



Territoires et projets, les outils de la gouvernance

XXXII^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme
(Paris, 18-20 octobre 2011)

Synthèse du séminaire préparatoire du 15 mars à Paris

Accueillis par **FRANÇOIS DUGÉNY**, directeur général de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France, **MARCEL BELLIOU**, délégué général de la FNAU, et **PASCALE THOMAS**, directrice de la communication de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), qui représentait Francis Rol-Tanguy, son directeur, ont rappelé aux 40 participants le thème de la prochaine rencontre nationale¹ et l'objet de ce séminaire préparatoire. « La gouvernance, c'est la complexité, a expliqué en substance le délégué général. Échelles, acteurs, compétences : à tous les niveaux, nous assistons à une redistribution des cartes et à une transformation du paysage. C'est pourquoi les outils de la gouvernance sont déterminants tant pour agir que pour faire aboutir les projets de territoire ».

PASCALE THOMAS l'a souligné pour sa part : « Si la gouvernance n'était pas un sujet en Île-de-France, il y a une dizaine d'années », elle est devenue depuis un véritable « objet de débat ». Elle a évoqué également certains projets dont l'APUR est à l'initiative sur ce thème (séminaire sur trois ans organisé avec la Ville de Paris et Sciences Po, appel à initiatives de Paris Métropole pour faire émerger de nouveaux projets...).

La journée s'est organisée ensuite en deux grandes séquences : une série de « regards d'experts » à caractère plus théorique en matinée ; puis trois témoignages sur des « stratégies d'acteurs » placées sous le prisme de la gouvernance, l'après-midi, l'ensemble étant rythmé par des phases d'échanges avec les participants.

¹ Une note de problématique sur le thème de la prochaine rencontre nationale des agences est disponible en téléchargement sur le site www.fnau.org.

> REGARDS CROISES D'EXPERTS

• GOUVERNER PAR LES INSTRUMENTS ?

Pour **BRIGITTE FOUILLAND**, sociologue et 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 ». En outre, le mot gouvernance n'est pas toujours employé à bon escient. En l'occurrence, 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 pas tant de répondre à la question « pourquoi choisit-on telle ou telle option ? », mais plutôt « avec quels effets attendus ? ». Brigitte Fouilland a identifié cinq types d'instruments : législatifs et réglementaires ; économiques et sociaux ; conventionnels et incitatifs ; informatifs et communicationnels ; normes et « bonnes pratiques ». Il convient de les comprendre dans le sens d'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 ».

Quoi qu'il en soit, « la mise en œuvre est décisive », a souligné l'intervenante, s'appuyant sur la définition qu'en ont donnée Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès : « Un instrument d'action publique est un dispositif à la fois technique et social, qui organise des apports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »². Pour autant, il ne faut pas confondre instruments, techniques et outils. Les instruments, pour leur part, structurent les politiques publiques : « Ils déterminent la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes dans les rapports de force, privilégient certains acteurs et intérêts, les contraignent, leur offrent des ressources et véhiculent une représentation des problèmes ». Ils permettent ainsi d'orienter les relations entre la société politique et la société tout court, mêlant des composantes techniques et sociales dans un monde d'acteurs multiples et différenciés, de la commune à l'Union européenne, a rappelé Brigitte Fouilland.

Leur intérêt majeur est aussi de provoquer certains changements dans les politiques publiques sans qu'ils fassent véritablement l'objet de débat. « La résistance de l'État-providence à certains changements sociaux importants a mis en évidence le fait que des instruments comme le RMI, la CSG ou la CMU³ ont servi de balises, de repères, dans ces changements, avec de nombreuses ambiguïtés. Car un accord est toujours plus facile à réaliser sur les moyens que sur les objectifs d'une politique ». Les instruments contribuent à hiérarchiser les enjeux des politiques publiques, car ils produisent à la fois des « effets d'inertie », des formes de résistance aux pressions extérieures, et des « effets de représentation » qui ne sont pas sans impact sur leur objet. L'exemple des statistiques sur la pauvreté, étudiée sur une période longue, qui contribuent à la relativiser alors même qu'on a le sentiment qu'elle s'accroît fortement, est éclairant de ce point de vue.

² In *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005.

³ Couverture maladie universelle, instaurée en 1999 par le gouvernement de Lionel Jospin.

