diverses crises industrielles (minière, sidérurgique,

textile...), Saint-Étienne dispose aujourd'hui de quatre pôles de compétitivité, de cinq pôles de compétences et d'équipements d'excellence financés notamment par l'État au titre du Grand emprunt. Un renouveau de la ville est donc observable.

Saint-Étienne est située à 60 km de Lyon, soit à trois quarts d'heure environ en voiture ou en TER. Un quasi-continuum bâti existe entre les deux agglomérations, ce qui incite à des rapprochements. Lyon a en effet vocation, selon son maire, à devenir une grande métropole européenne et à se situer dans le « top 15 européen ». Mais pour y parvenir, la métropole actuelle a besoin d'intégrer l'agglomération stéphanoise et d'augmenter ainsi de 400 000 habitants sa population, l'objectif étant *in fine* de dépasser les deux millions d'habitants afin d'atteindre une certaine « masse critique » à l'échelle internationale. Le chantier est en cours... /

Pa.D et P.G.



# Une gouvernance urbaine en émergence

La gouvernance urbaine stéphanoise, une « invention » récente ? À la fin des années quatre-vingt-dix, les principaux acteurs de l'agglomération étaient surtout focalisés sur le maintien de l'emploi, dans une ville frappée de plein fouet par les diverses crises économiques pendant près de vingt ans. « *L'intercommunalité était très récente, et il n'existait ni schéma directeur, ni pratique du partenariat* », rappelle Brigitte Bariol, directrice d'Epures, l'agence d'urbanisme de l'agglomération. La « bascule » s'est faite au début des années 2000, lorsque Saint-Étienne est devenue le « laboratoire » d'une nouvelle stratégie urbaine. Impulsée par l'État avec l'appui de l'agence, cette réflexion fondatrice s'est appuyée sur deux constats : la faiblesse de l'attractivité résidentielle et la conscience d'appartenir à un même espace métropolitain. En 2000-2001, la démolition de la « Muraille de Chine », dans le quartier de Montchovet – au terme d'une série d'actions de réhabilitation sans véritable résultat sur la cohésion sociale du quartier – et la mise en place à Saint-Étienne d'un Grand projet de ville (GPV) dont la candidature avait été portée par la ville, l'État et Epures, à l'issue d'un diagnostic des démarches menées jusqu'alors en matière de politique de la ville, ont servi de déclencheur.

Dans une agglomération où « le recours à l'État a toujours semblé naturel », la création du GPV puis l'appui exigeant de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ont constitué les premières étapes d'un processus d'investissement durable de la part de l'État qui ne s'est pas démenti depuis, avec la création de l'Établissement public d'aménagement de Saint-Étienne (Epase) et la mise en place d'une opération d'intérêt national en 2007. Mais cette intervention souhaitable (et souhaitée par les collectivités territoriales) ne s'est pas appuyée localement sur du vide. Le patient travail de l'Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (Epora), créé en 1998, qui a procédé aux acquisitions foncières nécessaires pendant près d'une décennie tant dans les quartiers d'habitat à restructurer

que dans les secteurs où se préparaient les investissements économiques du futur, comme la Manufacture Plaine Achille ou le secteur de la gare de Châteaueux, a été décisif. De même, la montée en charge de l'intercommunalité, avec l'affirmation de Saint-Étienne Métropole et, plus récemment, celle de la coopération métropolitaine sous l'égide du « G4 » constitué entre les agglomérations de Lyon, Saint-Étienne, Bourgoin-Jallieu et Vienne, s'est appuyée sur ce « laboratoire efficace » associant les équipes des différentes institutions, et même parfois leurs élus, au bénéfice d'un « sentiment d'appartenance » consolidé. La base d'une nouvelle gouvernance partagée, en somme, qui cherche à s'étendre aujourd'hui au domaine économique puisqu'un schéma de développement est en cours de définition à l'échelle du SCoT et qu'un schéma d'accueil des activités économiques se prépare au niveau de l'agglomération, avec l'appui d'Epures. Cette « approche volontariste » semble donc porter ses fruits, en cohérence, assure Brigitte Bariol, avec les stratégies thématiques développées par l'Epase depuis 2007 et dont il faudra évaluer l'impact véritable au terme des six premières années de son action, en 2013. ↵

Propos recueillis par Pierre Gras

## ENTRETIEN AVEC BRIGITTE BARIOL

Directrice générale d'Epures  
(Agence d'urbanisme de Saint-Etienne)  
et future déléguée générale de la FNAU



# GENÈVE 2030 :

## LES CONDITIONS D'UN PARTENARIAT TRANSFRONTALIER

***Le projet d'agglomération Genève Agglo 2030 s'appuie sur « une vision politique pariant sur une solidarité au sein du territoire », explique ici l'auteure, actrice de cette démarche ambitieuse. Agissant sur un territoire transfrontalier complexe, ce projet se propose notamment d'inverser la tendance actuelle en encourageant l'accueil d'emplois sur le territoire français et en incitant Genève à construire davantage de logements.***



PAR NICOLE SURCHAT-VIAL

*Ancienne coresponsable du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, aujourd'hui chargée de sa mise en œuvre au sein du Département des constructions et des technologies de l'information de l'État de Genève.*

**I**nstaurée en 1973, la coopération franco-suisse devait régler la compensation financière genevoise, chaque Français travaillant à Genève étant prélevé à la source de l'impôt redistribué aux départements et intercommunalités français. Utiliser cette manne financière (200 millions d'euros en 2010) pour faire émerger des projets communs élaborés à partir d'une organisation thématique est apparu nécessaire aux deux parties. En outre, en 2003, s'est mise en place à l'échelle de la confédération suisse une « politique des agglomérations » nécessitant un projet d'agglomération pour accéder à un fonds d'infrastructure. Ces démarches ont donné naissance à une coopération transversale pluri-thématique (logement, environnement,

sécurité, déplacements, santé, économie, culture). Cette coopération a été gérée par le comité de pilotage du projet d'agglomération, donnant le point de départ de la coopération franco-suisse. Pour conduire les projets, un comité de pilotage paritaire et une équipe de projet franco-suisse ont été constitués à partir de 2005 et déployés en 2007.

### DES PROJETS PASSÉS AU « DÉTECTEUR D'UTILITÉ »

Du côté français, le processus collaboratif a débuté par la réponse à l'appel à projets de la coopération métropolitaine française qui a retenu l'agglomération franco-valdo-genevoise. Le label « Grands projets » de la région Rhône-Alpes lui a ensuite permis de bénéficier d'un soutien financier et d'un appui politique accentués. Des conventions départementales d'application ont été signées. Côté suisse, des politiques d'agglomération ont été mises en œuvre, donnant accès à un fonds d'infrastructures de 20 milliards de francs suisses à utiliser sur vingt ans, dont 6 milliards pour les infrastructures d'agglomération. Une première partie du fonds, déjà utilisée, était conditionnée à la concrétisation du projet d'agglomération. En outre, l'opportunité des projets d'infrastructures devait être mesurée selon six critères d'efficacité. Après être passés au crible de ce processus, plusieurs projets ont été financés tant sur les cantons de Vaud et de Genève qu'en France.



▼ Le cœur d'agglomération de Genève est dense mais sa périurbanisation est très faible, ce qui entraîne une dispersion de l'urbanisation sur les territoires vaudois et français.

Un système cadencé permettant d'accéder au financement a été mis en place. Ainsi, l'obtention d'un financement sur la première tranche (2011-2014) est conditionnée à un démarrage effectif des travaux pendant cette période. En outre, chaque projet est passé au prisme de la vision d'ensemble, c'est-à-dire du projet d'agglomération. Tous les quatre ans, le projet d'agglomération doit être présenté pour accéder à des financements ayant un puissant effet de levier.

## EMPLOI, LOGEMENT ET SERVICES « PARTOUT ET POUR TOUS »

Le canton de Genève compte 500 000 habitants, et chaque jour, 500 000 personnes traversent la frontière. Par ailleurs, 65 000 frontaliers travaillent sur l'agglomération genevoise et résident sur le territoire français. Le cœur d'agglomération de Genève est dense mais

sa périurbanisation est très faible, notamment en raison d'une politique de maintien de sa « couronne verte » et de sa zone agricole qui entraîne une dispersion de l'urbanisation sur les territoires vaudois et français. Quant aux zones à bâtir, elles sont mal desservies par les transports publics. En outre, les trois quarts des emplois sont situés en cœur d'agglomération. L'enjeu de développement de ce territoire est donc d'améliorer les conditions d'accueil des emplois sur le territoire français tout en maîtrisant l'étalement urbain qui s'accompagne d'impacts négatifs sur l'environnement (pollution de l'air, bruit, bétonnage de routes...) et en fournissant des services à l'ensemble de la population de l'agglomération.

