

Gilles Pinson

# PROJETS URBAINS ET CONSTRUCTION DES AGGLOMÉRATIONS

## ÉCHELLES FONCTIONNELLES ET POLITIQUES

La faveur dont bénéficient les démarches de projet au sein des milieux locaux<sup>1</sup> peut s'interpréter comme un souci de rapprocher le pouvoir et la décision du citoyen, ou dans la perspective des réflexions managériales visant à redonner une certaine effectivité à l'action publique. A l'image du contrat<sup>2</sup>, le projet peut relever soit d'une volonté de renouveler les relations entre pouvoir politico-administratif et société au niveau local, soit de préoccupations plus instrumentales relatives à l'efficacité des politiques menées par les autorités locales.

À la faveur de la valorisation du local et de la ville comme espace politique et comme espace d'action publique, deux types de discours et de pratiques ont convergé autour du projet : celui des professionnels de la ville, d'une part, celui des acteurs politiques et administratifs locaux, d'autre part. Seulement, cette convergence semble s'être accompagnée d'un malentendu car si, pour les premiers, rapprocher le travail de conception des espaces urbains, dans le cadre d'une démarche de projet, pouvait permettre de revitaliser les formes locales de la démocratie, les seconds, confrontés aux problèmes de la gestion urbaine, ont sans doute davantage vu dans le projet un moyen de reconstituer une capacité d'action.

La forme instrumentalisée du projet prédomine actuellement. Dans un contexte de compétition urbaine, les formes « basistes » du projet tendent à être reléguées à l'arrière-plan. Cela ne veut pas dire pour autant que le projet a été complètement dénaturé. Il demeure une forme « collaborative », collective de construction de l'action publique, mais dans le cadre de mobilisations qui concernent moins les citoyens que les institutions (collectivités locales, institutions consulaires, associations, groupes d'intérêts, etc.). L'exemple des villes spontanément considérées comme des villes ayant « un projet » est assez révélateur. Les réussites de certaines villes en matière de reconquête des centres urbains, de « diplomatie urbaine », celles en matière de promotion d'une image sont souvent associées à des réussites de la démocratie locale. L'attachement et l'adhésion des citoyens à la nouvelle image urbaine créée à coup de volontarisme politique et de « maîtrise d'œuvre urbaine » serait un vecteur fort d'identification des citoyens à leur ville et, du coup, un signe de renouveau démocratique. La reconsti-

tution d'une centralité forte, l'attention portée à la maîtrise des espaces publics seraient des outils essentiels de réactivation du lien social.

Les « réussites » de villes comme Lille, Lyon, Rennes, Montpellier en France, Barcelone, Gênes au-delà de nos frontières, se sont construites sur la base d'un projet (stratégique, urbain ou d'agglomération selon les appellations), censé permettre la mobilisation de la société locale. Dans la démarche des projets de ville, il y a bien la volonté de refonder, autour des gouvernements urbains, un nouveau rapport entre le pouvoir politique et la société, conçue ici comme société locale, mais cette volonté est déterminée par une autre : celle de (re) constituer une capacité d'action à l'échelle de la métropole.

Les projets servent à intégrer les acteurs, les institutions, les corps intermédiaires qui vont participer à la conception et à la mise en œuvre des actions qui donneront corps à la ville-acteur<sup>3</sup>. En associant ces « partenaires » à l'action publique urbaine autour de projets, un gouvernement urbain prépare le terrain pour une meilleure effectivité de son action, crée des réseaux d'actions unifiés par une identité métropolitaine. Par les projets, « les villes se construisent des images qui les rendent reconnaissables à l'extérieur, se spécialisent dans leurs échanges, tissent des alliances, retrouvent une sorte de politique extérieure, créent les conditions qui leur permettent de devenir des nœuds de réseaux de relations économiques et culturels »<sup>4</sup>.

1. Leca J., « Sur la gouvernabilité », in Leac J., Papini R., *Les démocraties sont-elles gouvernables ?* Paris, Economica, 1995 ; Ascher F., *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995, p. 214 ; art. cit., p. 19 ; Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.

2. Platerier A., « Contrat et politique publiques. L'exemple des contrats de ville en Picardie », in Marcou G., Rangeon F., Thiébault J.-L. (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 1997.

3. Offner J.-M., « La ville, acteur collectif », *Le courrier du CNRS-Villes*, n°82, juin 1996.

4. Bagnasco A., Le Galès P., « Les villes européennes comme société et comme acteur », in Bagnasco A., Le Galès P., *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, p. 13.

Nous voudrions retracer ce glissement du terme de projet. Conçu au départ par les architectes et les urbanistes comme un processus de participation à la conception, sur les échelles restreintes de l'espace vécu, le projet s'est transformé, avec son intégration dans le registre des discours et des pratiques politiques, en instrument d'ingénierie politique et sociale à l'échelle des agglomérations.

On peut alors se poser la question suivante : si le projet sert à intégrer des échelles politiques, administratives, électorales, cela veut-il dire que l'existence d'un projet dans une ville signifie que l'on y est passé d'une pratique de la gestion urbaine déterminée par les échelles des fiefs électoraux à une pratique « moderne » déterminée par des échelles fonctionnelles ? Rien n'est moins sûr ! Si une ingénierie de l'intégration institutionnelle développée à travers le projet peut permettre de dépasser les logiques de fiefs, c'est souvent en maltraitant (et en traitant mal) les échelles fonctionnelles (exemples des politiques de déplacements urbains à Nantes et à Rennes). Dans d'autres cas, la logique intégratrice du projet ne peut pas jouer du fait d'un trop grand éclatement territorial des intérêts politiques et électoraux (cas de l'aire métropolitaine marseillaise). Ainsi, les logiques et les échelles politico-électorales dominent et c'est uniquement quand elles convergent avec celles-ci que les échelles fonctionnelles peuvent espérer se faire « respecter ».