- **GOVERNANCE VS GOUVERNEMENT ?**

La gouvernance est donc un processus, une dynamique sociale, une manière de problématiser les questions et de servir de cadre pour y répondre, a insisté Brigitte Fouilland. Dans un tel contexte, le territoire n'est plus gouverné par un « gouvernement » (au sens classique), mais par « une coordination d'acteurs privés, publics ou mixtes » où la gouvernance apparaît comme un « instrument de mobilisation sociale »⁴. En matière d'urbanisme, la notion même de « projet urbain » serait ainsi tout autant un moyen de communication et de négociation qu'un outil de régulation, comme le montrent les cas de Turin, du Havre ou de Southampton étudiés par l'intervenante⁵. Les objectifs des politiques publiques étant « précaires, instables, moins maîtrisables », le processus lui-même reste « indéterminé ». Travailler sur la gouvernance dans les projets de territoire, a-t-elle conclu, c'est « adopter une démarche de représentation d'une réalité tangible qui n'ignore ni l'existence de conflits ni la nécessité de formuler des choix », avec des qualités comme « la capacité à mobiliser » et « la compétence d'organisation du pilotage des projets ».

- **DÉBAT : RENDRE LES ACTEURS PLUS « LÉGITIMES » ?**

Au cours du débat qui a suivi cette intervention très dense, **GÉRARD BLANC**, directeur général de l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre Dunkerque, a posé la question de la démocratie, « dès lors que le débat sur les instruments ne vient pas sur la place publique », tandis que **LAURENT THÉRY**, directeur général d'Euralille (et intervenant de l'après-midi) se demandait si le projet pouvait réellement émerger « sans s'affranchir des instruments qui le contraignent ».

BRIGITTE FOUILLAND n'a pas éludé ces questions, mais estimé que « la démocratie représentative produit un type de mandat qui touche à ses limites dans le cadre de projets concrets où les conflits se multiplient à l'échelle locale », le phénomène *Nimby* n'étant qu'un révélateur. Or, comment faire évoluer cette logique, sinon en prenant en compte les compétences existantes dans la société civile et en mobilisant les fameux « instruments » ?

FRANÇOIS WELLHOFF, ancien inspecteur général des Ponts et Chaussées, et **JEAN-MARC OFFNER**, directeur général de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux Métropole Aquitaine (A'urba), ont interpellé l'intervenante sur l'objet même de ces instruments. « Sont-ils là simplement pour révéler la légitimité des acteurs et les logiques d'ingénierie nécessaire ? », s'est demandé le premier, tandis que le second esquissait sa propre réponse : « Ce que l'on recherche, c'est justement l'inertie, la pérennité face à des processus politiques plus éphémères et plus labiles. Dans ce sens, ce serait effectivement une bonne chose pour les professionnels ! »

⁴ Selon l'expression de Gilles Pinson dans « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Lascoumes et Le Galès (dir.), *op. cit.*

⁵ Voir notamment *Les politiques d'aménagement des villes portuaires, le cas du Havre et de Southampton*, L'Harmattan (coll. Logiques politiques), 2003.

- **L'ÉCONOMIE EST-ELLE GOUVERNABLE ?**

FRÉDÉRIC GILLI, à la fois économiste et géographe, n'a pas hésité sur la réponse à donner à la question « L'économie est-elle gouvernable ? » : « Évidemment, elle l'est, car la moitié de l'économie l'est déjà, à travers les investissements des collectivités territoriales et de l'État... » Mais il a relativisé aussitôt : les 32 milliards d'euros affectés à la modernisation du réseau de transports de l'Île-de-France ne représentent guère « que » 0,6 % du PIB régional – quid des 99,4 % restants, ne sont-ils pas « gouvernés » ? « Gouverner, c'est choisir, a poursuivi Frédéric Gilli. Une petite impulsion peut avoir des effets de chaîne importants. C'est le rôle des grands acteurs, des groupes privés, mais aussi du tissu de PME-PMI ». Au préalable, il faut faire le constat d'une « désintégration verticale des systèmes productifs » : on ne maîtrise plus qu'un bout de la « chaîne de valeur », du fait notamment des délocalisations qui ont privé les acteurs économiques de leviers pour agir directement sur leur développement, en particulier au plan qualitatif (l'exemple du cuir chez Dior démontre que les savoir-faire traditionnels ont quasi disparu en France).

