



La création des métropoles et la place du développement durable en France, observées depuis le Royaume-Uni

Emilie Leclercq & Sébastien Loew

APPEL A CANDIDATURES

A la lumière des expériences étrangères, que nous disent les résultats du programme de recherche Popsu 2 ?



**La création des métropoles et la place du
développement durable en France, observées depuis
le Royaume-Uni.**

Emilie Leclercq & Sébastien Loew

Avril 2017

Introduction

La création des métropoles comme établissements publics en France marque un changement significatif dans le fonctionnement de l'administration locale et dans l'identité même des principales villes françaises. S'il existe depuis de nombreuses années des structures de collaboration entre collectivités locales, la métropole est un nouvel instrument juridique qui semble bouleverser les processus établis jusqu'à présent, en invitant à la réforme générale de la gouvernance, et en établissant une nouvelle perception des agglomérations.

En parallèle et depuis une vingtaine d'années, les problématiques du développement durable nécessitent d'intégrer de nouveaux éléments à la planification et à la gestion du territoire urbain comme les nouvelles mobilités, le développement de l'habitat économe, la relation ville-nature, la production et la gestion de l'énergie renouvelable, la gestion de l'eau, le tri des déchets, etc. Tous ces éléments interconnectés font désormais partie d'un système global et durable, qui ne peut plus être géré en silos comme ce fut le cas jusqu'à présent dans la plupart des collectivités locales.

Ces deux problématiques d'élargissement du système en place se superposent l'une à l'autre. La métropole telle qu'elle est conçue en France aujourd'hui, n'est pas simplement une ville élargie mais un nouveau concept de collaboration à l'échelle locale intégrant souvent des territoires aux caractéristiques très variées. Elle exige en effet un changement d'échelle de la gestion territoriale et le renforcement des relations entre services de planification urbaine et de gestion sur l'ensemble du territoire métropolitain, tout comme le développement durable, qui par son caractère interscalaire et global, nécessite également ce dépassement des limites administratives.

Ce constat ne se limite pas à la France. La plupart des pays occidentaux comme le Royaume-Uni¹, font face eux aussi aux problématiques de la transition climatique. Ils doivent eux-mêmes adapter leurs structures administratives et introduire de nouvelles réglementations ou modifier en profondeur le système existant. La France reste cependant un cas particulier du fait de son nombre élevé d'institutions administratives préexistantes et de la création récente du statut de métropoles.

Notre équipe a ainsi choisi d'analyser les travaux de POPSU² à la lumière de l'expérience britannique et sous l'angle des deux aspects suivants : la régulation territoriale, étant donné les différences fondamentales entre les systèmes de

¹ Dans le cadre de cette contribution, il a été choisi de traiter principalement de l'Angleterre et non pas du Royaume-Uni dans son ensemble du fait des différences qui existent dans le fonctionnement du système administratif entre les différents Etats du Royaume-Uni. Cependant dans le texte, nous utiliserons indifféremment Grande Bretagne, Royaume Uni ou Angleterre.

² Outre les rapports de POPSU sur les villes et les thématiques, les textes consultés sont les suivants
Bourdin A. (dir) 2015 *La Métropole Fragile*, Editions du Moniteur
Lefevre MP. (dir) 2015 *Faire Métropole: de nouvelles règles du jeu?* Editions du Moniteur
Escaffré F. et Jaillet MC (ed) *Une Trajectoire Métropolitaine: l'exemple de Toulouse*, Editions du Moniteur
Mazzoni C. et D'Emilio L. (dir) 2014 *Strasbourg métropole: images et récits pour la ville-archipel*, Editions de la Commune
Urbanisme HS novembre 2014 No. 50 *Dix métropoles en recherché(s)*, Editions du Moniteur

gouvernance britannique et français et leur rôle dans la métropolisation ; et le développement durable, une problématique étroitement liée en pratique à celle de la régulation territoriale et qui souligne là aussi les différentes approches entre les deux systèmes. Il ne s'agit pas ici de proposer un fonctionnement comme étant plus ou moins performant que le fonctionnement français, mais bien de présenter une autre approche, un regard extérieur sur la régulation et l'approche de la ville durable française.

Cette contribution se concentre dans un premier temps sur la régulation territoriale, en France et en Angleterre, dans le processus de métropolisation. Plusieurs sujets métropolitains emblématiques sont abordés comme la construction de l'image de la métropole et la place du citoyen dans ce processus de longue haleine. Dans un deuxième temps, les approches française et anglaise à la ville durable sont ensuite exposées, et mettent en évidence les réussites comme les dysfonctionnements, notamment en ce qui concerne la grande échelle d'intervention et les barrières à la participation citoyenne. Enfin, les difficultés de diffusion de l'information et de la recherche en France sont adressées dans un troisième temps en lien avec les constats établis dans les parties précédentes. A la lumière de l'expérience anglaise, il s'agit ici d'aller au-delà des formats habituels de recherche et de présenter des moyens alternatifs de communication et de diffusion de la connaissance.