## Le projet : de l'outil démocratique au processus de gouvernance

L'ambiguïté du destin du « projet » tient sans doute au fait qu'il est apparu et a fait florès à la fois dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme, d'une part, et dans le domaine des politiques publiques et de la science administrative, d'autre part. Au commencement, il y a une commune critique des politiques de modernisation et de rationalisation du social.

### Le projet urbano-populaire<sup>5</sup>

Dans le premier cas, les débats portent au cours des années 1970 sur la validité des postulats théoriques sur lesquels reposent les politiques urbaines durant les Trente glorieuses. Les problèmes sociaux apparus dans les quartiers d'habitat social produits à cette époque engendrent la remise en cause d'un mode de conception de l'urbain tendant à réduire les pratiques à des fonctions disjointes et à planifier la ville à partir d'une vision technocratique des « besoins sociaux ». Parallèlement, dans le domaine des politiques publiques, on remet en cause la gestion centralisée de la modernisation de la société. L'expression la plus évidente de cette volonté modernisatrice, l'État-Providence, est alors critiqué pour les effets pervers qu'engendre son optique

de rationalisation du social. Il apparaît nécessaire de tempérer cette ambition modernisatrice qui montre des signes d'essoufflement et de revenir à une définition plus modeste, moins interventionniste de l'action politique. La décentralisation des pouvoirs, des responsabilités mais aussi des processus de définition et de mise en œuvre des politiques publiques<sup>6</sup> apparaît alors comme un des moyens de faire sortir l'État de l'ornière des effets pervers et de l'inefficacité. La catégorie du territoire comme référent de l'action publique, tant pour la définition des problèmes que pour la mise en œuvre des mesures, paraît comme un substitut acceptable du « secteur », avatar décrié d'une « nomenclature administrative »<sup>7</sup> réduisant la complexité du social et de ses interactions à la circonscription de besoins et la définition de réponses techniques préformatées.

Dans les deux domaines, le projet fait figure d'outil qui va permettre aux praticiens et décideurs de reprendre pied dans la complexité sociale et urbaine qui est leur commune « matière première ». Dans le



Nantes : tramway, le long des douves et des remparts.

champ de l'administration, le projet est conçu comme une manière d'engager la critique des fonctionnements technocratiques et de réconcilier l'action publique avec des sociétés devenues « gouvernantes ». Les processus de conception et de mise en œuvre de l'action font l'objet de toutes les attentions, les moyens de faire adhérer un environnement social aux mesures

5. Muller P., « Les politiques publiques entre secteur et territoires », *Politiques et management public*, vol.8-3, sept. 1990.

6. Duran P., « Le partenariat public-privé entre réglementation et régulation », *Revue économique et financière*, n° spécial « Partenariats public-privé et développement territorial », 1995, p. 270.

7. Duran P., Thoenig J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, août 1996, vol. 46-4, p. 582.

publiques doivent faire partie intégrante du travail de construction de l'action publique. La production de politiques publiques devient affaire « d'institutionnalisation de l'action collective »<sup>8</sup>.

Dans le champ de l'urbanisme et de l'architecture, la promotion du projet comme outil démocratique prend, de manière beaucoup plus nette, un tour démocratique. Les résistances contre la visée technocratique



Inauguration officielle de la deuxième ligne de tramway à Nantes par Jean-Louis Bianco, 26 septembre 1992.

de rationalisation de la vie sociale sont sans doute apparues d'abord dans les domaines de l'urbanisme et de l'habitat. Au début des années 1970, alors que les villes se dotent de Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et de Plans d'occupation des sols en application de la Loi d'orientation foncière de 1967, les oppositions sociales et savantes se font croissantes contre l'urbanisme fonctionnaliste que ces deux procédures semblent incarner. Les premiers signes de malaise social sont apparus dans les ZUP, et seront renforcés par les premiers effets de la crise économique à partir de 1973-1974. La réduction de la vie sociale à des pratiques formatées par la société industrielle est désignée comme la cause de la déréliction des quartiers HLM et de la pauvreté de la vie sociale que l'on y constate. L'échec de l'urbanisme des Trente glorieuses est attribué aux erreurs théoriques contenues dans les conceptions fonctionnalistes. La ville ne peut pas être uniquement « considérée comme un processus technique, ni comme le résultat mécanique du jeu des rapports socio-économiques »<sup>9</sup>.

C'est bien à ce réductionnisme productiviste et rationaliste que les promoteurs du « projet urbain », urbanistes et architectes tentent de s'attaquer. Il s'agit de fonder une pensée de la ville faisant une part aux éléments urbains vecteurs de sociabilité, d'appropriation symbolique et affective. Le rejet d'« un espace pro-

grammatique, rationalisé, bureaucratique, à la fois uniformisé et spécifié à travers une intense activité de zonage » nourrit une aspiration à « redonner sens » aux espaces de la vie quotidienne, à renouer avec ceux-ci « une relation préférentielle faite de connivence et de symbolisation »<sup>10</sup>.