« L'objectif d'une meilleure "gouvernabilité" de l'économie, c'est par conséquent la réconciliation de l'économie, du social et du territoire ». Le territoire subit les lois de l'économie, dans une relation asymétrique défavorable, a expliqué l'intervenant. Mais le territoire est aussi le lieu, selon le cas, d'une économie d'agglomération qui peut espérer tirer son épingle du jeu ou d'une économie de localisation dont les marges de manœuvre restent limitées. La taille des métropoles joue un rôle éminent dans cette relation. Quadrature du cercle pour ces métropoles qui atteignent une « masse critique » suffisante : « Être hyper-spécialisées, mais dans la diversité ! » Ces systèmes métropolitains complexes sont fragiles. Ils nécessitent de nombreux réseaux physiques, des interconnexions à tous les niveaux et la prise en compte d'échelles diverses. « Les problèmes, comme les bénéfiques, a-t-il résumé, sont exponentiels ».

- **LA VILLE SERA-T-ELLE L'USINE DU XXI^E SIECLE ?**

Pour Frédéric Gilli, la ville joue en fin de compte aujourd'hui le rôle du charbon au XIX^e siècle : elle fournit à la fois une matière première (l'intelligence), une accumulation de capital et un réservoir de main d'œuvre de plus en plus qualifiée. Toutefois, la politique d'aménagement du territoire pouvant s'en saisir apparaît limitée « dans un monde où l'Agence française pour les investissements internationaux a pris le relais de la Datar ». Deux éléments forts doivent « structurer toute la politique de gouvernement économique » : l'organisation du marché du travail (où l'échelle métropolitaine peut jouer un rôle) et la politique industrielle « dans son rapport au marché ». En effet, dans l'économie actuelle, le principe du « cycle court » des produits est décisif. Lorsqu'un produit industriel (téléphonie, applications numériques, Internet...) arrive chez le consommateur, son successeur est en cours de développement. L'innovation permanente devient incontournable. Avec plus de douze millions d'habitants, l'Île-de-France est bien placée, car la nécessité d'innover met au centre « la capacité de travailler en réseau à l'échelle des différents territoires qui la composent ».

- **QUELS SCÉNARIOS POUR L'ÎLE-DE-FRANCE ?**

Dans la région capitale, les « logiques de clubs » vont-elles entraîner un renforcement des réseaux de territoire ou bien produire des effets pervers difficiles à gérer ? C'est toute la question. Dans tous les territoires, a souligné Frédéric Gilli, la solidarité verticale (dotation de solidarité urbaine, ANRU...) est en crise ou touche à ses limites. Par quoi faut-il la remplacer ? L'intervenant propose de mettre en place un « fonds d'investissement métropolitain » (un instrument...), dont la logique de péréquation corrigerait en amont les sources d'inégalité, notamment en matière de revenus fonciers, agissant comme un « effet de levier au service des projets de territoire ». Il s'agit de passer de la seule « attractivité territoriale » à un développement « basé sur un processus cumulatif », créant un lien fort entre la capacité à attirer des investissements et la volonté d'un territoire de se doter d'un projet fédérateur. « Si le processus économique est central, le gouvernement économique des métropoles l'est tout autant », a-t-il conclu⁶.

- **DÉBAT : NOUVELLE STRATÉGIE OU MARKETING TERRITORIAL ADAPTÉ ?**

Dans la discussion, **PIERRE TRIDON**, directeur de l'Agence d'urbanisme et de développement de la région de Reims, s'est interrogé sur l'avenir des villes du Bassin parisien concernées par la notion de « taille critique », tandis que **CHRISTIAN BRUNNER**, directeur de l'Agence d'urbanisme de Marseille, posait la question de l'évolution de la fiscalité liée aux entreprises, qui ferait peser des risques sur les politiques d'agglomération. **ALAIN LALAU-KERALY**, directeur adjoint de l'agence d'urbanisme de l'agglomération rennaise, a défendu le rôle du marketing territorial, qui contribue à « créer l'environnement le plus favorable possible pour les entreprises et ceux qui travaillent ». Il constitue, selon lui, l'une des priorités actuelles des élus des collectivités territoriales, « la fonction assurancielle d'un territoire restant décisive pour attirer ou fixer emplois et investissements »⁷.

Frédéric Gilli a voulu les « rassurer » lui aussi : « Les pôles ne peuvent jouer leur rôle que dans un système, c'est bien le cas en Île-de-France. L'aire de référence économique de Paris est un périmètre de l'ordre de 250 kms² autour de la capitale, elle est donc très vaste. Ces pôles peuvent être de taille assez différente, pourvu qu'ils soient compétitifs ». Quant au rôle « assuranciel » des élus, il a estimé que leur « atout majeur » est le fait de pouvoir mobiliser autour d'eux à la fois des compétences techniques (internes ou externes) et les attentes exprimées par la population. Deux conditions nécessaires mais pas suffisantes pour répondre efficacement aux mutations économiques à l'œuvre sur les territoires ?