Le projet d'agglomération baptisé « Genève Agglo 2030 » a reposé sur une vision politique pariant sur une solidarité au sein du territoire en



inversant la tendance d'hébergement des emplois et des logements, en proposant des conditions d'accueil des emplois sur le territoire français et en incitant Genève à construire des logements sur son territoire. L'un des objectifs politiques a été d'affirmer une volonté de gouvernance commune du territoire. Derrière cette vision commune apparaît une stratégie d'ensemble sur un volet spatial (avec un schéma d'organisation agrégeant les trois strates de l'urbanisation, de la mobilité et de l'environnement) et une stratégie du soft portant sur les services fournis à la population, notamment en matière de formation (avec l'accès à l'université de Genève), d'accès aux soins et d'économie. Enfin, le fonds d'infrastructure doit financer des projets concrets, notamment les projets urbains stratégiques et les projets d'infrastructures.



## UN DYNAMISME EXCEPTIONNEL

Le schéma d'agglomération propose une organisation multipolaire comprenant plusieurs centres régionaux organisés au sein de la périphérie genevoise, avec comme armature principale le réseau de transports publics. À l'horizon 2030, l'objectif est d'accueillir 200 000 habitants, dont 100 000 sur le canton de Genève, et 100 000 emplois dont 30 000 en France. Aujourd'hui, ces projections ont déjà explosé puisque 35 000 des 60 000 nouveaux emplois attendus sur le territoire genevois d'ici 2030 ont déjà été créés. Ce dynamisme exceptionnel, surtout en temps de crise, s'explique sans doute par les atouts helvètes en matière de fiscalité et de droit du travail, mais le projet d'agglomération a l'avantage d'envisager un développement des capacités d'accueil des travailleurs sur le territoire français. Toutefois, aucun instrument n'est capable de contraindre une entreprise à s'implanter sur le territoire français plutôt que côté suisse. Ainsi, en cinq ans, 38 000 emplois ont été créés sur la partie suisse de l'agglomération et aucun côté français...

## DÉGAGER UN CONSENSUS

Sur chaque axe de développement (logement, emploi, paysage, transports), élus français et suisses ont travaillé ensemble par périmètres d'aménagement coordonnés en ayant toujours la vision globale à l'échelle de l'agglomération. Parallèlement ont été organisées des rencontres avec la société civile (population, groupes de pression, associations...) afin de dégager un large consensus sur les projets. L'un des atouts de ce projet est non seulement d'avoir porté une vision d'ensemble sur l'agglomération mais aussi d'avoir engagé un débat sur tous les projets, aussi petits soient-ils.

Dans chaque domaine de travail (urbanisation, environnement, mobilité), des rapports de synthèse ont été réalisés, et des principes de mise en œuvre ont été dégagés. Désormais, un plan d'action s'enrichira de chacun des aspects stratégiques. Par ailleurs, un chiffrage des logements, emplois et équipements sur chacun des périmètres a débouché sur l'établissement d'une cartographie précise vouée à identifier les projets stratégiques de développement qu'il ne reste plus qu'à mettre en œuvre.

## UN « BILINGUISME » INDISPENSABLE

Genève Voltaire, l'un des projets, prévoit la création de 1 000 logements en Suisse et 1 700 emplois en France, avec la volonté de lancer un appel d'offres pour une maîtrise d'œuvre urbaine en utilisant comme outil l'accord-cadre. Une mission de préfiguration pour créer une opération d'intérêt national afin de favoriser le développement économique de la partie française du territoire a également été lancée. Toutefois, le montage de ce projet urbain s'est heurté à des difficultés d'écriture du cahier des charges en raison du « bilinguisme » administratif indispensable (malgré l'utilisation exclusive du français). Un



copilotage et une coproduction se sont avérés nécessaires dans le montage et l'organisation de projets stratégiques de ce type. Ont ainsi été élaborés une démarche type visant à cadrer les travaux sur le territoire en matière de logement, d'emplois, de services et d'environnement, ainsi qu'un plan guide et une étude préliminaire d'organisation foncière. En parallèle, des travaux cofinancés par les deux pays ont été menés, en particulier sur la politique de développement économique, le projet agricole et les corridors biologiques.

## L'ÉTAPE DÉCISIVE DE LA MISE EN ŒUVRE

Le schéma d'agglomération s'organise autour du développement d'axes et de centres régionaux (Saint-Genis, Ferney, Nyon, Bernex, Saint-Julien, Annemasse) associés à un objectif chiffré de créations d'emplois et de logements. Plusieurs équipes de mandataires élaborent en parallèle des études-tests sur chaque zone. Différentes options sont ainsi testées et négociées en vue d'élaborer *in fine* un projet urbain satisfaisant. Chaque étude (d'une durée maximale d'un an) est pilotée par un collège réunissant élus et professionnels de l'urbanisme, de la mobilité, du paysage et de l'environnement. Transmis aux autorités compétentes sous forme d'un rapport de recommandations, les résultats serviront de base ou orienteront la révision des outils d'urbanisme et d'aménagement du territoire, permettant ainsi leur mise en œuvre.

Faire tomber les frontières administratives pour penser l'avenir d'un territoire d'un point de vue fonctionnel en intégrant les dimensions économiques, sociale et environnementale : au travers de son projet Genève Agglo 2030, l'agglomération franco-valdo-genevoise a ainsi dessiné les contours d'une conception urbaine originale et novatrice/1. ↗

### NOTE

1. Lire à ce propos l'ouvrage *Genève Agglo 2030, un projet pour dépasser les frontières*, sous la direction de Nicole Surchat-Vial, Frédéric Bessat et Pascale Roulet (éd. Parenthèses, 2010). Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois a reçu le 8<sup>e</sup> Grand prix européen de l'urbanisme 2009-2010.



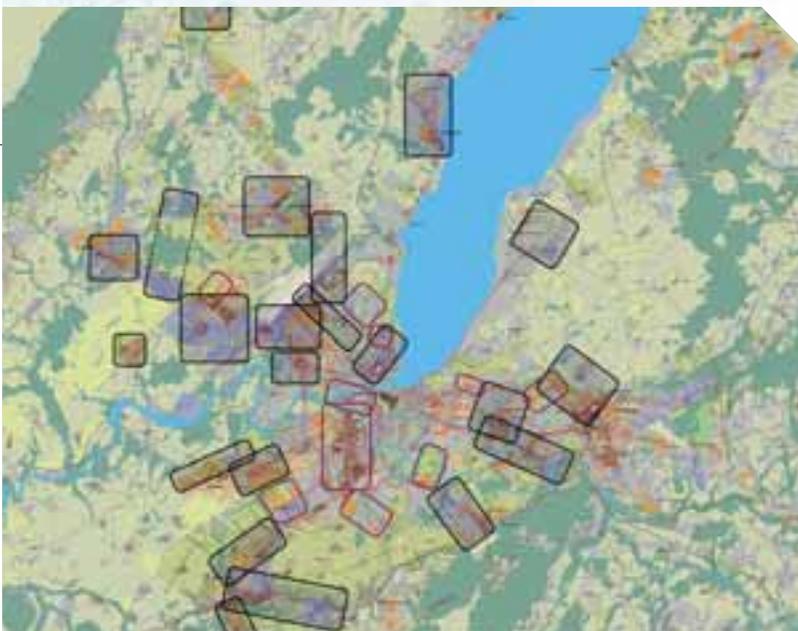


## Une agglomération transfrontalière bientôt millionnaire ?

**G**enève est la seconde agglomération de Rhône-Alpes et de la Suisse, les populations de ces deux territoires étant d'ailleurs à peu près équivalentes. L'adhésion au projet franco-valdo-genevois s'est ouverte à tous les candidats volontaires. À travers ce projet ont donc été mis en relation deux pays, deux cantons suisses (le canton de Vaud et la République de Genève) et deux départements français (l'Ain et la Haute-Savoie). L'agglomération – majoritairement située en France – s'étend ainsi sur 2 000 km<sup>2</sup> et 219 communes et regroupe 880 000 habitants (pour quelque

400 000 emplois). La conduite du projet est le fait d'un comité de pilotage paritaire, regroupant 18 représentants (neuf Français et neuf Suisses), accompagné d'une équipe de projet composée de 18 techniciens (même composition). Enfin, une équipe dédiée mise à disposition par les collectivités se charge de l'élaboration du projet d'agglomération débuté en 2005 mais déployé seulement à partir de 2007. Le schéma d'agglomération propose une organisation « multipolaire » comprenant plusieurs centres régionaux organisés au sein de la périphérie genevoise, avec comme armature principale le réseau de transports publics qui doit être « parachevé ». Son but, à l'horizon 2030, est d'accueillir 200 000 habitants en plus, dont 100 000 sur le canton de Genève, et 100 000 emplois supplémentaires, dont 30 000 en France. Si le premier objectif est déjà en bonne voie, le second semble plus difficile à atteindre: depuis cinq ans, 38 000 emplois ont été créés sur la partie genevoise et aucun sur la partie française. Néanmoins, celle-ci se situant en plein cœur du « cercle de l'innovation » genevois et à proximité de l'aéroport international de Cointrin, l'implantation de 5 000 emplois d'ici vingt ans ne paraît pas irréaliste. Avec à la clé une agglomération millionnaire plus équilibrée... ↗

*Les projets stratégiques du projet d'agglomération franco-valdo-genevois.*



Pa.D.