Partie 1 : le processus de métropolisation en France et au Royaume-Uni

Le nouveau concept de la métropole

Dans le cadre de la réforme territoriale figure l'affirmation des métropoles sur le territoire français. Après la création du statut de métropole en décembre 2010, la loi MAPTAM de janvier 2014 a permis la mise en place des métropoles comme établissements de coopération intercommunale (EPCI) dans les agglomérations de plus de 400 000 habitants. Les métropoles françaises deviennent ainsi, au 1^{er} janvier 2015 pour la plupart d'entre elles, « le moteur du pays » capable de jouer un rôle essentiel dans la concurrence économique mondiale. Les objectifs principaux de cette réforme se révèlent être l'affirmation du rôle des grandes agglomérations comme moteurs de la croissance et de l'attractivité du territoire, la réduction des dépenses publiques et une meilleure prise en compte des besoins citoyens³.

La mise en place des métropoles en France est en fait la culmination de plusieurs politiques de décentralisation depuis le début des années 1980 qui ont petit à petit entraîné la création de nombreuses structures de collaboration intercommunale. Il ne s'agit pas cette fois d'un simple changement d'échelle de gestion des territoires mais bien d'un nouveau concept qui intègre des territoires très variés sous une nouvelle forme de gouvernance. Le fameux « mille-feuilles institutionnel » ne semble pas avoir été réduit pour autant. La création des métropoles a en effet le plus souvent conduit à la juxtaposition de différentes structures administratives plutôt qu'à leur mutualisation. De plus, le rôle de la ville-centre au sein des métropoles continue d'être prédominant et de ce fait contesté par les collectivités locales et les intercommunalités en place.

La métropolisation n'est pas aujourd'hui un sujet de débat ou de bouleversement institutionnel en Angleterre au même niveau qu'en France, même si les structures de l'administration locale évoluent également. Le Royaume-Uni reste un des pays les plus centralisés d'Europe en termes de revenus collectés et contrôlés par l'Etat. De ce fait, les collectivités locales ont des pouvoirs très limités et donc des actions directes restreintes.

Après la création du *Greater London Authority* à Londres au début des années 2000, six autres agglomérations anglaises se transforment aujourd'hui pour plus de coordination et d'efficacité. Depuis 2009, les *Metropolitan Districts* peuvent associer volontairement leurs compétences sur les transports et le développement économique en formant une *Combined Authority*, équivalente à une intercommunalité française.⁴ *Greater Manchester (GM)* a été la première agglomération à avoir obtenu ce statut en 2011. Elle comprend dix districts et ses responsabilités couvrent principalement les transports, la planification stratégique et économique, l'urbanisme, les logements et la police.

A la différence de la France, ces créations sont volontaires et non imposées par l'Etat et elles ne sont pas automatiquement centrées autour d'une grande ville.

³Les métropoles_Gouvernement.pdf, p. 2, *Gouvernement.fr*

⁴ Local Government Association, 2016 *Combined Authorities, A Plain English Guide*

Une loi votée en 2016, *The Cities and Local Government Devolution Act*, autorise ces collectivités à élire un Maire au suffrage universel et acquérir ainsi des pouvoirs et compétences en partie dévolus par l'Etat et plus étendus que ceux des *districts* constituants. Six agglomérations, *city-regions*, éliront leur maire en mai 2017⁵, et d'autres collectivités locales devraient suivre prochainement. Leurs attributions et budgets seront négociés individuellement avec l'Etat et seront de ce fait différents pour chaque métropole. Il est aussi probable que, comme à Londres, les Maires pourront à terme élargir leurs champs de compétences. Cependant, malgré les avantages offerts, certains districts ont refusé de rejoindre ces nouveaux modèles de collectivités⁶, principalement pour des raisons d'entente politique locale difficile.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN ANGLETERRE

La plus petite échelle de collectivité locale en Angleterre est le *District* (parfois connu comme *Borough* ou *City*). Il n'en existe que 326 en Angleterre et leur population est rarement en dessous des 50 000 habitants. Ce nombre contraste fortement avec la structuration française des collectivités, la plupart des 36.000 communes ayant moins de 500 habitants. Dans les parties du pays moins urbanisées, les districts constituent une subdivision du *County* (comté), également une collectivité locale qui peut être comparée en taille au département français. Les responsabilités de gestion et de planification urbaine se partagent alors entre ces deux échelles.