La critique théorique de l'urbanisme fonctionnaliste s'accompagne d'une critique politique virulente. Les ravages de la rénovation urbaine dans les centre-villes sont associés à l'hégémonie du « capitalisme d'État à la française ». François Tomas rappelle que « le projet urbain s'est développé comme une alternative à un urbanisme fonctionnaliste dans lequel les militants de gauche voyaient un outil au service du capital »<sup>11</sup>. A voir la substance des propositions contenues dans les professions de foi des candidats de gauche aux élections municipales de 1977, il est clair que la volonté de rompre avec l'urbanisme pratiqué par les notables locaux et les services de l'État est aussi une volonté de rompre avec l'urbanisme des promoteurs privés. « Le projet urbain s'est présenté dès le départ comme l'expression d'une volonté politique de la société »<sup>12</sup> relayé par des professionnels, et parfois, par des élus issus de la « vague de 1977 ».

La reconnaissance d'une pluralité de modes de vie urbains doit se concrétiser par une attention soutenue portée à la parole des usagers. Celle-ci doit être intégrée à la conception et aux décisions relatives au projet. Le projet urbain, dans sa formule originelle, est bien conçu comme un exercice de démocratie locale à l'échelle de la vie quotidienne, à l'échelle du quartier. Ici, le processus est aussi important que le plan d'aménagement sur lequel il débouche. C'est l'association des habitants à la conception, à la décision, à la formation d'un consensus qui doit garantir, à termes, l'appropriation des lieux par ces mêmes usagers. Le projet urbain est conçu par ses promoteurs comme une méthodologie de construction de la ville à une échelle permettant l'organisation de la participation.

## Le projet métropolitain

La crise économique et ses effets sur les territoires urbains amendent largement les ambitions démocratiques du projet urbain. En France, la décentralisation apparaît comme un moyen pour l'État de se réorga-

8. Rey J., « Une nouvelle manière de faire la ville ? », in Toussaint J.-Y., Zimmermann M. (dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Sprimont, Mardaga, 1998, p. 42.

9. Boutinet J.-P., *Psychologie des conduites à projet*, Paris, PUF, 1996, p. 72-73.

10. Tomas F., art. cit., p. 140.

11. Art. cit., p. 136.

12. Ohnet J.-M., *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Le livre de poche, coll. « Références », 1996, p. 198.

niser, voire de se délester d'un certain nombre de responsabilités en matière économique et sociale et d'organiser des formes de réponses territoriales à la crise. Mis en « état de responsabilité »<sup>13</sup>, les élus sont amenés à parer aux effets les plus déstructurants de la crise économique en mettant en place des infrastructures de gestion de la crise sociale et de développement de l'activité économique<sup>14</sup>. Ils sont sommés de trouver des réponses pragmatiques et efficaces face au chômage, que l'on ne parvient pas à mettre en œuvre au centre.

Chris Pickvance et Edmond Préteceille ont bien montré, à travers une comparaison européenne des phénomènes de redistribution des ressources institutionnelles et financières entre différents échelons de gouvernement, que le point de convergence des évolutions des démocraties occidentales n'était pas le renforcement systématique des échelons locaux ou la réorganisation locale du processus démocratique ou de l'État-Providence, mais bien la conversion des gouvernements locaux à des stratégies « pro-actives » d'adaptation à une nouvelle donne économique. Le point saillant de la recomposition des États n'est pas la valorisation de l'échelle démocratique locale en tant que telle, mais la valorisation du local comme échelon performant de restructuration de l'État-Providence et de déploiement de politiques de l'offre. Finalement, trois formes d'intérêts convergent : l'intérêt des gouvernements centraux qui voient dans les phénomènes de redistribution des compétences et des ressources un moyen de modifier la structure des dépenses entre subsides sociaux et politiques de l'offre ; l'intérêt des gouvernements locaux qui voient dans ces mêmes phénomènes l'occasion d'agrandir leur marge de manœuvre et de déployer des stratégies de développement ; l'intérêt des acteurs économiques, enfin, qui peuvent établir des rapports qui leur sont plus favorables avec des gouvernements locaux convertis aux principes du management et de la compétition territoriale<sup>15</sup>.

Les villes doivent devenir des acteurs visibles sur le marché des territoires, et cela suppose à la fois la réalisation de « produits d'appel » et une organisation interne. Et c'est bien dans cette perspective que le projet urbain est retraduit, redéfini dans son objet et dans ses échelles. Le projet demeure un outil politique mais dont les fonctionnalités sont radicalement modifiées. Il est réinstrumentalisé au profit de la construction des gouvernements urbains ou de dispositifs de gouvernance urbaine. Sous son aspect de produit « physique » (projet de morceau de ville ou projet d'équipement prestigieux), il est destiné à devenir le signe de l'existence sur le plan international de la ville-acteur. En tant que processus (projet d'agglomération, projet de développement, etc.), il doit être l'occasion de la constitution de systèmes d'acteurs (publics ou privés)

stabilisés, capables de doter la ville d'une capacité d'action déployée dans une pluralité de secteurs. Le projet, alors, plutôt qu'un outil démocratique, devient un « processus constituant ».