# BORDEAUX: LE COMITÉ DES GRANDS PROJETS, UN « ESPACE DE PARTAGE »

**La métropole bordelaise a mis en place l'an passé, à l'initiative de son agence d'urbanisme, un « comité des grands projets » avec une double vocation de coordination de l'information et d'impulsion de la réflexion sur certains sujets « orphelins » dont il faut également se préoccuper. Un projet présenté ici par son initiateur.**

PAR JEAN-MARC OFFNER

*Directeur général de l'Agence  
d'urbanisme Bordeaux métropole  
Aquitaine (a'urba)*



P our dépasser le stade des discussions bilatérales entre acteurs et face à la volonté de construire une vision intégratrice dans l'agglomération bordelaise, une instance de dialogue et de travail collectif consacrée aux « grands projets » a été mise en place à l'automne 2010. Animée par l'Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine/1, elle a pour objectif de concourir à la détermination des grands équilibres de l'agglomération qui définissent le cadre des principaux projets de la métropole.

## UN TRIPLE OBJECTIF

Ce comité a une triple feuille de route. Tout d'abord, il est appelé à devenir un outil susceptible de favoriser la coordination des grands projets en mettant en évidence les points critiques, les effets de concurrence et les arbitrages éventuellement nécessaires en termes de programmation, de calendrier ou de portage local. Il s'agit pour lui ensuite de donner une meilleure lisibilité à l'offre urbaine – actuelle et future – de la métropole face aux échéances qui se rapprochent, et notamment celle de l'arrivée de la grande vitesse ferroviaire. Enfin, il devra investir des thématiques nouvelles ou transversales pouvant intéresser l'ensemble des acteurs et conditionner la réussite des projets.

La première séance du comité, le 25 novembre 2010, a été consacrée à sa mise en place et à la validation de ses objectifs. La seconde sera consacrée à la question des « grands déplacements » et à l'accessibilité des principaux sites d'agglomération. Un comité technique l'a préparée. D'autres réunions pourraient aborder la question des inondations, de l'université et de la recherche (au sens large), au-delà de l'opération Campus. Mais il s'agira également d'aborder des sujets moins consensuels ou « orphelins », dans le sens où ils ne sont portés spécifiquement par aucune institution tout en constituant un « vrai sujet » dans la métropole. On peut penser par exemple aux circulations



► L'arrivée du TGV à la gare Saint-Jean va modifier la donne pour la capitale de l'Aquitaine.

de transit ou aux questions touchant à la logistique. Il conviendra d'ailleurs dans ce cas d'inciter des institutions comme le Grand port maritime de Bordeaux ou l'aéroport de Bordeaux Mérignac à s'associer ponctuellement à ses travaux.

### PASSER DU « PORTAGE » AU « PARTAGE »

Plus généralement, l'idée est de mieux coordonner le développement de l'agglomération dans le temps et dans l'espace. Dans le temps avec un agenda partagé, un échange d'informations qui crée une coordination presque informelle avec l'objectif de « mutualiser » réellement les données et la réflexion. Le comité ne produira rien en tant que tel, il donnera à voir. Et dans l'espace avec des « plans de référence ». Mais cette coordination

pourra servir à la fois en interne et en externe, par exemple auprès des investisseurs potentiels ou des partenaires extérieurs à la métropole. C'est une démarche originale, à qui il faut laisser des marges de manœuvre, des espaces de débat, sans « langue de bois », avec une volonté d'aboutir réellement à un certain partage. De ce point de vue, la réunion de lancement du comité – à laquelle ont participé le président de la communauté urbaine, le maire de Bordeaux, le préfet de Gironde, les représentants du conseil général, du conseil régional d'Aquitaine, de Bordeaux Euratlantique, de l'université de Bordeaux, du grand projet de ville des Hauts de Garonne et de la chambre de commerce et d'industrie de Bordeaux – a permis de régler les questions de légitimité et de pertinence de cette instance.

Mais ce n'est pas un lieu de décision ni une « usine à gaz ». Le comité des grands

projets doit au contraire dégager des solutions pour agir plus efficacement et parvenir à une coordination quasi naturelle. L'une des pistes intéressantes consiste à proposer des méthodes de traitement des dossiers les plus stratégiques pour la métropole qui ont besoin d'un portage partenarial, pour sortir de la logique parfois « autarcique » des grands projets que chacun gère de son côté, avec un portage spécifique : OIN, PRES, GIP-GPV, SNCF-RFF, Ateliers des bassins à flot ou agences externes. Il s'agit encore, pour le moment, d'une phase d'apprentissage collectif. Au-delà des premiers mois de fonctionnement, il faudra évaluer les résultats et peut-être veiller à ne pas saturer ce nouvel espace de débat. Quant au volet coordination, il faudra trouver le bon curseur de niveau d'information stratégique qui permettra à chacun de se situer et de déterminer ses besoins dans la durée. ▀



#### NOTE

1. Contact : Comité des grands projets,  
jm-offner@aurba.org

# « URBANISME 2.0 » : DE LA CONTESTATION À LA PARTICIPATION

**Les jeux SimCity ou plus récemment FarmVille ont mis en scène un urbanisme placé sous l'influence des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Au-delà du fantasme d'une nouvelle rationalité numérique pour l'aménagement, ces technologies transforment moins le contenu de l'urbanisme que les processus eux-mêmes en décuplant les moyens de communication.**

PAR NICOLAS DOUAY

*Maître de conférences en urbanisme,  
Université Paris-Diderot,  
UMR CNRS Géographie-Cités*

**L**e Web fait évoluer la nature des formes d'engagement et de négociation dans la ville. Il met en relation les citoyens, rassemble des informations et fait circuler des mots d'ordre de contestation comme des invitations à participer. Par rapport aux formes traditionnelles de production de la ville, les processus de l'« urbanisme 2.0 » ont une organisation moins hiérarchique et collective et laissent place à des formes d'engagement plus individuelles. Cela permet de rassembler un nombre plus important de citoyens

en un temps plus court et de donner plus d'importance aux effets médiatiques. Le Web révèle ainsi des capacités inédites d'expertise qui apparaissent grâce à des processus collaboratifs permettant ainsi l'apparition d'une forme d'intelligence collective. Grâce aux NTIC, un « urbanisme 2.0 » se fait jour et offre la possibilité d'un espace public numérique pour l'expression de contestations comme pour l'expérimentation de démarches de participation.

## DÉNONCER LES PROJETS URBAINS : L'EXEMPLE CHINOIS

Les cyber-activistes chinois se mobilisent surtout contre la destruction des vieux quartiers et les expulsions, pour le relogement de tous et plus généralement pour le développement d'une ville plus inclusive. Le recours à la ressource du scandale a permis de médiatiser les situations les plus choquantes. Ainsi, au printemps 2007, la « maison clou » de Chongqing, seule rescapée d'un projet de promotion immobilière, est devenue mondialement célèbre grâce au blogueur Zola/1. Avec cette médiatisation, la propriétaire s'est vu proposer une meilleure indemnisation. Cette histoire a posé, en Chine et bien au-delà, la question des expulsions d'habitants modestes pour laisser place à de nouveaux complexes immobiliers souvent réalisés dans une logique de spéculation immobilière.



▼ Le développement des mouvements sociétaux critiques est soutenu par la facilité à mobiliser les participants par l'intermédiaire d'Internet.