En ce qui concerne les agglomérations, une structure métropolitaine a déjà existé de 1974 à 1986 : outre le Greater London qui regroupait les 33 *Boroughs* de Londres et absorbait des collectivités environnantes (une expérience semblable à la création du Grand Paris), les *Metropolitan Counties* regroupaient plusieurs *Metropolitan Districts*. Sous le gouvernement de Margaret Thatcher dans les années 1980, de nombreuses réformes ont eu lieu pour réduire les budgets et l'influence des collectivités locales. Ces structures métropolitaines ont par la suite disparu.

La complexité des régulations territoriales

A travers les résultats de recherches de POPSU2, la métropolisation en France semble être surtout à l'heure actuelle un processus renforcé de négociations entre communes, institutions intercommunales, élus et techniciens. Elle s'étend parfois à d'autres acteurs locaux ou nationaux, les citoyens étant rarement sollicités directement. « La régulation, ce sont des règles que se donnent les acteurs, des règles du jeu qui donnent lieu à des coopérations ou à des négociations...elle correspond aux règles de fonctionnement politique entre communes et intercommunalité, mais également aux règles de l'administration intercommunale et enfin aux règles internes aux services...⁷ ». Marie-Pierre Lefeuve remarque que

⁵ Il s'agit de Cambridgeshire and Peterborough, Greater Manchester, Liverpool City Region, Tees Valley, West of England, West Midlands

Voir également <http://www.centreforcities.org/publication/everything-need-know-metro-mayors/>

⁶ Voir All politics is loco in *The Economist*, 4 mars 2017

⁷ Garat I. et Debré C. Huiler la mécanique métropolitaine: l'exemple nantais in Lefeuve MP. (dir) 2015 *Faire Métropole: de nouvelles règles du jeu?* Editions du Moniteur p. 26

« plus souvent, la « métropole » demeure une dénomination politico-administrative très formelle, un label mais qui n'est pas sans effet »⁸.

Les relations intercommunales restent complexes en partie à cause du rôle dominant des villes-centres des métropoles. L'exemple de Grenoble démontre que les élus préfèrent l'intercommunalité à une structure plus intégrante qui risquerait de réduire leur maîtrise du territoire communal⁹. Dans le cas de Toulouse on constate que « L'objectif était de renforcer « l'esprit communautaire » dans une agglomération où nombre d'élus craignent encore « l'hégémonie toulousaine » fortement ressentie dans le passé, mais qui, pour les maires des communes de périphérie, n'est pas totalement absente des relations que la ville centre noue avec eux. »¹⁰ « Ce qui manque c'est une esthétique qui embrasse la périphérie hybride, plutôt que de vainement et constamment tenter d'y remédier par l'évocation romantique et nostalgique de la ville référente... »¹¹ est une observation faite à Strasbourg. Même si une structure multipolaire s'esquisse dans certains cas, le poids institutionnel des communes n'est pas équilibré. « ...des équipements d'envergure sont ainsi venus compléter une armature métropolitaine qui tend à se polycentrer, même si nombre d'observateurs soulignent encore le fort déséquilibre entre la ville centre et les communes périurbaines »¹². Sophie Louargant et David Le Bras¹³ montrent l'évolution difficile des relations institutionnelles des communes grenobloises et font la distinction entre la collaboration au niveau des services (sectorisation) et le regroupement des municipalités (territorialisation). Marie-Pierre Lefeuvre précise : « L'exemple grenoblois...suffit à montrer que la métropole ne se décrète pas. Plus précisément : l'acquisition de ce statut n'annule pas le mode d'organisation préexistant, qui accorde une grande autonomie aux communes et permet toutefois à la ville centre de jouer un rôle moteur dans le développement de l'agglomération ». ¹⁴

Avec POPSU2, les chercheurs tentent de mettre à jour les nouvelles manières de faire, souvent plus pragmatiques, où la gouvernance et la gestion urbaine passent par des chemins moins traditionnels. Cependant ils se heurtent au fait que la régulation à l'échelle de la métropole est sans aucun doute bien plus complexe et moins transparente qu'à l'échelle de la collectivité locale. La recherche sur Nantes par exemple, s'attarde sur les relations de structures même quand elle décrit des systèmes alternatifs. « Les acteurs rencontrés nous renseignent sur leurs pratique concrètes, leurs propres actions et les manières dont elles s'intègrent dans un ensemble plus large qu'ils ne maîtrisent pas ou peu dans sa globalité et les représentations qu'ils en ont. »¹⁵ Les conclusions font le constat d'un système plutôt complexe et rigide, noyé par une accumulation d'organisations institutionnelles qui souhaiteraient mais n'arrivent pas à rendre le fonctionnement