L'effet promotionnel que les édiles locaux attendent de ce que des auteurs anglo-saxons ont baptisé « *flagship physical development projects* »<sup>16</sup> est difficile à évaluer mais l'attente d'un retour en termes d'image et de visibilité est, elle, explicite. Souligner cet aspect « publicitaire » des projets urbains permet de noter un premier changement d'échelle : la fonction « d'équipement » de ces projets n'est plus essentielle ; leur vocation est largement extravertie. Ce qui permet d'ailleurs de valider un certain nombre d'hypothèses relatives à la conversion des gouvernements urbains d'une logique de



Nantes : tramway, sur le Cours des 50 otages.

13. Le Galès P., *Politique urbaine et développement local, une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993.

14. Pickvance C., Préteceille E. (dir.), *State restructuring and local power*, Londres, Pinter, 1991.

15. Harding A., Parkinson M., Dawson J., Evans R. (dir.), *European cities towards 2000. Profiles, policies and prospects*, Manchester, Manchester University Press, 1994.

16. Le Bart C., *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone, 1991.

constitution d'une gamme d'équipements de consommation collective à une logique entrepreneuriale de constitution d'une offre territoriale.

La construction de la ville-acteur est une démarche longue qui impose de relever un certain nombre de défis, parmi lesquels le dépassement de la fragmentation du système institutionnel local. Afin d'être en mesure d'élaborer des stratégies pro-actives face à un environnement économique et social de plus en plus incertain, les villes doivent mettre en œuvre un certain nombre de politiques publiques articulées entre elles. Pour atteindre ce degré de cohérence de l'action publique, un certain degré d'intégration institutionnelle et de cohérence de la «gouvernance locale» sont nécessaires. Les projets, en tant que processus, font partie des outils constitutifs de ces dispositifs de gouvernance urbaine. On a sans doute trop insisté, en France, sur la puissance supposée des «maires entrepreneurs»<sup>17</sup>, sur la transformation brutale des édiles urbains en potentats-managers, en oubliant trop souvent l'impérieuse nécessité dans laquelle beaucoup d'élus se trouvent de créer et gérer de subtils agencements politiques, institutionnels et sociaux pour dégager les conditions nécessaires à une gestion moderniste des territoires urbains. Certes, un leadership politique clair et reconnu demeure une condition nécessaire à l'aménagement d'une capacité d'action, mais la stabilité de ce leadership est largement indexée à une capacité à établir des consensus de gestion, des «consensus opératoires»<sup>18</sup>.

Les élus urbains considèrent que la cohésion institutionnelle d'une agglomération urbaine est un gage de bonne gestion, valorisable auprès des entreprises nomades. Cette cohésion doit se nourrir et se matérialiser par des produits politiques, signes de la capacité d'action collective, elle-même produit de la cohésion institutionnelle. Les projets sont à la fois le carburant et le fruit d'un travail institutionnel d'intégration qui demeure continuellement à faire en l'absence de rapport de tutelle entre collectivités locales et d'obligation légale universelle à la coopération intercommunale.

Avec l'affaiblissement des régulations étatiques, on peut voir, dans le gouvernement des villes, un des niveaux possibles de régulation des intérêts des groupes et des institutions<sup>19</sup>. Parallèlement, ils sont détenteurs d'une part croissante des pouvoirs en matière de construction de la ville. Une forte cohésion du gouvernement urbain, une forte capacité locale d'intégration des intérêts politiques, territoriaux, sociaux et économiques peut désormais permettre à des acteurs locaux de maîtriser la quasi-intégralité des processus et des secteurs de construction de la ville. Ainsi, les projets sont à la fois le signe et l'outil de construction d'une capacité locale à intégrer les acteurs urbains et à le représenter à l'extérieur et, d'autre part, ils demeurent des modes d'édification de l'environnement urbain. C'est à ces deux aunes – ou deux échelles – qu'il faut

analyser les projets urbains. Ils sont des outils, des processus «constituants» permettant à une ville d'exister en tant qu'acteur; ils sont l'occasion pour une société locale et ses élites de prendre conscience d'elles-mêmes, de (re) créer une identité. Par ailleurs, en tant que dispositifs matériels, ils structurent physiquement la ville et peuvent devenir les supports de l'analyse des effets de la (re) territorialisation du pouvoir politique sur les équilibres socio-spatiaux de la ville.

## La maîtrise d'ouvrage publique dans les projets urbains

C'est bien la vocation instrumentale du projet qui semble aujourd'hui la plus saillante. Assiste-t-on, cependant, au développement, autour des nouvelles pratiques du projet, de compétences politiques plus grandes en matière de maîtrise du territoire. Autrement dit, les nouveaux projets, projets stratégiques, projets d'agglomération ou projets de reconquête urbaine, s'ils n'ont plus pour objet d'ouvrir l'accès à la décision en matière d'aménagement de l'espace, ne sont-ils pas des moyens de développer une maîtrise d'ouvrage urbaine publique éclairée? Ce qui est perdu sur le plan de la participation est-il gagné au niveau de la qualité de l'appréhension de l'espace par les acteurs locaux et sur la cohérence des politiques publiques spatialisées?

L'instrumentalisation politique du projet, son intégration dans le trousseau des outils de l'action publique locale signifie-t-elle l'intégration par les élus locaux d'une «pensée spatiale»<sup>20</sup>? Christian Devillers voit dans le projet urbain une démarche de construction de l'espace opposée à la logique urbanistique qui prévalait pendant les Trente glorieuses, où l'espace, local, régional ou national, n'était vu que comme un facteur de production «sans qualité» participant de la construction d'une société et d'une économie nationales – et non territoriales. La prise en mains par les acteurs locaux des thématiques du cadre de vie et des processus de construction de la ville se fait-elle dans le sens d'une anticipation des défis spatiaux qui peuvent se poser aux espaces urbains à l'avenir?