En octobre 2010, un internaute anonyme, qui a choisi le pseudonyme de Xuefangditu (carte du sang de l'immobilier), a répertorié toutes les expulsions violentes liées à des projets immobiliers. Le blogueur voulait ainsi dénoncer la rapidité du processus d'urbanisation qui détruit la vie de nombreux citoyens et créer un mouvement de boycott de ces développements immobiliers où le sang a coulé. Un véritable buzz a accompagné la mise en ligne du blog : des dizaines de médias chinois et internationaux en ont parlé allant même jusqu'à s'installer dans les sommets des recherches sur Baidu, le Google chinois. Le blog utilise l'outil cartographique de Google Map et la technologie kenyane Ushahidi/2 qui

appelle à la participation des internautes pour collecter, mettre en ligne, vérifier et discuter les informations. L'utilisateur peut zoomer sur la carte et y trouver la localisation exacte de l'incident : une petite icône symbolise la nature de l'événement. La carte pourrait devenir un véritable outil de suivi et d'évaluation des politiques urbaines et par ailleurs une référence pour effectuer des choix éthiques de localisation résidentielle.

### DÉTOURNER LES USAGES DE L'ESPACE PUBLIC

Les premiers Flash Mob (mobilisation-éclair) sont apparus en 2003 aux États-Unis. Ces manifestations éclairs donnent lieu à différentes actions : chant, danse, création artistique, bataille de polochons... Le mot d'ordre de ces rassemblements circule souvent par SMS ou par les réseaux sociaux comme Twitter ou Facebook. Ce réseau a créé la polémique en 2009 en permettant l'organisation d'« apéros géants ». Ce phénomène est né à Nantes en rassemblant plus d'une dizaine de milliers de personnes. Les pouvoirs publics ont rapidement été effrayés par la spontanéité de ces masses, y voyant surtout les risques d'ivresse collective alors que les organisateurs et responsables n'étaient pas clairement identifiables. Au-delà des enjeux de sécurité publique, ces « apéros Facebook » révèlent aussi une revendication

pour de nouveaux usages de l'espace public faisant place à plus de spontanéité et remettant en cause le consumérisme dominant des différentes activités ludiques et festives urbaines.

Le développement des Critical Mass a aussi été soutenu par la facilité à mobiliser les participants par l'intermédiaire d'Internet. En Amérique du Nord/3 comme en Europe ces collectifs s'inscrivent dans le mouvement de la « vélorution ». Par exemple, à Montréal, chaque mois donne lieu à une randonnée collective à vélo dans le centre-ville. Les raisons invoquées sont multiples : manifester pour les transports durables, circuler dans la ville sans le danger des voitures, réimaginer l'usage de l'espace. À Paris et dans d'autres villes de France, les randonnées à rollers sont également très célèbres et participent aussi au détournement des usages traditionnels de l'espace public avec la remise en cause de la domination de l'automobile.

Enfin, les NTIC permettent de simplifier la diffusion d'informations. Ainsi l'organisation Wikileaks a embarrassé, on le sait, les responsables politiques américains. Ces possibilités inédites existent aussi à l'échelle locale et elles pourraient également déstabiliser l'ordre établi. Le lancement du site « Wikileaks 13 »/4 s'est ainsi proposé de révéler des éléments originaux quant



▼ En Chine, malgré les restrictions imposées par le pouvoir, l'utilisation de moteurs de recherche Internet comme Google par les dissidents ou les simples citoyens fait florès.

■ ■ ■ à la gestion politique locale des différentes institutions du département des Bouches-du-Rhône.

### PARTICIPER : RENDRE DES COMPTES...

Wikileaks démontre la capacité d'Internet à divulguer l'information non officielle, mais les responsables publics peuvent aussi être proactifs et se servir des NTIC pour partager l'information et rendre ainsi la gestion publique plus transparente. Cela répond à l'obligation des élus de rendre des comptes, ce que les Anglo-Saxons nomment l'*accountability*. L'administration Obama a fait des efforts dans ce sens. Outre-Manche, à la suite du scandale des dépenses des parlementaires, le nouveau gouvernement

s'est lui aussi engagé dans cette voie en rendant publiques toutes les dépenses de plusieurs milliers de livres.

Au niveau local, de telles démarches sont aussi envisageables. Les collectivités locales, projets d'aménagement ou élus peuvent ouvrir leurs propres pages sur les différents réseaux sociaux afin de mieux contrôler et cibler leurs communications, voire contourner les médias traditionnels. Des démarches plus ambitieuses apparaissent comme à Paris où la mairie s'est lancée dans une initiative de partage de ses données électroniques (bases de données, systèmes d'information cartographiques, registres électroniques...). Le mouvement Open Data (données ouvertes) vise ainsi à obtenir de tout type de structure, et notamment des collectivités publiques

du monde entier, la mise à disposition de tous les citoyens, de façon libre et gratuite, des données électroniques.

### ... ET PARTAGER LA DÉCISION

Internet offre de nouveaux outils de communication qui permettent d'ouvrir les forums de décision. Ainsi, depuis 2008, le Conseil de l'Europe promeut l'utilisation des NTIC « *pour améliorer la participation des citoyens à la vie de leur collectivité et permettre un dialogue renforcé sur le devenir de leur environnement et de leur cité* »/5. En 2009, lors du concours international d'architecture sur l'avenir du grand Paris, pour répondre aux critiques sur l'absence de participation, le gouvernement avait lancé une consultation publique en ligne avec le site MonGrandParis.fr.





Toutefois, ces exercices ne prennent leur sens que lorsqu'on dépasse la simple consultation pour tenter de partager la décision. Ainsi, le logiciel MetroQuest/6 s'inspire du jeu SimCity et offre la possibilité de simuler le développement d'une ville. Chicago a eu recours à ce logiciel pour l'élaboration du plan GO TO 2040. L'interface permet de traduire les enjeux et les choix de la planification sous la forme d'images et d'animations facilement compréhensibles. Le logiciel rend compte de la dimension systémique des décisions d'aménagement sur le long terme (en matière d'infrastructures de transport, de localisation des activités économiques, de densité des logements...) tout en plaçant le citoyen face à ses responsabilités, même si les enjeux budgétaires ne sont pas intégrés. Il y a deux versions du logiciel. La première est simplifiée et peut être utilisée en ligne ou par l'intermédiaire d'un kiosque placé dans un lieu public. La deuxième, plus complète, est utilisée lors de réunions publiques pour que les utilisateurs puissent interagir avec les animateurs. Au regard des différentes expériences, le logiciel donne des outils nouveaux afin de faire créer des visions communes autour de consensus.

Toujours dans la même perspective, mais par l'intermédiaire des réseaux sociaux, l'application *Give a Minute* permet de consulter les citoyens sur une question précise par l'intermédiaire du logiciel Twitter. Exemple: « *Qu'est ce qui vous encouragerait à marcher, faire du vélo ou emprunter les transports de la Chicago Transit Authority?* ». À travers cette question, les Chicagoans étaient invités pendant quelques semaines à partager leurs idées sur les transports. Bus, métros et espaces publics: la campagne était placardée dans tous les réseaux afin d'inciter les voyageurs à participer à l'élaboration des futures stratégies.

Comme pour le logiciel MetroQuest, l'objectif de cet outil est d'ouvrir les sphères de la participation publique en allant au-devant des citoyens, pour que les exercices collaboratifs ne soient pas accaparés par des habitués qui portent des enjeux particuliers plus ou moins cachés, notamment l'expression de sentiments *Nimby*. En simplifiant les processus de consultation, le but est d'élargir le profil des participants et de créer un espace public numérique plus représentatif de la diversité des habitants et de leurs intérêts. Le développement actuel de la géolocali-

sation des usagers permettra sûrement de donner plus d'outils pour prendre en compte la diversité des citoyens dans les démarches de participation.

## VERS UN URBANISME PLUS COLLABORATIF ?

Les citoyens qui luttent contre des projets d'aménagement, les activistes qui détournent les usages de l'espace public ou encore les urbanistes et les élus qui expérimentent de nouveaux forums de décision se retrouvent tous dans l'usage des NTIC qui apparaît central dans leurs démarches respectives. Ces nouveaux outils permettent de renouveler les processus de fabrication de la ville en offrant la possibilité d'un espace public numérique. Celui-ci donnerait une alternative de rencontre entre les différents porteurs d'enjeux, représentant des intérêts divergents, afin de dialoguer et élaborer collectivement des stratégies. Ces technologies donneraient alors l'occasion aux acteurs d'apprendre et d'évoluer ensemble. Dans de bonnes conditions, ce dialogue numérique pourrait produire des résultats supérieurs à la somme des différentes parties. L'avenir dira si cet « urbanisme 2.0 » est réellement porteur d'un urbanisme plus collaboratif. ✓



✓ Au Kenya, les citoyens ont « inventé » une technologie qui appelle à la participation des internautes pour collecter, mettre en ligne, vérifier et discuter les informations (ici, une assemblée numérique à Nairobi).