⁸ Lefeuvre M.P. Régulations métropolitaines in Lefeuvre MP. (dir) 2015 *Faire Métropole: de nouvelles règles du jeu?* Editions du Moniteur p.12

⁹ Louargant S. et Le Bras D. L'intercommunalité coopérative: le cas de Grenoble in Lefeuvre MP. (dir) 2015 *Faire Métropole: de nouvelles règles du jeu?* Editions du Moniteur.p. 171 et 180

¹⁰ Balti,S. Escaffré F. et Jaillot MC, Le territoire métropolitain in Escaffré F. et Jaillot MC (dir) *Une Trajectoire Métropolitaine: l'exemple de Toulouse*, Editions du Moniteur,, p.52 p

¹¹ Heintz G. L'archipelago rhénan in Mazzoni C. et D'Emilio L. (dir) 2014 *Strasbourg métropole: images et récits pour la ville-archipel*, Editions de la Commune p.144

¹² Balti,S. Escaffré F. et Jaillot MC, Le territoire métropolitain in Escaffré F. et Jaillot MC (dir) *Une Trajectoire Métropolitaine: l'exemple de Toulouse*, Editions du Moniteur p. 43

¹³ Louargant S. et Le Bras D. L'intercommunalité coopérative: le cas de Grenoble in Lefeuvre MP. (dir) 2015 *Faire Métropole: de nouvelles règles du jeu?* Editions du Moniteur p. 168-180

¹⁴ Lefeuvre M.P. Régulations métropolitaines in Lefeuvre MP. (dir) 2015 *Faire Métropole: de nouvelles règles du jeu?* Editions du Moniteur, p.17

¹⁵ POPSU2. 2013 Nantes Rapport 2 Régulation territoriale, p. 94

plus transparent ou plus agile. Le même rapport conclut : « Le système de régulation qui a actuellement cours est établi formellement au sein de la communauté urbaine en 2008, c'est une régulation de contrôle, dans le sens où se sont les cadres en position hiérarchique élevée qui établissent les règles... »¹⁶.

En Angleterre, on constate que le phénomène de métropolisation entraîne des régulations territoriales plus équilibrées. Dans la *Greater Manchester Combined Authority* (GMCA) par exemple, il existe une plus grande similitude démographique et territoriale entre les districts regroupés, même si la ville centre reste toujours une référence. Manchester City, et les boroughs de Salford, Oldham ou Trafford entretiennent des rapports mutuels bien plus nuancés et équilibrés que dans les agglomérations françaises. Ce phénomène s'explique certainement par le fait que la planification urbaine et la gestion des services de la ville sont désormais entièrement cédés à la GMCA. Chaque district est représenté par un représentant élu qui a auparavant voté de manière égalitaire la mise en place d'un plan stratégique de développement urbain et économique à l'échelle de la *Combined Authority*. Même si la *Devolution Revolution* n'a pas encore eu lieu dans les proportions souhaitées par le gouvernement au moment de la loi de 2011, les quelques *Combined Authorities*, affichent un engagement volontaire et un rapport de force plus équilibré entre les collectivités locales.

D'autre part la législation anglaise encourage la création d'associations entre les collectivités locales et le secteur économique. Les *Local Enterprise Partnerships* consistent en des partenariats volontaires entre les entreprises et les collectivités locales pour favoriser la réalisation de choix stratégiques concernant les investissements publics et privés sur le territoire concerné. Ces partenariats ont la possibilité de recevoir des financements de l'État pour atteindre leurs objectifs et peuvent, de ce fait, jouer un rôle important dans la formation des nouvelles *Combined Authorities*.