17. Padioleau J.-G., «L'action publique urbaine moderniste», *Politiques et management public*, n° 3, 1991; Padioleau J.-G., Demesteere R., «Les démarches stratégiques de planification des villes», *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 51, 1992.

18. Le Galès P., «Régulation, gouvernance et territoires», in Commaille J., Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation*, Paris, LGDJ, 1999.

19. Devillers C., *Le projet urbain*, Paris, Éditions du Pavillon de l'Arsenal, coll. «Les mini P.A.», n° 2, 1996, p. 20.

20. D'Arcy F., Prats Y., «Les politiques du cadre de vie», in M. Grawitz, J. Leca, *Traité de science politique*, vol. 4, «Les politiques publiques», Paris, PUF, 1985.

## L'exemple des politiques de déplacements

Dans ce secteur une maîtrise d'ouvrage locale s'est constituée de manière précoce du fait d'une carence de l'État. Dans un certain nombre de villes, les acteurs locaux se sont en effet servi des thématiques des déplacements urbains afin d'imposer leurs prérogatives sur les politiques du cadre de vie<sup>21</sup>, arguant notamment de la meilleure appréhension qu'ils pouvaient avoir des thématiques territoriales en leur qualité d'élus gestionnaire « de proximité ». Dans les villes où cette prérogative locale sur l'espace urbain s'est très tôt matérialisée par des réussites (pensons ici aux tramways de Nantes ou de Grenoble ou à la maîtrise du développement urbain à Rennes), la capacité collective locale de gestion des espaces a été érigée en véritable « patrimoine » commun, générateur d'une certaine homogénéité institutionnelle des agglomérations. A Nantes, on parle de « ville intercommunale », à Rennes de « culture intercommunale » pour signifier cette intégration progressive des différents intérêts politiques et territoriaux au sein d'une agglomération, nourrie par un travail collectif de réflexion sur l'avenir des espaces et les meilleures formules de leur gestion.

Les grands projets techniques participent de manière essentielle à cette intégration des intérêts territoriaux au sein d'une agglomération. Les projets de TCSP (Transports en commun en site propre) permettent notamment de donner à un travail de coopération intercommunale « le souffle et la vision » qui peuvent débloquent des situations politiques délicates. On a eu souvent tendance à présenter les innovations locales en matière de déplacements urbains comme le signe de l'avantage que confère aux acteurs locaux leur situation particulière vis-à-vis des problèmes territoriaux (capacité à intégrer des visions sectorielles dans des stratégies politiques « de territoire » cohérentes et articulées, souci de mettre en place une gestion urbaine par la coordination des services et des interventions, souci des « espaces traversés » autant que des « espaces desservis »<sup>22</sup>) sans voir que les projets techniques, dans leur matérialité, surdéterminent les réflexions globales et systémiques sur les chaînes de déplacements, sur les interfaces transport-urbanisme, etc. Les procédures chargées de susciter une réflexion prospective articulant les différentes échelles concernées par les problématiques de déplacement, tels que les plans de déplacements urbains (PDU), sont soit abordées comme une concession à des obligations légales, soit instrumentalisées comme outils de socialisation aux mains des décideurs centraux porteurs des grands projets techniques. Ces procédures sont mises en œuvre au gré des contextes et des opportunités pour fournir ce grain à moudre indispensable à l'avancée des dossiers, « entendus comme les dossiers importants »<sup>23</sup>.

Dans deux villes « en pointe », couramment louées pour leurs efforts en matière de déplacements urbains : Nantes et Rennes<sup>24</sup>, l'échelle technique et politique du grand projet TCSP (tramway dans le premier cas, VAL dans le second) semble être largement déconnectée de l'échelle prospective du Plan de déplacements urbains, censé pourtant articuler les différents modes de déplacement et les différents territoires constitutifs du bassin de mobilité. La nécessité de générer des conditions



Rennes, le VAL, essai.

favorables à un portage politique sans heurt du projet central qu'est le TCSP surdétermine les bonnes volontés affichées en termes de mise en cohérence des réseaux, d'articulation des modes de déplacements et d'intégration des problématiques d'urbanisme et de transports.

Dans le cas de Nantes, le « tram » a acquis une légitimité populaire et politique qui en fait l'objet central du partage politique intercommunal. Les décisions concernant l'extension du réseau ont bien pour objectif d'instaurer des rapports entre élus de type « collaboratif ». Le maire de Nantes accepte de partager les fruits politiques du tram, ce qui lui permet, en retour, d'obtenir l'adhésion des maires au travail intercommunal. Le « tram », urbaniste et régulateur institutionnel, est célébré comme « fil directeur » de la politique des

21. Mary G., « De la relation transport-territoire : entre constructionnisme et déconstructionnisme », *Transports urbains*, n° 93, oct-déc. 1996.

22. Offner J.-M., « Vingt-cinq ans (1967-1992) de planification des transports urbains en France », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5, 1993, p. 844.

23. Pinson G., « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine », *Politiques et management public*, vol. 17, n° 4, déc. 1998.