## NOTES

1. <http://zuo.la/>
2. Ushahidi est une application composite de Google Map qui a permis aux Kenyans de rendre compte et de tracer la violence au moyen de SMS sur des téléphones mobiles dans les jours qui ont suivi les élections de 2008. Cette technologie évolue et voit ses usages se diversifier dans d'autres pays.
3. <http://masecritiquemtl.org>
4. <http://wikileaks13.wordpress.com>
5. Cf. la résolution 267 du Conseil de l'Europe sur la Démocratie électronique et concertation sur les projets urbains.
6. <http://www.metroquest.com/projects.aspx>  
Un autre exemple: <http://engagingplans.com>

# BIBLIOGRAPHIE

## La gouvernance dans les travaux des agences d'urbanisme\*



### ▲ OBSERVATOIRES ET PROSPECTIVE

#### Exercice de prospective territoriale sur un quartier de Rennes

À l'issue d'un appel à projet de la DIV en 2008, neuf agglomérations se sont engagées dans un exercice de prospective appliquée aux territoires sensibles. La démarche rennaise menée dans le quartier du Blossne a suivi une méthodologie rigoureuse pour repérer les enjeux et les transformations majeures à l'œuvre dans le quartier, puis pour identifier les évolutions possibles à horizon 2025. Ce référentiel est un outil de réflexion pour les élus et les professionnels pour penser collectivement l'avenir du quartier.

*Démarche de prospective exploratoire appliquée au quartier du Blossne*, Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise, Audiar, Rennes, 2009, 109 p.

#### Inter-SCoT Sud-Ouest Gironde « Habitat et Territoires » : identifier les leviers de l'action publique

Il est admis qu'une démarche de planification territoriale de type SCoT et inter-SCoT est souhaitable dans les territoires girondins les plus soumis à de fortes pressions. Cette étude a pour finalité de proposer des éléments techniques d'analyse permettant à la DDE d'instaurer les bases d'un dialogue « éclairé » avec les territoires concernés, en particulier dans le domaine de l'habitat. La méthode choisie repose sur quatre scénarios prospectifs qui mettent en exergue des devenir possibles du territoire et mènent à un exercice collectif de formulation des stratégies possibles.

*Quadrant Sud-Ouest Gironde Inter-SCoT « Habitat et Territoires »*. Une démarche prospective pour contribuer à l'identification des leviers de l'action publique, Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, Bordeaux, A'urba, 2007, 40 p. + annexes.

#### Stratégie de développement économique des agglomérations du Grand Est

La stratégie de développement de neuf villes du Grand Est a été analysée (huit villes françaises ainsi que la ville de Bâle en Suisse). Ces stratégies observées s'avèrent étonnamment proches. Et ce document se penche sur les

méthodes de mise en œuvre déployées. La prospective et la gouvernance du territoire sont identifiées comme des éléments clés. La dernière partie de l'étude porte sur les modes d'organisation et la répartition des fonctions entre les différents acteurs du développement.

*Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de développement : quelles méthodes et organisation ? Réflexion à partir de l'Observation de 9 villes du Grand Est*, Agence d'urbanisme de la région mulhousienne, Mulhouse, AURM, 2010, 15 p.

#### « Demain, c'est tout de suite ! » Actes du séminaire de Strasbourg, juin 2010

L'Adeus a tenu un séminaire à visée prospective, conçu comme une action de construction collective du territoire. Ce séminaire permet à l'agence d'investir un champ central : celui de la prospective pour mieux éclairer les politiques publiques. Le séminaire 2010 est le premier d'une démarche qui se poursuivra sur trois années. L'objectif de ce premier jalon a été de partager la compréhension des dynamiques à l'œuvre et les points clés.

*« Demain, c'est tout de suite ! » Séminaire à visée prospective 8, 9, 10 et 11 juin 2010 - Actes du séminaire*, Agence de développement et d'urbanisme de la région strasbourgeoise, Strasbourg, ADEUS, 2010, 59 p.

#### (A)ménageons le Pays Basque : imaginer ensemble un territoire durable

Le Pays Basque est particulièrement attractif grâce à l'intensité du développement urbain et malgré les concurrences et conflits d'usage qui pourraient le fragiliser. Les questions de mobilité, de gestion économe du foncier et des ressources sont des enjeux majeurs d'aménagement amplifiés par les défis climatiques, la raréfaction des énergies, les mutations de l'économie... Depuis 2009, l'Audap accompagne les acteurs locaux dans cette démarche prospective pour construire une vision partagée de l'aménagement du Pays Basque et décliner les outils mobilisables à toutes les échelles de territoire.

*(A)ménageons le Pays Basque : une démarche*



\* Les documentalistes du réseau FNAU ont sélectionné, parmi les travaux récents des agences d'urbanisme, les études illustrant le thème de la rencontre annuelle des agences d'urbanisme. Cette sélection a été réalisée par le Club Doc FNAU et coordonnée par Muriel Rouzé sous la responsabilité d'Isabelle Querier (Apu).

prospective pour imaginer ensemble un territoire durable, Agence d'Urbanisme Atlantique et Pyrénées, Bayonne, Audap, 2011, 50 p.

### Portrait de l'aire urbaine d'Orléans

La connaissance et la mise en perspective des dynamiques à l'œuvre dans l'agglomération orléanaise et son aire urbaine sont développées ici à travers l'exploration de cinq grandes thématiques du développement urbain : infrastructures et déplacements, démographie, logement, social et économie. L'objectif est de fournir un éclairage actualisé (grâce notamment aux données du recensement de 2007) du fonctionnement et de l'évolution du territoire, en référence à un précédent « portrait » réalisé en 2002 en partenariat avec l'Insee, la DRE Centre et la DDE du Loiret.

Portrait de l'aire urbaine d'Orléans, Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise Orléans, AUAO, avril 2011, 101 p. (document de référence) + 23 p. (les chiffres).

### 40 ans de dynamiques de la population et de l'emploi en Haute-Normandie

Ce document grand format retrace quarante années de dynamiques démographiques et de l'emploi sur le territoire de la Haute-Normandie. Les échelles géographiques et de temps choisies permettent de mieux appréhender les phénomènes de polarisation de l'emploi ou d'expansion du bassin de population. Cette lecture superposée permet d'analyser conjointement les dynamiques de répartition spatiale et d'en observer le couplage ou le découplage au cours du temps.

40 ans de dynamiques de la population et de l'emploi, Agence d'urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure, Rouen, AURBSE, 2011.

### Action « Ville de Demain » Clermont Métropole

Avec le soutien de l'agence, l'ÉcoCité Clermont Métropole a répondu à l'appel à projet « Programme investissement d'avenir - action ville de demain ». Une candidature qui s'articule, d'une part, autour d'actions territorialisées sur le projet urbain Saint-Jean/Cataroux, identifié comme prioritaire par le SCoT, et d'autre part, via plusieurs actions transversales portées par les acteurs publics et privés de la recherche et du développement économique sur des projets d'innovations technologiques dans les champs de l'énergie, de la mobilité durable et de l'environnement.

EcoCités : fabriquer le standard de la ville de demain durable et solidaire ; dossier de candidature Action « Ville de Demain », Agence d'urbanisme et de développement Clermont Métropole, Clermont-Ferrand, mars 2011, 152 p.

### L'armature urbaine de la Lorraine

La DREAL a confié aux trois agences lorraines une étude sur l'armature urbaine régionale. L'objectif est d'étudier les liens

entre cette armature, son évolution et les SCoT, et de faire le point sur le phénomène de métropolisation. Une comparaison des SCoT et une meilleure compréhension du fonctionnement de leur territoire devraient notamment permettre à l'État de mieux apprécier les enjeux qu'il entend faire valoir dans le cadre de leur élaboration.

L'armature urbaine de la Lorraine, Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne, Agence d'urbanisme et de développement durable Lorraine Nord, Agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle, Nancy, Aduan, Agape, Aguram, 2011, 139 p.

### ▲ PARTICIPATION DES HABITANTS ET DÉMOCRATIE LOCALE

#### Brest : le quartier durable du Rody, démarche participative

Le quartier du Rody occupe une position remarquable dans l'agglomération brestoise. L'objectif est d'en faire un nouveau quartier durable d'ambition métropolitaine dans un site exceptionnel, d'où une certaine densité et la recherche d'une forte mixité urbaine et sociale. La spécificité de la démarche reposait sur un atelier d'urbanisme qui associait élus, habitants et membres d'associations, ainsi que sur une collaboration technique forte entre l'Adeupa et la communauté urbaine.

Quartier durable du Rody, Kermeur, Coataudon (synthèse), Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest, Adeupa, 2011, 40 p.