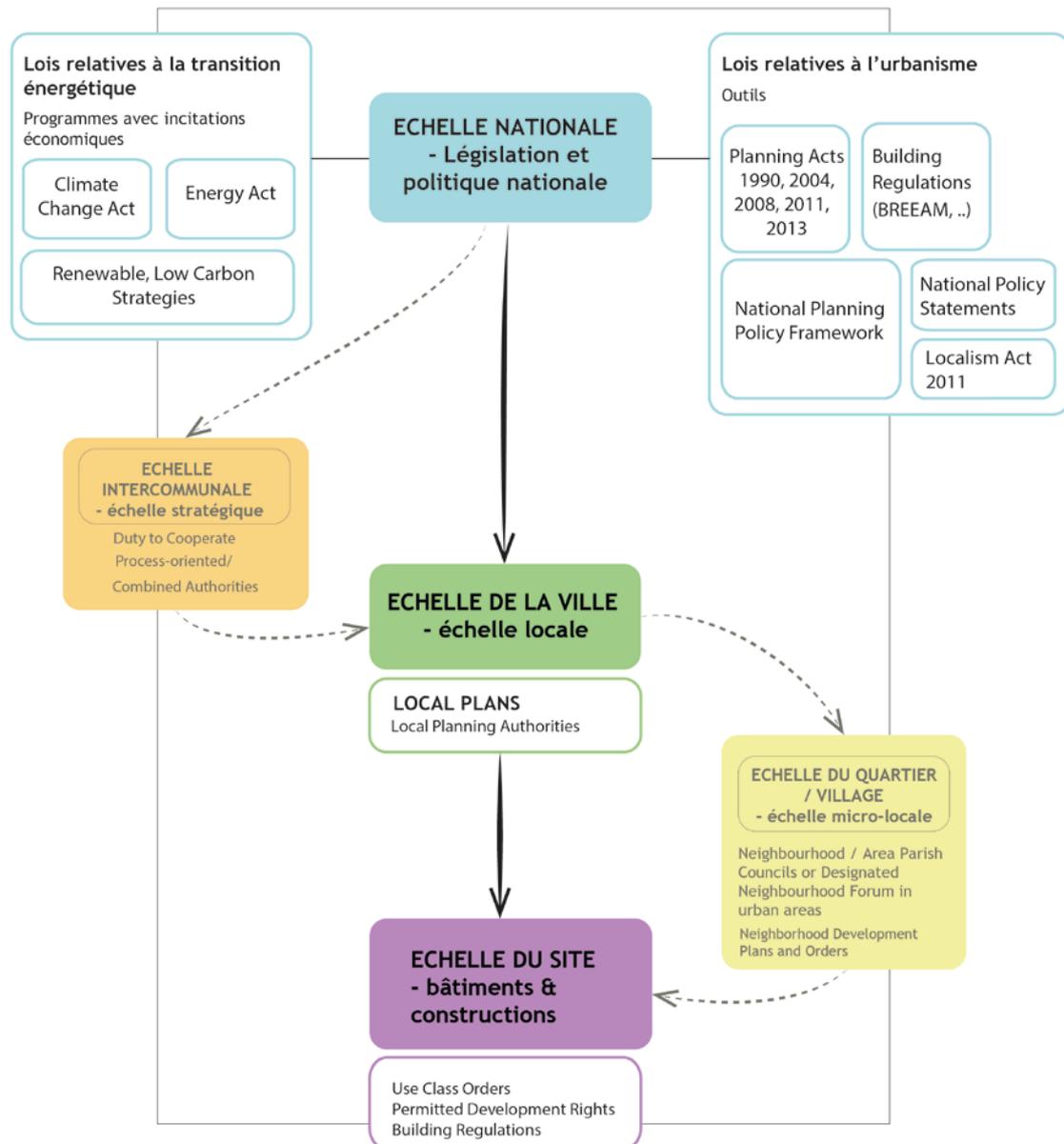
La régulation métropolitaine en Angleterre apparaît ainsi beaucoup plus pragmatique qu'en France. Les collectivités locales, bien moins nombreuses, négocient entre elles et avec l'Etat, avec le milieu des entreprises économiques et avec les associations locales. C'est sur cette base d'intérêts communs, que ce soit d'un point de vue économique ou social, ou autour d'un projet spécifique, comme par exemple un nouveau moyen de transport public ou la régénération d'un territoire, que se forment ces alliances.

D'autre part il est important d'évoquer la différence culturelle qui existe entre la France et l'Angleterre en ce qui concerne la relation des citoyens avec les collectivités locales et leurs représentants. Les citoyens britanniques sont bien moins proches de leurs élus qu'en France, et se sentent moins touchés par la transformation des structures institutionnelles quand elles ont lieu. Cette constatation se traduit notamment par une participation aux élections locales très faible. En revanche, le manque de *local political leadership* se fait de plus en plus sentir, et le nouveau personnage du Maire devrait faire évoluer cette relation distante en une relation plus forte, comme c'est le cas dans les villes qui ont déjà un Maire en place comme à Londres ou à Bristol.

Le processus de métropolisation se base donc bien dans les deux pays sur la régulation des relations entre institutions locales. Selon les systèmes de gestion territoriale en place, des difficultés techniques et politiques émergent et

¹⁶ op. cit p. 120

demandent une meilleure régulation - avec moins de superposition de pouvoirs locaux dans le cas de la France, et à l'inverse en Angleterre, avec la création d'une nouvelle représentation métropolitaine affichant davantage de pouvoirs dévolus. La métropolisation nécessite de plus un travail important sur l'identité partagée afin de renforcer l'image de la métropole auprès des citoyens et des investisseurs.