⁶ Pour prolonger cette réflexion, lire l'analyse de Frédéric Gilli sur les grandes métropoles (et notamment la région parisienne) sur le site <http://gilli.ensae.net/>

⁷ Cf. à ce propos les ouvrages de Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires*, PUF, 2005, et *Le nouveau monde industriel*, Gallimard (coll. Le Débat), 2008 (nouvelle édition).

- **GOVERNANCE ET INTERTERRITORIALITÉ, MÊME COMBAT ?**

MARTIN VANIER, professeur de géographe à l'Université Joseph Fourier de Grenoble et consultant, s'est attaché en premier lieu à fixer les « lignes de front », sans ignorer toutefois « les pathologies de la gouvernance »⁸. Pour lui, le combat des territoires est à mener simultanément sur quatre fronts : interne, externe, vertical et au niveau des réseaux.

En matière interne, le point central est celui du rapport de la région métropolitaine à la ville-centre, celle-ci cherchant le plus souvent à garder le contrôle ou à organiser l'échelle métropolitaine à son seul bénéfice. L'exemple contrasté de Barcelone, qui cherche à construire « la ville des villes » sur une aire métropolitaine élargie, reste unique en son genre.

Au plan externe, la question est posée à travers les périphéries toujours renouvelées, se situant « tout contre » la métropole, dans une logique de « club » ou de « développement séparé », dont le slogan pourrait être : « Pour une gouvernance choisie » (ou encore « Touche pas à mon SCoT » ?).

La dimension verticale est fournie par la Région Île-de-France ou le Grand Madrid qui affirment en fin de compte: « La métropole, c'est moi ! ». Il s'agit d'un « combat identitaire » qui annonce le temps où la Région et le cœur de la métropole vont s'affronter pour « prendre le pouvoir métropolitain ».

Enfin, les réseaux d'acteurs économiques jouent un rôle majeur dans ces relations entre gouvernance et territoires, avec un certain succès s'agissant de grands groupes privés. Mais on peut s'interroger sur la place de la démocratie et la nature de la décision publique face à la généralisation de ce type de dispositif.

- **DÉCOUPLER LA QUESTION POLITIQUE DE LA QUESTION FISCALE ?**

S'il n'existe aucun modèle permettant de répondre à ces quatre « combats », celui de la Région Métropolitaine de Stuttgart (VRS) présente une originalité, avec ses 180 municipalités (2,7 millions d'habitants) réunies en association sans fiscalité propre mais qui dispose de compétences dédiées, d'un parlement élu et d'un président considéré comme « directeur exécutif ». Il s'inscrit dans un système fédéral où plusieurs modèles cohabitent (du système de la « ville État » comme à Hambourg ou Berlin, à la coopération par objectifs comme dans les villes de la Ruhr, par exemple) sans que cela soit dommageable à la cohérence institutionnelle. Dans le cas de Stuttgart, deux enseignements ont retenu l'attention de l'intervenant : on peut « exister sans lever l'impôt », ce qui permet de « découpler la question politique de la question fiscale » ; et le non-cumul entre pouvoirs législatif et exécutif ne nuit pas à l'efficacité de l'architecture institutionnelle, bien au contraire.

⁸ Cf. en particulier l'ouvrage éponyme de Gilles Paquet, chercheur au Centre d'études en gouvernance à l'Université d'Ottawa (Liber, 2005). Site web : www.gouvernance.ca

- **CINQ PROPOSITIONS POUR UNE GOUVERNANCE « PLUS AUDACIEUSE »**

Martin Vanier a poursuivi en formulant cinq propositions :

- décrire la gouvernance institutionnelle grâce à « une conception audacieuse encourageant la gouvernance citoyenne et partenariale »,
- promouvoir des « outils malléables » (dans le sens « ayant droit d'être flous ») au bénéfice d'une définition beaucoup plus ouverte des pôles métropolitains,
- faire vivre des communautés professionnelles invitant à partager les compétences, les méthodes, les formations, sur la base de quelques « fondamentaux »,
- forger les « conditions de la confiance » dans la construction d'un grand territoire, s'inspirant peut-être des conditions de réussite d'un marché,
- et enfin expliquer territoire par territoire la politique des échelles, donc des alliances, grâce à laquelle les acteurs peuvent « gagner » une certaine efficacité, tout en acceptant de « perdre » un peu de leur pouvoir.