#### Rendre les espaces publics accessibles

Ce guide est le résultat d'un travail partenarial animé par l'Agur et mené par un groupe composé de personnes en situation de handicap, de membres d'associations et de professionnels (APF, Nous Aussi, Rémora, communauté urbaine de Dunkerque, CETE). Présenté sous forme de recommandations, il propose une approche complémentaire fondée sur un autre regard porté sur la ville et ses espaces : celui des usagers eux-mêmes, à partir de leurs expériences et des difficultés qu'ils rencontrent chaque jour, lors de leurs déplacements dans l'espace urbain.

Rendre les espaces publics accessibles, regards de personnes en situation de handicap, Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque, Agur, novembre 2010, 86 p.

### ▲ COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

#### Pôle européen de Développement : dix ans de coopération transfrontalière

En 1996 était créée une association transfrontalière entre les États français, belge et luxembourgeois, les régions et les communes, véritable structure de gouvernance du projet de reconversion économique du Pôle européen de développement engagé depuis 1985.

Cette plaquette veut témoigner des principales étapes qui ont permis de créer et de décrire cet espace commun, « laboratoire de l'Europe », et des résultats obtenus grâce à la mutualisation des moyens européens.

Association transfrontalière du Pôle européen de développement - Belgique France Luxembourg - 10 ans, Agence d'urbanisme et de développement durable Lorraine Nord, Longwy, ATPED, 2007, 27 p.

### Association pour le développement de l'espace métropolitain nord-champenois

Depuis novembre 2005, une conférence métropolitaine associe dix villes et agglomérations de l'Aisne, des Ardennes et de la Marne (Châlons-en-Champagne, Charleville-Mézières, Château-Thierry, Épernay, Laon, Reims, Rethel, Sedan, Soissons et Vitry-le-François) sur un territoire relevant de deux régions. Ce « G10 » repose sur une coopération originale et informelle qui s'appuie sur la volonté des élus de se rencontrer pour partager leurs expériences et d'engager une réflexion prospective de laquelle peut émerger une nouvelle dynamique territoriale.

Territoires en mouvement : dix agglomérations pour une métropole, Agence d'urbanisme et de prospective de la Région de Reims, AUDRR, 2005-2010, pag. mult.



### Le Centre Essonne en vie : visages d'aujourd'hui, projet pour demain

L'Audeso constitue une démarche originale d'association souple des sept intercommunalités qui composent le Centre Essonne-Seine-Orge (CESO), avec le soutien de l'État, de la région Ile-de-France et du département de l'Essonne. Afin de mieux faire connaître ce territoire, l'ouvrage présente une sélection de photographies de François Poche organisée autour des quatre orientations de son projet d'aménagement : envie de mobilité ; vitalité économique ; envie de nature ; diversité, partage et qualité.

Le CESO en vie : visages d'aujourd'hui vers demain, Agence d'urbanisme et de développement Essonne-Seine-Orge, Morsang-sur-Orge, Audeso, 2009.

### Fiches pratiques autour du projet Axe Seine

Le Comité des élus de l'Estuaire, qui regroupe 45 élus, s'est réuni durant l'année 2010 pour débattre autour d'ateliers thématiques préparés par l'AURH pour construire le projet du « Grand Paris - Axe Seine » à l'échelle de son territoire de compétence : ■■■

■ ■ ■ **L'Estuaire de la Seine.** Avec la volonté de partager une culture commune, socle du projet, l'agence a proposé une restitution sous forme de fiches thématiques, s'inscrivant dans une dynamique de projet élargie, propre à répondre aux ambitions de l'Estuaire et aux enjeux du « Grand Paris ». *Le 2<sup>e</sup> siècle de l'Estuaire de la Seine*, Agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'Estuaire de la Seine, Le Havre, AURH, 2011, 8x4 p.

## ▲ PLANIFICATION TERRITORIALE

### SCoT de la région urbaine de Grenoble: une démarche partagée

Depuis l'automne 2008, le Syndicat mixte du SCoT a engagé, avec les élus des territoires et six « communautés d'acteurs », une première phase de travail pour définir une stratégie de développement durable, rechercher les conditions et les moyens et proposer les premières prescriptions du SCoT. Ce document-support restitue les apports des travaux.

*SCoT 2030. Schéma de cohérence territoriale de la région urbaine de Grenoble. Document support au débat des territoires [...] Premiers éléments de diagnostic, stratégie, moyens, prescriptions*, Établissement public du SCoT, Agence d'urbanisme de la région grenobloise, Grenoble, EP SCoT/AURG, 2009, 40 p.

### Diagnostic du SCoT du pays du Grand Amiénois: l'émergence d'une vision

Après l'état des lieux en 2008, élus locaux et partenaires institutionnels et techniques ont été mobilisés pour construire le diagnostic du territoire du Grand Amiénois, un pays urbain et riche de 381 communes. Seize tendances caractérisent l'évolution du pays, sur lesquelles il pourra asseoir son développement. L'objectif: favoriser l'émergence d'un territoire partagé et durable et concilier amélioration de la qualité de vie des habitants et rayonnement aux échelles nationale et européenne.

*SCoT du pays du Grand Amiénois: diagnostic*, Agence de développement et d'urbanisme du Grand Amiénois, Amiens, Aduga, 2009, 74 p.

### Bassin parisien et interrégionalité dans les documents régionaux de planification

Le rapport dresse un état des lieux des documents régionaux disponibles et de leurs différentes natures. Il identifie des thèmes qui peuvent faire sens à l'échelle du Bassin parisien, des espaces porteurs d'enjeux et propose des pistes à développer pour coopérer et expérimenter de nouvelles pratiques à l'échelle du Bassin parisien.

*Bassin parisien et interrégionalité dans les documents régionaux de planification*,

Institut d'aménagement et d'urbanisme Ile-de-France, Paris, IAU, 2010, 40 p.

### Toulouse: pour une aire urbaine durable et solidaire

La vision stratégique rassemble à la fois les exigences posées par les collectivités pour proposer un développement cohérent de l'aire urbaine et le cadre général pour l'élaboration des projets d'aménagement et de développement durable. La démarche inter-SCoT engagée se veut innovante et exemplaire en termes de gouvernance: elle permet l'émergence de projets de territoire négociés à l'échelle de l'aire urbaine et ce, en associant au-delà des quatre établissements publics de SCoT, la région Midi-Pyrénées, les départements de la Haute-Garonne et de l'Aude.

*Vision stratégique de l'Inter-SCoT de l'aire urbaine de Toulouse*, Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine, GIP Inter-SCoT, Toulouse, Auat, 2010, 123 p.

## ▲ STRATÉGIES ET PROJETS MÉTROPOLITAINS

### L'insertion du Grand Parc de Miribel-Jonage dans la métropole lyonnaise

Une réflexion stratégique sur la place du Grand Parc de Miribel-Jonage afin d'appréhender le rôle que joue cet espace dans l'attractivité de l'aire métropolitaine lyonnaise, et de révéler en quoi le Grand Parc peut être un emblème de la métropole, par sa dimension, son histoire, ses composantes. Le parc peut aussi être un moteur dans la construction du projet de « pôle métropolitain ».

*Grand Parc Miribel-Jonage: paroles d'acteurs « pour une vision métropolitaine »*, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Urbalyon, avril 2011, 42 p.

### Le projet de territoire de la communauté de communes Leins-Gardonnenque

Du fait de la diversité croissante des domaines de réflexion et intervention de la communauté de communes de Leins-Gardonnenque, ses élus désiraient clarifier le rôle de cet EPCI et faciliter les processus de décision, en se référant à un document-cadre unique. Projet politique collectif, il est organisé par domaines d'intervention et comporte des pistes d'action. Il donne également une meilleure lisibilité de l'EPCI à la population et à l'extérieur dans un contexte d'évolution intercommunale.

*Projet de territoire Leins-Gardonnenque, « Territoire de liens »*, Agence d'urbanisme et de développement des régions nîmoise et alésienne, Nîmes, Communauté de communes Leins-Gardonnenque, 2010, 56 p.

### Plan Campus: la contribution de Marseille Provence Métropole

La communauté urbaine Marseille Provence Métropole s'est associée à la réponse des universités d'Aix-Marseille à l'appel à projets Plan Campus engagé par l'État. Elle apporte une contribution essentielle sur trois volets: la desserte en transport en commun du site de Luminy et du pôle de l'Étoile; la valorisation économique de leurs domaines d'excellence; et enfin l'aménagement qualitatif des entrées et abords extérieurs des sites de Luminy et de Saint-Jérôme.

*Plan Campus. Contribution de la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole à l'opération Campus d'Aix Marseille Université*, Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, Marseille, Agam, 2009, 45 p.