Le système britannique de planification urbaine

L'image métropolitaine

Le renforcement d'une identité métropolitaine est commun à toutes les métropoles françaises étudiées. Strasbourg est la ville européenne, Grenoble est la ville scientifique, Toulouse celle de l'aérospatiale, etc. Ces labels « de qualité » semblent surtout représenter une image globale et peu nuancée de la métropole à destination du monde extérieur. En effet, les représentants des métropoles françaises cherchent le plus souvent une façon de créer une métropole « symbolique » ou vécue en utilisant entre autres l'impact fort de grands projets urbains ou des événements culturels afin de renforcer leur image nationale et internationale. Les métropolitains devraient ainsi pouvoir s'identifier à cette nouvelle échelle démultipliée de leur ville¹⁷. Mais on constate le plus souvent que cette représentation est difficilement perçue par les populations locales, surtout au-delà de la ville centre.

On retrouve cette préoccupation dans plusieurs documents de la recherche POPSU2, par exemple à Toulouse: « ...la mobilisation d'architectes et d'urbanistes de renom, invités à livrer leur vision d'un futur pour Toulouse, a aidé la municipalité à élaborer la trame d'un discours décliné en une série d'opérations emblématiques »¹⁸ ; ou à Marseille, où les grands projets du port en particulier devaient attirer des investissements et de nouvelles populations, mais qui ont perpétué in fine des inégalités. Les projets phares de Strasbourg¹⁹ devraient donner une identité à la ville en contact avec le Rhin et la ville de Kiel sur la rive opposée, même si certaines des idées proposées semblent bien loin des préoccupations citoyennes. Dans le cas de Grenoble, il s'agit d'un « projet urbain scientifique, universitaire et économique », enraciné dans la tradition grenobloise, « l'ADN de la ville », et qui cherche à s'intégrer à la vie locale. Cependant les documents de recherche font la remarque que « ce projet a été confié à un architecte de renom » comme s'il avait besoin d'affirmer sa légitimité²⁰.

Ainsi ces initiatives à la grande échelle, même si elles bénéficient souvent d'un certain succès, ne sont pas toujours bien vécues par les citoyens qui ne se reconnaissent pas dans ces démarches déconnectées de leur quotidien²¹. Ceux-ci se focalisent davantage et de manière générale, sur un resserrement des projets à l'échelle locale et des investissements sur l'amélioration de leur quotidien. Certains projets spécifiques ont néanmoins valeur de représentation métropolitaine en même temps qu'un impact sur le fonctionnement de la métropole dans son ensemble. L'expansion des réseaux de transport en commun, et en particulier la construction de nouvelles lignes de tramway sont vécues comme un fait métropolitain et constituent en même temps un marquage représentatif de la ville durable. Ces projets améliorent directement la vie des populations, rapprochent les différentes communes et les quartiers et offrent de nouveaux espaces publics. « Le tram est un outil fondamental de construction de l'agglomération d'abord et de la métropole ensuite » commente Eric Chenderowsky à propos de Strasbourg²².

¹⁷ op.cit., p.11-12

¹⁸ Balti, S. Escaffré F. et Jaillot MC, Le territoire métropolitain in Escaffré F. et Jaillot MC (dir) *Une Trajectoire Métropolitaine: l'exemple de Toulouse*, Editions du Moniteur, p.59-60

¹⁹ Mazzoni C et Tsiomis Y. La métropole sur les deux rives in Mazzoni C. et D'Emilio L. (dir) 2014 *Strasbourg métropole : images et récits pour la ville-archipel*, Editions de la Commune p.137

²⁰ Seigneuret N. *Développement Durable, Analyse Comparative*, POPSU2 p.9

²¹ Voir par ex. Louargant S. et Le Bras D. L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble in Lefeuve MP. (dir) 2015 *Faire Métropole: de nouvelles règles du jeu?* Editions du Moniteur.167-181

²² Chenderovsky E. Stratégies en action in Mazzoni C. et D'Emilio L. (dir) 2014 *Strasbourg métropole : images et récits pour la ville-archipel*, Editions de la Commune p.153

Et Catherine Trautmann rajoute pour ce même cas : « Pour moi, ça devenait un élément de structuration de la ville, une réinterrogation de la manière dont les espaces se répartissent... ». ²³

Les grandes agglomérations anglaises cherchent elles aussi à se forger une identité positive renforcée. En revanche, celle-ci est le plus souvent basée sur l'histoire, la géographie et la culture locale partagée. Très marqués par les échecs urbanistiques et architecturaux des années 1960 - grands ensembles et villes nouvelles - les anglais se méfient aujourd'hui des grands gestes architecturaux et se tournent vers un urbanisme plus conservateur et moins réglementé. En l'absence d'urbanisme opérationnel, sauf dans quelques cas exceptionnels, ce sont le plus souvent les *developers* (aménageurs privés) qui forgent eux même l'image de la ville par la construction de nouveaux quartiers et bâtiments emblématiques.