Les relations entre gouvernance et interterritorialité sont certes un combat, a conclu l'intervenant, mais un combat utile, car « on vit dans un monde de plus en plus local et global où il y a de plus en plus de Princes et de moins en moins de faits du Prince... »

- **DÉBAT : POUR LE NON-CUMUL DES MANDATS**

Le débat n'a pas manqué autour de cette analyse et de ces propositions : la question du non-cumul des mandats (« il faut en effet l'interdire, mais surtout sur la durée »), celle de la réforme de l'organisation territoriale (« car qu'est-ce qui bloque, sinon cela ? », a demandé Laurent Théry) ou celle de la coordination des acteurs économiques en réseau, « battue en brèche » selon Jean-Marc Offner, ont été posées. Réponse(s) de l'intervenant : « En France, la machine à produire les réformes est organisée pour produire surtout de l'échec. La question reste : peut-on faire bouger les choses autrement ? » Pour dépasser la « maladie infantile » de la décentralisation, ne faut-il pas que les territoires fabriquent leurs propres instruments ? Car la confiance ne se construit pas partout de la même façon. Pourquoi vouloir imposer aux uns ce qui ne marche pas mieux chez les autres, en quelque sorte ?⁹

> STRATEGIES D'ACTEURS SOUS LE PRISME DE LA GOUVERNANCE

L'après-midi a permis d'apprécier des « stratégies d'acteurs » plutôt contrastées menées sur divers territoires : la métropole Nantes/Saint-Nazaire et Euralille, puis l'opération d'intérêt national conduite à Saint-Étienne, et enfin le projet de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise.

⁹ Pour prolonger la réflexion : Martin Vanier, *Le pouvoir des territoires ; essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica/Anthropos, 2008.

- **LE PROJET URBAIN, UNE « FIGURE LIBRE » ?**

LAURENT THÉRY, Grand prix de l'urbanisme 2010 et directeur général d'Euralille, a d'abord constaté qu'« on ne peut parler de gouvernance sans parler de gouvernement, c'est-à-dire de la forme institutionnelle de la représentation démocratique qui dispose de pouvoirs de décision sur le territoire concerné ». Pour lui, le projet est toujours un préalable à l'utilisation des outils qui doivent s'adapter aux conditions de réalisation du projet et être une « figure libre ».

Évoquant le lien entre projet, processus et organisation, il a rappelé sa propre expérience. À Saint-Nazaire, où il a été notamment en charge du projet ville-port, c'est le fait de « considérer la ville comme un ensemble économique et social qui a permis de construire un projet de ville, seul capable de créer les conditions de sa transformation ». Les services municipaux ont été intégrés, la réflexion menée en concertation avec des experts, et surtout le projet a été porté par le maire. C'est essentiel, car « un élu doit être porteur d'une vision politique qui transcende les disciplines ». Dans le cadre de la Délégation au développement de la région nazairienne, devenue plus tard agence d'urbanisme, se sont ainsi organisées les conditions du « gouvernement » de l'action municipale, puis le suivi de l'évolution des projets et des processus, ce qui a permis de dégager des financements significatifs (premier contrat de ville en France, contrat particulier avec la Datar, fonds européens...).

- **NANTES : DES CONDITIONS DE PILOTAGE INNOVANTES**

Appelé par Jean-Marc Ayrault, maire de Nantes, Laurent Théry s'est ensuite consacré aux projets de développement de l'agglomération nantaise. Il a impulsé la création d'un comité consultatif d'agglomération – précurseur du conseil de développement – visant à intégrer la société civile à la réflexion. Trop faiblement armée pour porter un tel projet, l'intercommunalité nantaise a fait l'objet d'un dialogue permanent pour adapter les compétences au projet, mais de fortes résistances communales sont apparues qui n'ont pu être résolues que grâce à la Loi Chevènement et à la création d'une communauté urbaine en 2000.

La création de la Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique (Samoa) a reposé sur la volonté de mener à de front le projet d'aménagement de l'Île de Nantes et la stratégie métropolitaine. « Mais il est illégal de diriger à la fois une SEM et un syndicat mixte », a rappelé Laurent Théry. La Samoa a donc été créée en tant qu'aménageur avec une mission d'assistance au syndicat mixte pour réfléchir à la stratégie métropolitaine. « La création de cet outil hybride a permis un brassage professionnel et d'échelles, mais a donné également de l'ambition au projet. Des conditions de pilotage de projet innovantes ont permis notamment de passer d'un programme établi à un processus favorisant l'accueil de projets émanant des acteurs de la société civile. « Cet accueil suppose d'établir une relation de confiance, mais aussi d'assumer les risques du changement ». Il suppose la validation des projets par le gouvernement de la collectivité, car « toute décision est politique ».