### « Lille Métropole 2030 », actes des débats du 22 janvier 2010

Il s'agit des actes du grand débat sur l'aménagement de la métropole mené dans le cadre du SCoT de la métropole lilloise. La journée a abordé les thèmes suivants: les fonctions d'une métropole, les questions d'échelle et les formes urbaines. Ces actes rassemblent notamment les contributions d'élus et d'experts.

*Les grands débats. Aménagement: Métropole 2030. Actes du 22 janvier 2010*, Syndicat mixte du SCoT de Lille Métropole, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 2010, 97 p.

### Formes urbaines: un répertoire à l'échelle de la métropole caennaise

Le débat sur les formes urbaines est d'une grande actualité, car il est au cœur des enjeux contemporains de développement durable, notamment à travers la question de la densité. L'Aucame publie un répertoire qui recense les principales formes urbaines liées à l'habitat sur le territoire de Caen Métropole, afin de promouvoir une connaissance partagée et poser les termes du débat sur les formes urbaines à venir, pour une meilleure qualité de planification et de production de la ville de demain.

*Répertoire des formes urbaines résidentielles de Caen Métropole*, Agence d'études d'Urbanisme de Caen Métropole, Caen, Aucame, 2010, 52 p.

### Plan de gestion du site Le Corbusier de « Firminy Vert »

La France a posé une candidature au Patrimoine mondial de l'humanité pour le patrimoine Le Corbusier. La mise au point d'un plan de gestion, de communication et de développement durable présentant les stratégies de conservation, de développement touristique et de projet de recherches est une exigence de l'Unesco. La ville de Firminy et Saint-Étienne Métropole ont sollicité l'agence d'urbanisme pour élaborer ce document.

*Plan de gestion, de communication et de développement durable du centre de récréation du corps et de l'esprit de Firminy vert*, Agence d'urbanisme de la région stéphanoise, Saint-Étienne, Epures, 2009, 172 p.

### Paris, « métropole sur Seine »

Cet ouvrage collectif est consacré dans sa partie centrale au projet parisien de réaménagement des voies sur berges, qui vise à rendre aux piétons un espace de promenade et d'usages diversifiés, tournés vers le fleuve. Lancé en avril 2010, ce projet se réalisera au rythme d'expérimentations et d'aménagements légers et réversibles selon une méthode de projet originale. Cette contribution de l'Apur participe de ce processus de travail constitué de séminaires, expositions, ateliers, forum et réunions publiques au cours desquels s'affine le projet. Plus largement l'ouvrage retrace l'histoire de Paris et de son fleuve, tour à tour au fil des siècles espace de commerce, de développement économique ou d'événements, que les dernières décennies dévolues au seul usage automobile ont fait oublier.

*Paris, métropole sur Seine*, Atelier parisien d'urbanisme, Textuel / Apur, 2010, 160 p.

### ▲ DES LIENS AUX LIEUX

#### De la gare au projet urbain : analyse de la gouvernance des projets en France

Le protocole Gare cœur d'agglomération vise à développer un grand projet urbain autour de la gare de Creil d'ici 2020, date à laquelle la liaison à grande vitesse Picardie-Roissy verra le jour. Il a permis d'initier un travail multipartenarial (collectivités, autorités organisatrices des transports, SNCF et RFF), de proposer un retour d'expériences d'opérations similaires au projet creillois : territoires industriels en reconquête, gare double face... afin d'illustrer la diversité des situations et des solutions apportées en termes de gouvernance.

*De la gare au projet urbain : analyse de la gouvernance / protocole Gare cœur d'agglomération creilloise*, Agence d'urbanisme et de développement de la vallée de l'Oise, Creil, Oise-la-Vallée, 2011, 53 p.

#### Intermodalité et services ferroviaires dans le Bassin de vie de Nancy

Comment utiliser le potentiel que représente le réseau ferroviaire pour la desserte du Bassin de vie nancéien, notamment les secteurs périurbains ? Quelle optimisation du système global de transport axé sur la complémentarité et non plus la concurrence des dessertes des différents réseaux des AOT

du territoire ? Comment retourner le regard sur le ferroviaire et « ramener la ville vers le rail » par l'aménagement des quartiers des haltes-gares ?

*Étude pour l'amélioration de l'intermodalité et des services ferroviaires à l'échelle du Bassin de vie de Nancy*, Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne, Nancy, Aduan, 2011.

#### Seine Aval IDF : un territoire de développement majeur pour l'Axe Seine

Bassin de population et d'activités important, le territoire de Seine Aval est mobilisé autour d'un projet de développement et d'aménagement ambitieux, fédéré et coordonné par l'opération d'intérêt national « Seine Aval » créée en 2006. Ce document caractérise le territoire de Seine Aval et en présente le projet. Il souligne les enjeux d'aménagement du site dans l'organisation portuaire, fluviale et logistique de l'Axe Seine.

*Seine Aval IDF : un territoire de développement majeur pour l'Axe Seine*, Agence d'urbanisme et de développement Seine Aval / Établissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval, Les Mureaux, Audas, Epamsa, 2010, 61 p.



Ce numéro spécial consacré au thème « Territoires et projets, les outils de la gouvernance » a été réalisé à partir de contributions d'auteurs, d'entretiens et d'études de cas, sur la base d'un séminaire organisé à Paris le 15 mars 2011 par la FNAU.

Direction du numéro: Marcel BELLIOU, délégué général de la FNAU, et Francis ROL-TANGUY, directeur de l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur)

• Conseil éditorial et coordination du numéro: Pierre GRAS

• Rédaction, entretiens et révision des textes: Pierre GRAS, avec Pascale DECRESSAC

• Secrétariat de rédaction et iconographie: PGC

La FNAU remercie les auteurs des articles et des illustrations ainsi que toutes les personnes et institutions ayant aidé à préparer cette publication ou facilité le travail de la rédaction. Elle rappelle que les textes publiés sous signature n'engagent que leurs auteurs. En revanche, les titres, chapeaux et intertitres sont de la responsabilité de la rédaction.

Crédits photo: Henri Garat / Mairie de Paris (p. 3), Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (p. 43), P. Gras (pp. 9, 31, 32), DR (pp. 22, 24h, 24bd, 49). Toutes les autres photos sont de Serge Mouraret.

Supplément gratuit au numéro de *Techni.Cités* daté du 8 septembre 2011.

# LES TEMPS FORTS

## DE LA 32<sup>E</sup> RENCONTRE DES AGENCES D'URBANISME

**S**ur un thème riche et ouvert – « Territoires et projets, les outils de la gouvernance » –, la 32<sup>e</sup> Rencontre nationale des agences d'urbanisme se déroulera sur le site de la Grande Halle de la Villette (Espace Charlie Parker), à Paris, mais aussi sur de nombreux sites de la métropole et du bassin parisiens, du 18 au 20 octobre, à l'initiative de l'Atelier parisien d'urbanisme et de la FNAU. Deux séances plénières, de nombreux ateliers et visites « hors les murs » en composeront le menu, qui comportera également une dimension culturelle et festive, devenue incontournable dans les rencontres des agences.

- Le mardi 18 octobre en fin d'après-midi permettra d'accueillir les participants à la Grande Halle de la Villette et d'engager la rencontre sous la forme d'interventions politiques et de contributions introductives, avec notamment Michel Lussault, géographe, président de l'Université de Lyon et membre du groupe prospective de la Datar.

Cette séance d'ouverture sera suivie d'une soirée de gala à l'invitation de l'Atelier parisien d'urbanisme, comportant un dîner officiel (Espace détente, Prairie du Triangle) suivi d'un concert de l'Orchestre National de Barbès dans l'Espace Charlie Parker.

- Le mercredi 19 octobre sera dédié aux visites de sites, organisées comme autant d'ateliers en lien avec le thème générique de la rencontre et avec les préoccupations de la métropole parisienne au sens large, puisque certains participants seront invités à découvrir les réalités de la vallée de la Seine et du Mantois à Plaine Commune, et de la vallée de l'Oise à La

Défense, parmi bien d'autres (lire le programme ci-contre). Attention, l'inscription est obligatoire et les ateliers seront attribués en fonction de l'ordre d'arrivée : ne tardez pas !

Une soirée festive sera proposée ensuite, à partir de 19 h 30, par la Région Ile-de-France et son Institut d'aménagement et d'urbanisme, partenaires de la rencontre.

- Enfin, le jeudi 20 octobre, dernière journée de cette 32<sup>e</sup> Rencontre, sera partagé entre une séance de clôture propice aux expressions politiques, en présence notamment de Bertrand Delanoë, maire de Paris, et de Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, et conclue par Vincent Feltesse, président de la FNAU, et une après-midi dédiée à des ateliers consacrés aux métiers des agences et reposant sur l'analyse des pratiques professionnelles des uns et des autres.