L'innovation n'est pas au cœur des préoccupations des collectivités ou des citoyens en général, qui se concentrent davantage sur des sujets tels que l'accès au logement, au travail et à la nature. De ce fait, on ne retrouve pas autant qu'en France un besoin de créer de véritables « monuments » pour asseoir l'image des métropoles. Cette différence peut être attribuée aux moyens financiers plus faibles mais aussi à l'absence d'un maire cherchant la reconnaissance symbolique de son action pour la grandeur de sa ville.

La promotion du rayonnement national et international des villes passe de ce fait plutôt par le développement économique, appuyé par des événements culturels (festivals ou expos), ou par des améliorations des aménités urbaines plus classiques (transports publics, rues piétonnes, reconquêtes des rives fluviales, nouveaux espaces verts, etc). A Manchester par exemple, c'est le football qui donne spontanément cette image de marque avec un des clubs de renom situé dans la ville centre et l'autre à Trafford, autre district de la métropole. La ville construit ainsi une grande partie de sa stratégie touristique et économique autour de cette image et autour de son patrimoine remontant à la révolution industrielle qui la démarque comme ville d'entrepreneurs. Autre exemple à Bristol, où après un travail important en matière de valorisation des atouts urbains et naturels, et de communication en faveur de la ville durable, l'ancien maire de Bristol a su utiliser le label de Green City - Capitale Verte de l'Europe 2015 - afin d'assurer la promotion de sa ville auprès des habitants et à l'international.

Les anglais sont également peu citoyens dans l'âme et moins attachés à leurs grandes villes qu'en France. Dans les esprits et en pratique, l'attractivité du territoire national ne se concentre pas pour l'essentiel sur les grandes agglomérations du pays. De vastes territoires d'échelle subrégionale ont fait l'objet d'opérations spécifiques afin d'attirer des investissements économiques, en créant ou en inventant une image locale. L'estuaire de la Tamise par exemple - un espace longtemps délaissé et présentant de nombreuses friches industrielles - a été successivement désigné comme le *Thames Corridor* et le *Thames Gateway*, et a fait l'objet d'investissements publics conséquents pour faciliter la régénération urbaine par des initiatives privées. De 2004 à 2013, un établissement public d'aménagement a même été créé pour promouvoir ce territoire. Mais la plupart des initiatives, en dehors de celles liées aux Jeux Olympiques de 2012, n'ont pas abouti.

²³ Trautmann C. Ambition métropolitaine et souci d'urbanité in Mazzoni C. et D'Emilio L. (dir) 2014 *Strasbourg métropole: images et récits pour la ville-archipel*, Editions de la Commune p.114

Autre exemple remarquable, une partie du nord du pays porte depuis quelques temps le label de *Northern Powerhouse*. Il s'agit du vaste ensemble de villes de Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield et Newcastle. Avec une population de plus de 10 millions d'habitants, le *Northern Powerhouse* cherche à contrebalancer le pouvoir économique de Londres. Mais sans investissement public important d'accompagnement de cette démarche (transports publics, centres d'innovation scientifique, culture), il est peu probable que le label ait un effet significatif. Son symbolisme est d'ailleurs déjà contesté, du fait de la rivalité historique qui existe entre ces villes et la distance importante qui les sépare. Leur point commun principal reste sans doute leur ambition de rivaliser avec la capitale, ce qui exige une alliance forte entre elles. D'autre part le gouvernement actuel voit ce genre de projets de « *devolution* » avec bien moins de bienveillance que le précédent.

L'image métropolitaine est donc au cœur du renforcement des centres urbains majeurs que ce soit en France ou en Angleterre. Mais contrairement à la France structurée par un maillage fort de son territoire autour des principales grandes villes du pays, l'Angleterre, dont le poids économique et culturel de Londres handicape fortement le développement et l'influence des autres grandes villes du pays, se base sur une définition plus vague de la métropolisation soutenue par les grandes agglomérations, mais pouvant aussi englober plusieurs villes ou même de vastes territoires semi-ruraux.

La participation citoyenne dans la création de la métropole

La métropole, pour sortir de l'objet institutionnel, doit être appréhendée de manière forte par les citoyens. Comme le dit Pierre Veltz : « Tel est le vrai défi de la métropolisation, défi social plus que spatial »²⁴ ; ou encore Alain Bourdin faisant référence à la perception de fragilité que peuvent créer les métropoles : « ...les démarches participatives s'imposent car c'est le seul moyen de pouvoir mettre en œuvre une action collective »²⁵.