24. Gaudin J.-P., « La négociation des politiques contractuelles. Présentation », in CEPEL, *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 28.

déplacements, sans que la réflexion dépasse l'horizon des « corridors » qu'il dessert. Ainsi, l'interface transport-urbanisme n'est conçue qu'à l'échelle des espaces publics traversés par le tramway qui font l'objet de réaménagements. En revanche, la question de l'urbanisation périphérique, génératrice de besoins de mobilité que les transports collectifs peuvent difficilement satisfaire, n'est pas posée.

A Rennes, la situation est différente puisque le VAL a fait l'objet d'importantes contestations au sein de la société locale. Il faut cependant signaler qu'au sein de l'enceinte intercommunale, le projet n'a pas rencontré autant de résistances. Ici, contrairement à Nantes, le Plan de déplacements urbains a été, au moins formellement, fortement valorisé. Cependant, il a servi essentiellement d'outil de socialisation d'acteurs politiques et administratifs périphériques à une vision globale des déplacements légitimant la solution du VAL. La séparation nette entre un réseau d'acteurs proches du maire de Rennes, chargé du portage du projet VAL, d'une part, et du « tout-venant » des élus et des techniciens des communes périphériques, d'autre part, laisse à penser que, là aussi, la procédure devant servir normalement à l'élaboration d'un diagnostic raisonné des besoins de mobilité et d'un schéma de déplacement articulant les modes et les échelles a, en fait, permis un portage sans heurt du grand projet d'infrastructure.

Les procédures de planification en matière de déplacements semblent donc surdéterminées par des logiques de projet, peu négociables et dont l'inertie pèse sur les efforts connexes d'articulation des modes et des échelles. Ces logiques de projet sont, dans ce cas précis, des logiques institutionnelles. Les projets semblent valoir autant par leurs « effets latéraux ou indirects »<sup>25</sup> de retour électoral, certes, mais aussi, et de manière plus neuve, de cohésion intergouvernementale. Dans un environnement politique, économique et social fait d'incertitudes, la coproduction de projet semble, dans le cas de Nantes et de Rennes, un moyen de reconstruire une capacité d'action collective, d'élaborer des représentations partagées du territoire, toutes choses qui peuvent permettre à l' élu de reprendre prise sur la réalité. Le projet, comme illustration de l'accord entre parties, de l'entente stabilisée entre acteurs et institutions, devient essentiel car générateur de capacité d'action et de représentation collective à l'extérieur. Le projet génère de la légitimité politique et de l'attachement à l'institution qui est le cadre de son élaboration : les établissements publics de coopération intercommunale dans ce cas précis. Le projet construit et fait vivre le gouvernement urbain, il permet « l'inscription dans la durée d'interactions politiques »<sup>26</sup>.

Les projets sont des instruments de fabrication du consensus<sup>27</sup>. Ils n'ont pas pour objectif d'articuler les échelles de déplacements ou de régler la douloureuse question de l'impact sur la mobilité de telle ou telle

forme d'urbanisation. Il ne s'agit pas de trancher des conflits d'intérêts, ni de les concilier par des arbitrages consécutifs à une mise à plat collective des enjeux, mais de les faire cohabiter en construisant des arrangements temporaires qui satisfassent la pluralité des intérêts en présence, et de renforcer, par cette gestion accommodante des intérêts territoriaux, l'institution de coopération intercommunale.

L'existence d'un projet approprié et porté par une communauté d'acteurs et d'institutions locales constituée en gouvernement urbain ne garantit pas l'existence d'une réflexion prospective sur l'évolution d'un territoire et encore moins une juste appréhension de l'articulation de ses échelles. En revanche, la simple existence du projet, signe de l'entente institutionnalisée entre gestionnaires du territoire, témoigne, aux yeux des acteurs locaux, de l'existence de cette réflexion prospective. Certes l'entente existe et démontre l'abandon (relatif) d'une tradition de l' élu notable, reclus dans le « splendide isolement » de sa circonscription-fief, mais les figures imposées de la construction du consensus intergouvernemental amènent les acteurs à évacuer les enjeux les plus cruciaux de leur réflexion prospective. A Nantes, le tramway se fait « urbaniste » dans les espaces qu'il traverse, il figure une construction de la ville selon les principes du développement durable, cependant son omniprésence dans le débat sur les déplacements permet d'éviter la délicate question de l'ouverture désordonnée de zones périphériques à l'urbanisation.

## La gestion électorale des échelles dans l'aire métropolitaine marseillaise

Le projet, son contenu et sa vocation à articuler les échelles d'un territoire métropolitain sont fondamentalement dépendants de la structure du pouvoir poli-

25. Balme R., « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle », in Mény Y., Muller P., Quermonne J.-L., *Les politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 294. Les acteurs ont intérêt à faire vivre ces compromis « pour eux mêmes » car ils sont à la fois vecteurs de légitimation et symbole d'une volonté politique et d'une capacité d'action collective renouvelée. De la même manière que la politique régionale communautaire est, pour R. Balme, censée faire vivre la coopération intergouvernementale et l'instituer au niveau européen, au niveau local, les compromis menant à une coproduction de mesures sont conçus pour légitimer l'espace intercommunal. Des politiques de déplacements cohérentes débouchant sur des résultats plus ou moins concrets (TCSP ou document prospectif) permettent de légitimer et d'asseoir un fonctionnement intergouvernemental auquel les acteurs semblent collectivement de plus en plus attachés.