- **EURALILLE : UN PROJET POLITIQUE**

Euralille, enfin, « projet politique bâti autour de l'arrivée du TGV et de la mutation tertiaire de Lille dans un contexte de crise économique », est porté par la même SEM depuis vingt ans, dans une relation très intime, au départ, avec les élus, au premier rang desquels le maire, Pierre Mauroy, et les services des collectivités. Reposant sur un mode de gouvernance nommé « Point fixe », Euralille doit aujourd'hui renouveler ses ambitions en se densifiant tout en produisant davantage d'urbanité, notamment en intégrant l'ancienne friche Saint-Sauveur située en cœur de ville. Il est envisagé de restructurer les outils d'aménagement, la métropole recherchant une plus forte cohérence de ses outils d'aménagement concernant les enjeux métropolitains. Les réglementations française et européenne réduisent toutefois les marges de manœuvre. « C'est pourquoi nous réfléchissons à la transformation de la SEM en Société publique locale (SPL), ce qui permettrait d'éviter les ruptures successives de temporalité qui nuisent aux projets et de pouvoir intervenir sur tous les projets d'intérêt général et pas seulement sur les opérations d'aménagement », a indiqué Laurent Théry.

Concernant l'ingénierie urbaine, l'intervenant a jugé qu'à l'échelle des villes, « une plus grande transversalité entre les politiques d'ingénierie urbaine, économiques et sociales est nécessaire » alors que, trop souvent, les outils créent des « univers étanches ». Les professionnels doivent aussi acquérir plus d'autonomie par rapport aux élus. En conclusion, Laurent Théry a souligné l'intérêt de réfléchir à des OIM (« opérations d'intérêt métropolitain ») où des projets reconnus stratégiques, sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité, mais impliquant des acteurs institutionnels et la société civile, ouvriraient droit à des financements croisés incitatifs.

- **DÉBAT : ENTRE PRAGMATISME ET HYBRIDITÉ**

Dans la discussion qui a suivi cette longue intervention, **MARCEL BELLIO** a souligné la continuité existant entre ces expériences ayant pour points communs « le pragmatisme, la relation privilégiée à l' élu et le suivi des projets en veillant à ce qu'ils restent dans les mains publiques ». **MARTIN VANIER** s'est pour sa part interrogé sur la possibilité de trouver de « l'hybridation » en dehors de la sphère publique, mais « conduire des projets urbains complexes suppose d'agir dans la sphère publique », a répondu l'intervenant.

DOMINIQUE MUSSLIN, directeur de l'Agence d'urbanisme de Montbéliard, a évoqué la relation avec les agences d'urbanisme, dont Laurent Théry considère qu'elles « ne s'impliquent pas assez dans la fabrication des projets », tandis qu'**ISABELLE GIRAULT**, directrice de l'Agence de Nîmes, a souligné la difficulté d'établir une limite entre « gouvernance efficace » et « concentration des pouvoirs », les grands projets étant souvent le fait d'un maire, la gouvernance n'intervenant que pour la mise en œuvre. « Il est légitime que les orientations initiales soient énoncées par les élus, le dialogue intervenant ensuite afin que les acteurs de la société civile deviennent réellement acteurs du projet », a estimé Laurent Théry dans sa réponse.

- **SAINT-ÉTIENNE : LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET D'ENSEMBLE**

NICOLAS FERRAND, directeur général de l'Établissement public d'aménagement de Saint-Étienne (Epase), a présenté son expérience au sein de cette structure chargée du développement des projets urbains dans la 14^e ville de France, qui compte 175 000 habitants au sein d'une agglomération de 400 000 habitants, avec comme chiffres-clés 200 000 emplois, un taux de chômage de 10 %, 4 pôles de compétitivité, 5 pôles de compétences et des « équipements d'excellence » financés au titre du Grand emprunt. Dépeuplée, appauvrie et endettée depuis 1975, Saint-Étienne a sollicité, dans les années 2000, l'aide de l'État. Celui-ci a conditionné cette aide à un rapprochement avec Lyon et à la mise en œuvre d'un projet urbain global. « Face à la crise, tous les projets étaient bons à prendre, a affirmé Nicolas Ferrand, mais l'on manquait de vision d'ensemble ».