Conçus comme autant de regards croisés sur les compétences des agences (actuelles et futures) et les métiers émergents de l'urbanisme et du développement durable, ces ateliers se dérouleront au Centre national de la danse à Pantin, mitoyen du Parc de la Villette, et à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme Ile-de-France.

32<sup>e</sup>

RENCONTRE  
NATIONALE  
DES AGENCES  
D'URBANISME

LES PRINCIPAUX THÈMES  
DES ATELIERS VISITES  
ET DES ATELIERS MÉTIERS

### ▲ ATELIERS VISITES

*Recherche et développement, innovation et territoire (Essonne Seine Orge)* – Dans quelle mesure les formes de relation inédites entre acteurs de la recherche, de l'université, de l'entreprise et des collectivités rejoignent-elles la géographie plus classique du développement territorial et des bassins de vie ?

*Les coulisses d'une Opération d'intérêt national « 3<sup>e</sup> génération » (Seine Aval)* – Un exemple original de mise en mouvement et de renouveau d'un grand territoire (51 communes et 400 000 habitants) à travers trois projets phares contribuant à la dynamique collective...

*Comment saisir les opportunités d'aménagement du Bassin parisien ? (Vallée de l'Oise)* – L'arrivée du canal Seine Nord Europe et de la ligne TGV Picardie-Roissy vont transformer les relations de la vallée de l'Oise avec l'Ile-de-France ? Comment en tirer avantage ?

*Pôle métropolitain : projet de gouvernance ou gouvernance de projets ? (Amiens)* – Constituée en vue de projets d'intérêt métropolitain, cette notion est-elle un nouveau « machin » ou bien la réponse bien née et pleine de promesses pour aider à la gouvernance de l'interterritorialité ?

*Un canal au cœur de la métropole (canal de l'Ourcq)* – Voué à l'approvisionnement en eau brute de Paris longtemps confiné aux activités industrielles, le canal est resté une coupure urbaine importante, dont l'évolution et le potentiel sont intéressants dans le cadre d'un nouvel « espace public métropolitain majeur ». Mais à quelles conditions ?

*La seconde vie d'une infrastructure routière : les berges de la Seine (Paris)* – La ville se densifie et la transformation des infrastructures



routières urbaines combine des enjeux techniques et de réappropriation pour créer de nouveaux espaces publics pratiqués par les citoyens...

*Plaine Commune, terre de création et de culture (Plaine Commune)* – Immense territoire anciennement industriel aux fortes potentialités, Plaine Commune a été choisi pour accueillir le développement d'un *cluster* créatif à vocation internationale dans le cadre du projet Grand Pari(s). Une dynamique aussi forte que celle qui fut apportée par le Stade de France à Saint-Denis ?

*Paris Métropole, nouvel acteur du débat métropolitain (Paris)* – Paris Métropole est devenu l'un des lieux majeurs du débat pluriel sur la métropole, sous une forme originale et dynamique qui fait sens à cette échelle. L'atelier permettra de situer Paris Métropole dans le paysage de la nouvelle gouvernance métropolitaine et de présenter l'ingénierie sur laquelle elle s'appuie.

... et aussi des échanges passionnants proposés au Bourget, à La Défense, sur le territoire de l'OIN Seine Amont ou encore dans le cadre de comparaisons internationales.

## ▲ ATELIERS MÉTIERS

*Nouvelles mobilités urbaines: des infrastructures aux services* – Les agences d'urbanisme ont vocation à préparer les formes d'« altermobilités » qui vont s'imposer dans les années à venir, en complément des savoir-faire concernant les infrastructures de transport collectif.

*La marche à pied, un mode de déplacement « high-tech » ?* – Longtemps considérée comme un simple loisir ou un mode de développement résiduel, la marche est-elle adaptée aux modes de vie et aux métropoles contemporaines, et à quelles conditions ?

*La logistique entre en ville* – Les livraisons en ville posent diverses questions et incitent à développer des innovations pour réduire les nuisances apportées par la noria des camions et autres camionnettes ? Comment prendre en compte cette activité urbaine et mutualiser les meilleures pratiques ?

*Les observatoires: créations, disparitions, conditions de survie* – Chaque année, des

observatoires se créent, tandis que d'autres disparaissent. Cette « démographie » de l'observation est-elle fatale ? Comment les pérenniser et sur quelles bases, entre tentatives lourdes et expérimentations ?

*Le projet urbain vu par les agences d'urbanisme* – Les missions touchant au projet urbain recouvrent des notions et des métiers différents selon les agences. Les besoins des collectivités allant crescendo dans ce domaine, quelles s(er)ont les nouvelles compétences attendues ?

*La sociologie: la connaissance des modes de vie* – La ville, prise au sens large, évolue, du fait des résultats des politiques publiques mais aussi de la façon dont les ménages l'utilisent. De quels outils les agences disposent-elles pour investir le champ de la « prospective sociétale » ?

*Jeux de rôles pour grands territoires* – Grand Pari(s), Reims 2020, Lille 2030, Bordeaux 50 000... Le retour des « grandes consultations » sur le devenir des territoires métropolitains est-il le signe d'un « come-back » de l'urbanisme ou bien la marque d'une emprise croissante des concepteurs de l'espace, architectes et urbanistes ?

*Géomatique et « 3D »* – Les systèmes d'information géographique sont de véritables outils d'aide à l'ingénierie urbaine. La « 3D » y puise aussi ses racines. Comment rendre ces outils géomatiques plus accessibles pour développer les partenariats et faire évoluer ses métiers ?

*Participation des habitants* – Condition de réussite des politiques locales dans des domaines incontournables comme le renouvellement urbain ou la maîtrise de l'énergie, la participation doit-elle être renforcée parmi les missions et compétences des agences ? Doit-on aller vers une spécialisation ou une nouvelle forme de transversalité ?

*Les agences en export* – Les agences d'urbanisme développent de plus en plus leurs activités internationales, notamment dans les villes des pays « émergents ». Quelles adaptations professionnelles cela suppose-t-il pour leurs équipes, pour quelles plus-values en retour sur le territoire des agences ?

*Facteur 4: quel renouvellement des pratiques et des métiers ?* – La nécessaire adaptation au changement climatique réinterroge les

pratiques des agences d'urbanisme dans leurs compétences traditionnelles. Comment aborder de façon pertinente les questions touchant à ces mutations sans ignorer les bouleversements dans les modes de vie ou dans l'économie territoriale ?

*Les enquêtes ménages déplacements* – Disposant d'une expérience et d'un savoir-faire reconnus, les professionnels des agences sont les interlocuteurs privilégiés des partenaires institutionnels et techniques en la matière. Comment mieux en partager les coûts et organiser l'émergence d'une expertise collective « FNAU » ?

*La compétence en urbanisme commercial* – La ville est « fille du commerce », dit-on. Cette dimension doit être davantage présente dans toutes les dimensions de la planification urbaine. Quelles compétences spécifiques les agences doivent-elles développer pour répondre aux nouvelles exigences réglementaires ?



Pour tous renseignements  
et pour s'inscrire :  
[www.rencontrefnau2011.org](http://www.rencontrefnau2011.org)

Programme détaillé en ligne sur  
[www.apur.org](http://www.apur.org) ou [www.fnau.org](http://www.fnau.org)

## TERRITOIRES ET PROJETS LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE

**L**a planification urbaine et le montage des projets dans les agglomérations et les grandes métropoles se caractérisent par la complexité des problèmes, la dispersion des compétences et la diversité des échelles d'intervention. Pour les mener à bien, il faut tout à la fois mobiliser les acteurs territoriaux sur les enjeux communs, faire partager les diagnostics, coordonner les politiques et conjuguer les financements. Le choix des outils et des méthodologies est par conséquent crucial pour en assurer le succès.

La 32<sup>e</sup> Rencontre nationale des agences d'urbanisme étudiera ainsi un certain nombre de projets de planification ou de développement territorial en France et en Europe. Le choix de Paris comme ville d'accueil de la rencontre 2011 offre des opportunités dans ce domaine : au regard des questions soulevées, la Région parisienne est en effet un cas d'école, comme en témoignent les vifs débats sur son projet d'aménagement et de développement. Le présent document introductif, nourri par les réflexions et les débats d'un séminaire préparatoire, confronte ainsi les approches parisiennes ou franciliennes avec celles d'autres agglomérations, françaises et étrangères, tout en croisant approches théoriques et démarches menées sur le terrain même des projets.