26. Sur ces questions de « institutionnalisation de l'action collective », de nouvelles formes de production du consensus, nous renvoyons aux articles déjà cités de Duran et Thoenig et de Padioleau et Demesteere. Cf. aussi Healey P., Khakee A., Motte A., Needham B. (dir.), *Making strategic spatial plans. Innovation in Europe*, Londres, UCL Press, 1997.

27. Morel B., « La nouvelle économie marseillaise et ses territoires », *Méditerranée*, n° 3-4, 1997.



Le périmètre  
d'Euroméditerranée.

tique local, de la capacité de mobilisation des élites politiques, sociales, économiques et culturelles d'une ville, des rapports sociaux prévalant au sein du territoire urbain.

Une recherche en cours portant sur le projet Euro-méditerranée à Marseille et la mobilisation des collectivités locales autour d'une vision prospective de l'aire métropolitaine marseillaise tend à montrer que cette capacité de mobilisation est très liée à la configuration historique et géographique des intérêts politiques et territoriaux. Reprenant des idées ayant émergé au plan local, l'État a pris en charge la conception et la mise en œuvre d'un grand projet économique et urbain sur un périmètre de 313 hectares situé entre la gare Saint-Charles, les bassins de la Joliette, la gare d'Arenc et la rue de la République. L'objectif de l'opération est de redonner à Marseille sa centralité économique en y attirant des fonctions métropolitaines de services aux entreprises et en développant tout particulièrement des activités liées au commerce international. L'opération, crédibilisée par l'État qui en a fait une Opération d'Intérêt National, qui a créé un Établissement Public d'Aménagement (EPA Euroméditerranée), est présentée comme une action forte d'aménagement agissant à trois échelles : l'échelle de la ville de Marseille, l'un des objectifs étant d'étendre le centre de Marseille vers le nord avec un programme immobilier très ambitieux (1 200 000 m de constructions nouvelles sur 25 ans dont 30 % de bureaux); l'échelle de la métropole, il s'agit de rendre à Marseille son statut de ville-centre de la métropole, statut qu'elle a perdu du fait d'une hémorragie démographique et économique qui a largement profité à des pôles périphériques désormais

prospères (Aix, Aubagne, Vitrolles, Ouest de l'Étang de Berre, etc.)<sup>28</sup>; l'échelle internationale puisque le discours de l'État est de faire de Marseille la tête de pont des ambitions de la France en Méditerranée.

Malgré la bonne volonté affichée par l'État et l'ensemble des collectivités locales qui, chose exceptionnelle dans la région, abondent toutes le budget de l'opération (1,7 milliard de francs pour les 5 premières années du programme<sup>29</sup>), le projet semble avoir du mal à mobiliser les énergies et à acquérir la visibilité internationale souhaitée. Cette absence de mobilisation locale a été attribuée par une mission d'audit de l'EPA Euroméditerranée<sup>30</sup> à la faiblesse de l'engagement financier initial. Celle-ci, ajoutée à la complexité foncière de l'opération, n'a pas permis une « sortie de terre » du projet suffisamment rapide qui seule, selon les auditeurs, aurait suscité l'engouement des acteurs locaux.

On peut effectivement voir dans cette faible mobilisation locale autour du projet Euroméditerranée, le fait d'un engagement financier dérisoire, notamment de la part de l'État. On peut aussi y voir le produit d'une structuration géographique des intérêts si éclatée dans

28. Avec une répartition qui s'établit comme suit : État 50 % ; Ville de Marseille 25 % ; Région PACA 10 % ; Département des Bouches-du-Rhône 10 % ; Communauté de communes Marseille Métropole 5 %.

29. Inspection générale des finances, Conseil général des ponts et chaussées, Rapport d'audit sur l'Opération d'Intérêt National Euroméditerranée à Marseille, novembre 1997.

30. Centi C., *Le laboratoire marseillais. Chemins d'intégration métropolitaine et segmentation sociale*, Paris, L'Harmattan, 1996.

l'aire métropolitaine marseillaise qu'elle semble compromettre toute tentative pour les faire converger. C. Centi<sup>31</sup> a bien démontré comment les politiques d'aménagement menées par l'État dans les années 1960-70 avaient contribué à doter la grande région marseillaise d'une série de pôles économiques plus ou moins autonomes. Ces pôles économiques nouveaux (Ouest de l'Étang de Berre avec le complexe de Fos, la zone d'activités d'Aix-les-Milles avec l'événement fondateur de l'arrivée du CETE Méditerranée, etc.) ont par la suite, par des stratégies municipales de développement, attiré la résidence des classes moyennes fuyant Marseille et les problèmes causés par sa désindustrialisation. On aboutit ainsi à une structure métropolitaine constituée de pôles spécialisés dans l'emploi et la résidence des classes moyennes (Aix, Aubagne, Sud de Marseille) et un pôle de non-emploi localisé dans les quartiers Nord de Marseille.