En 2007, l'Epase est créé dans le cadre d'une Opération d'intérêt national, avec une dotation de 120 millions d'euros (dont la moitié de la part de l'État). Face au manque de perspectives, Nicolas Ferrand a positionné l'EPA dans une optique opérationnelle, comme un lieu neutre voué à « l'hyper-partenariat ». Exigeante sur les méthodes financières, la tutelle de l'État apparaît en revanche « indifférente aux contenus et aux objectifs chiffrés ». Néanmoins, les acteurs publics, en raison de leur présence au Conseil d'administration et dans toutes ses émanations, ont été associés à l'ensemble des projets dès le départ. Et la présence de l'État est assurée sur le long terme, ce qui contribue à sécuriser les projets. La construction d'une stratégie de développement tertiaire a ainsi mobilisé l'ensemble des acteurs publics et privés. « Sans l'EPA, je doute qu'une telle stratégie ait pu émerger », a constaté Nicolas Ferrand. Le même procédé a été déployé en matière commerciale, pour l'habitat ou l'équipement hôtelier. L'existence d'un plan pluriannuel d'investissements permet en principe de faire aboutir tous les projets fixés.

Après quatre ans d'existence, l'Epase a fait émerger six principaux projets et rendu lisible la démarche, tant pour les habitants et les investisseurs. Nicolas Ferrand s'en est félicité, tout en reconnaissant les limites de son action sur des thèmes comme la sécurité, la culture ou l'eau, « qui n'ont été qu'effleurés ». En outre, le rapprochement de Lyon n'a pas véritablement abouti pour le moment, en dehors de la dimension universitaire dans le cadre du PRES. Cette démarche doit être évaluée d'ici à 2013. Comme l'a souligné l'intervenant, « le partenariat est un combat de tous les jours, il ne s'agit pas seulement d'un arbitrage politique ».

- **DÉBAT : DÉPLOYER UN VÉRITABLE PROJET POLITIQUE ?**

FRANÇOIS WELLHOFF, qui fut le responsable de la mission de préfiguration de l'Epase, a précisé que l'État avait ses propres exigences de qualité et de globalité, mais qu'à l'époque personne – notamment les élus – n'avait admis qu'un acteur extérieur puisse proposer « un projet global intégrant toutes les possibilités de redéveloppement de la métropole ». D'où l'échec de la mission, qui a pu cependant préserver le principe de la création de l'Epase. La seule attitude possible – adoptée de fait par son directeur – fut alors de « se borner

à l'opérationnel ». Mais cette phase opérationnelle n'est qu'une étape : « Il faudra retrouver ce qui peut faire un projet original, spécifique à Saint-Étienne, avec pour objectif de réactiver l'attractivité de cette ville et d'y déployer un véritable projet politique », a estimé François Wellhoff.

- **GENEVE AGGLO 2030 : LES CONDITIONS DU PARTENARIAT TRANSFRONTALIER**

NICOLE SURCHAT-VIAL, ancienne responsable du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, désormais chargée de sa mise en œuvre au sein du canton de Genève, a rappelé dans un premier temps que la coopération entre territoires français et suisse a été créée en 1973, pour régler la compensation genevoise aux impôts payés à la source par les travailleurs transfrontaliers¹⁰. Grâce à cette manne financière (qui s'élevait à 200 millions de FS en 2010), des projets communs devaient émerger. Trente ans plus tard était instituée, à l'échelle de la confédération, une politique des agglomérations nécessitant la formulation d'un projet pour accéder au financement d'infrastructures. Ainsi est née une coopération transversale, point de départ de la coopération transfrontalière. « Son périmètre s'est étendu à tous ceux qui ont voulu adhérer au processus », a précisé l'intervenante. La conduite de ce projet – qui regroupe, sur 2 000 km², 219 communes, 880 000 habitants et 400 000 emplois – est le fait d'un comité de pilotage composé à parité de représentants français et suisses, et d'une équipe dédiée mise à disposition par les administrations des deux pays. Un fonds d'infrastructures de 20 milliards de FS à utiliser sur vingt ans (dont 6 sont consacrés aux infrastructures d'agglomération) a été créé pour financer des projets français et suisses. Chaque projet est passé au prisme du projet d'agglomération transfrontalier qui doit, tous les quatre ans, être présenté à nouveau pour prétendre à des financements.