Sur cette structuration socio-économique se sont cristallisées des stratégies municipales concurrentielles qui ont contribué à accroître le phénomène de polarisation. Aujourd'hui, une convergence de ces intérêts politiques et territoriaux autour d'un projet de revitalisation économique du centre de Marseille semble compromise par des stratégies localistes toutes occupées à entretenir les avantages comparatifs de chaque circonscription électorale. Si les élites politiques de l'aire métropolitaine marseillaise semblent céder au discours du projet et de la métropolisation, ce n'est semble-t-il que pour mieux préserver par ailleurs des logiques de



Les docks de la Joliette, rénovés.

fief. Ainsi, actuellement, tous les élus locaux s'accordent pour penser que « si Marseille plonge, toute la région plongera! », mais parallèlement le projet de l'Arbois<sup>32</sup> est présenté comme complémentaire et non concurrent d'Euroméditerranée, Aix refuse son inté-



Vue du domaine du Petit Arbois.

gration dans une grande structure intercommunale avec Marseille, des projets de plates-formes logistiques concurrents sont lancés dans différents site de l'aire métropolitaine marseillaise. De plus la volonté du maire de Marseille de contrarier ces projets centrifuges est rien moins qu'évidente. La loi PLM a divisé Marseille en huit secteurs électoraux, les quatre quartiers du sud étant acquis à la droite, la stratégie de l'équipe municipale consiste à conserver l'avantage acquis dans le 6e secteur, le plus tangent de la ville, celui des quartiers Est.

Dans une situation où les intérêts territoriaux divergent comme celle de Marseille, l'échelle de l'agglomération n'apparaît pas aux yeux des acteurs comme une ressource politique ou comme un moyen de renouveler les formes de leur légitimation. Les intérêts territoriaux ne convergent pas naturellement vers la ville-centre du fait de l'éclatement des pôles de richesse économique. Nous ne sommes même pas dans une situation où l'échelle métropolitaine et l'institution la représentant sont conçues comme les cadres légitimes de l'action politique obligeant les élus. Nous sommes à Marseille dans une configuration territoriale où la majorité des acteurs semblent avoir intérêt à ignorer cette échelle pour se concentrer sur celle de la circonscription électorale. Le projet existe mais n'est pas un objet d'investissement essentiel du local. Du coup, les fonctionnaires d'État d'Euroméditerranée tendent à ne plus présenter le projet que comme « opération géostraté-

31. Technopôle spécialisé dans les technologies de l'Environnement et implanté sur un plateau, jusque-là désert, situé entre Aix et Vitrolles. L'Europôle Méditerranéen de l'Arbois accueillera en 2001 une gare TGV. Le projet a été limité dans son ampleur au site de la Gare TGV mais avec les extensions des zones d'activités du sud-ouest d'Aix, c'est une grande zone d'activité continue d'Aix à l'Arbois qui risque d'émerger à terme, court-circuitant les sites d'activité marseillais.

32. La distinction est empruntée à Jean Marieu, « Les enjeux du projet d'agglomération de Bordeaux », in Laborde P. (dir.), *Bordeaux. Métropole régionale, ville internationale ?*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 69.

gique de l'État». Euroméditerranée est interprété par les édiles marseillais davantage comme un «projet de lieu» que comme un «projet de territoire». Il tend à être intégré dans une stratégie municipale visant la recomposition sociale des quartiers du centre; il fait l'objet d'une traduction en termes de projet de quartiers d'affaires ou de «*waterfront*». A Marseille, aucune structure métropolitaine, telle qu'elle existe à Nantes ou Rennes, et surtout à Lyon, ne permet de construire la synthèse des intérêts locaux autour de projets collectifs. Le processus de centrifugation des intérêts s'auto-entretient, rendant les différentes échelles de la métropole toujours plus étrangères les unes aux autres.

## Les conditions d'un projet d'agglomération

Le projet, s'il n'est plus un instrument de contrôle démocratique sur la construction de la ville – et l'a-t-il jamais été? –, n'est pas non plus forcément le signe de l'avènement d'un gouvernement urbain instituant un mode collectif de gestion du territoire prenant en compte davantage les échelles «réelles» des pratiques que les échelles des circonscriptions électorales. Dans certaines villes, les projets sont un outil d'intégration :

ils permettent de socialiser des acteurs à une appréhension de la ville par ses échelles fonctionnelles; cependant, ils sont aussi instrumentalisés comme vecteurs de construction de coalitions et leur contenu reflète la synthèse des intérêts nécessaire à la production d'une cohésion institutionnelle des agglomérations. Leur objet est autant l'articulation d'échelles politiques et électorales que l'articulation d'échelles fonctionnelles. L'exemple de Marseille montre, par l'absurde, comment l'articulation des échelles et des intérêts politiques et électoraux est un préalable essentiel au passage à des échelles d'action qui se rapprochent des échelles fonctionnelles de la ville.

Les «villes à projet» ne sont donc pas forcément des villes où les élus se seraient massivement convertis à une appréhension de la ville au travers de ses échelles fonctionnelles. Le projet peut participer à un travail institutionnel de construction d'une conscience des échelles d'agglomération, mais il doit payer le prix de la synthèse des intérêts électoraux pour comporter, en bout de course, des éléments prospectifs, d'articulation des échelles, et contribuer à construire de l'intérêt général local.

**Gilles Pinson**

**Gilles Pinson** travaille au sein du Centre de Recherches Administratives et Politiques de l'Institut d'Études Politiques de Rennes sur l'action publique urbaine et les formes d'organisation des gouvernements urbains. Il s'intéresse actuellement au projet comme forme d'action publique urbaine au travers des projets de villes (projets stratégiques, projets d'agglomération, grandes opérations urbaines de prestige, etc.) et à la manière dont il participe au renouvellement des formes du pouvoir local.