Le projet d'agglomération, baptisé Genève Agglo 2030¹¹, s'appuie sur « une vision politique pariant sur une solidarité au sein du territoire ». Il se propose d'inverser la tendance actuelle en encourageant l'accueil d'emplois sur le territoire français et en incitant Genève à construire davantage de logements. L'un des objectifs politiques a été une volonté de gouvernance commune du territoire, derrière laquelle apparaît une stratégie d'ensemble avec un « volet spatial » et une « stratégie du *soft* », c'est-à-dire pour les services offerts à la population. Le schéma d'agglomération propose une organisation multipolaire avec comme armature principale le réseau de transports publics : à l'horizon 2030, il s'agira d'accueillir 200 000 habitants et 100 000 emplois en plus, répartis entre la France et la Suisse. « Mais ces projections ont d'ores et déjà explosé », a observé Nicole Surchat-Vial.

- **DÉGAGER UN CONSENSUS ?**

Concernant la société civile, une démarche a été construite dont le but est de « dégager un consensus sur les projets ». « L'un des atouts de ce projet est d'avoir une vision d'ensemble sur l'agglomération et d'être descendu jusqu'à l'échelle très locale, et que chacun des projets ait fait l'objet d'un débat ». Il

¹⁰ 500 000 personnes traversent la frontière franco-suisse chaque jour, et l'on compte environ 65 000 frontaliers français travaillant dans l'agglomération genevoise.

¹¹ Cf. notamment l'ouvrage portant ce nom, paru aux éditions Parenthèses en octobre 2010.

repose sur quelques grands principes déclinés en matière d'environnement et de mobilité, avec un concept global synthétisé sous forme d'un plan-guide plus transversal. Un chiffrage des logements, emplois et équipements sur chacun des périmètres locaux a débouché sur l'établissement d'une cartographie précise qui a permis d'identifier les projets stratégiques de développement. « Il s'agit maintenant de concrétiser ces objectifs », a admis Nicole Surchat-Vial.

Monter un projet urbain transfrontalier n'est pas simple, en effet, en raison de la « double écriture » – suisse et française – des marchés publics. L'organisation des projets stratégiques relève également d'un co-pilotage et d'une production commune. Quant au portage de projet, il peut être différent de part et d'autre de la frontière. Pour compenser ces difficultés, il a été procédé à l'échelle de l'agglomération à des investigations approfondies sur des politiques spécifiques de développement comme en matière économique, dans le domaine agricole ou sur les corridors biologiques (avec un cofinancement franco-suisse).

Interrogée par **MARCEL BELLIO** sur l'existence d'instruments fiscaux favorisant une harmonisation des implantations d'entreprises entre la France et la Suisse, l'intervenante a reconnu l'impossibilité de contraindre une entreprise à s'installer sur un territoire plutôt qu'un autre, ce qui explique qu'en cinq ans 38 000 emplois se sont créés sur la partie genevoise et aucun sur la partie française. « Les effets de ce projet d'agglomération ne peuvent être immédiats », a tempéré Nicole Surchat-Vial, qui a rappelé au passage que si « le partage des lacunes entre la France et la Suisse entraîne un transfert de compétences bénéfique aux deux parties, il y a encore beaucoup à apprendre, de part et d'autre, en matière de montage de projets urbains ».

- **DES LIEUX D'ÉCHANGES ET DE MUTUALISATION DE L'INFORMATION**

Enfin, **JEAN-MARC OFFNER** a présenté brièvement le principe du « comité des grands projets » installé en novembre 2010 à Bordeaux, qui a pour vocations la « mutualisation de l'information » sur ces projets et le traitement des sujets dits « orphelins » (à compétences floues ou portant sur des thèmes difficiles à traiter). Créé à l'initiative de l'agence d'urbanisme, dont le président n'est autre que celui de la FNAU, Vincent Feltesse, ce comité associe l'État, la Région, le Département, la Communauté urbaine, la Ville de Bordeaux, l'Université de Bordeaux, Euratlantique et le Grand projet de ville notamment. La méthode de travail proposée par l'agence consiste à mettre en place un lieu d'échanges neutre, dégagé des enjeux de pouvoir propres à chaque institution.

En conclusion, Marcel Belliot a remercié au nom de la FNAU l'ensemble des intervenants et invité chacun à contribuer au débat, en particulier dans le cadre du document introductif à la rencontre nationale, qui paraîtra début septembre sous la forme d'un supplément au magazine *TechniCités*.