Les documents de recherche POPSU2 indiquent qu'en France, et surtout à l'échelle des quartiers, la participation citoyenne est de plus en plus présente dans les démarches de projets d'urbanisme. A Nantes par exemple, une technique de « diagnostic en marchant » a été utilisée pour améliorer la gestion de quartiers en y faisant participer tous les services et les habitants concernés²⁶. A Grenoble, les associations se sont mobilisées pour créer une structure à l'échelle de l'agglomération et ainsi influencer le SCOT en participant à sa production « pour permettre à un public non initié aux problématiques de l'aménagement de s'informer et de se sensibiliser à la démarche globale du Scot... »²⁷.

Par ailleurs ces documents ne mentionnent que rarement la recherche de méthodes expérimentales et réussies pour impliquer les populations dans la construction métropolitaine. Certains exemples sont remarquables parce

²⁴ Veltz P. La métropole, oui, mais...in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014 p. 12

²⁵ Bourdin A. La fragilité : un problème d'urbanisme in Bourdin A. (d) 2015 *La Métropole Fragile*, Editions du Moniteur p.19

²⁶ Bossé A. L'utilisateur dans la construction métropolitaine nantaise in Lefeuvre MP. (dir) 2015 *Faire Métropole: de nouvelles règles du jeu?* Editions du Moniteur pp.128-129, 134-135, 137

²⁷ Gourgues G. LA participation métropolitaine contre la démocratie ? Le Scot participatif grenoblois in Lefeuvre MP. (dir) 2015 *Faire Métropole: de nouvelles règles du jeu?* Editions du Moniteur p.105

qu'exceptionnels, et méritent d'être diffusés. A Strasbourg, des Ateliers de débats entre experts et habitants et centrés autour de projets métropolitains ont été créés, entre autres pour établir une vision partagée de la métropole: la Muz' strasbourgeoise est « une structure nomade très simple, faite pour amener l'Atelier urbain « chez l'habitant » [et qui] s'installe de manière temporaire et ciblée dans les quartiers hors centre-ville ». ²⁸ En revanche, même ici l'analyse de POPSU2 remarque que « la connexion entre cette thématique et la « question métropolitaine » ne semble pas être évidente » ²⁹.

Dans le cas de Grenoble où des efforts ont également été faits pour encourager la participation, le résultat est une série de structures, relations institutionnelles et instruments techniques trop complexes pour véritablement impliquer les citoyens ³⁰. « Participer au Scot, document de planification d'échelle métropolitaine et éminemment technique, constitue une acrobatie...pour des réseaux d'habitants structurés par ailleurs à des échelles plus restreintes d'action publique. » ³¹ Passer de l'échelle du projet ou même du quartier à la métropole, est très difficile pour assurer l'engagement citoyen. « Pour les associations (d'habitants, environnementales notamment) qui constituent un public très actif des espaces participatifs urbains, une action d'ampleur métropolitaine, si elle n'est pas inenvisageable, se présente d'emblée comme un défi, ne serait-ce qu'en termes d'organisation » ³².

La hiérarchie institutionnelle et les relations entre collectivités restent extrêmement complexes pour les habitants. Les listes d'institutions engagées dans la préparation du Scot de Grenoble ³³ ou dans la construction métropolitaine de Nantes ne sont accessibles qu'aux initiés : « Nos entretiens ont souvent débuté par un recours à l'organigramme parce que beaucoup de techniciens et de cadres n'arrivaient pas à se souvenir précisément de l'organisation d'ensemble » ³⁴. « On observe une sédimentation des modes organisationnels, d'où parfois le sentiment d'une lecture complexe jusqu'à la confusion de l'organisation métropolitaine et des processus de décision » ³⁵. Dans ce schéma complexe, le Maire reste le référent politique et institutionnel par excellence pour les citoyens. Dans la ville-centre où les projets métropolitains sont souvent plus visibles et où les populations sont plus diverses, la contestation et la participation sont plus fréquentes. A. Grigorovischi reconnaît ce fait dans le cas de l'Atelier urbain, élément central de la participation à Strasbourg et se demande « serait-il envisageable d'élargir le périmètre de réflexion de l'Atelier urbain à plus grande échelle ? » ³⁶.

En Angleterre, où les collectivités locales sont moins présentes et où la figure du Maire n'existe pour l'instant que dans des cas exceptionnels, de nombreuses

²⁸ Grigorovischi. A. L'Atelier urbain de Strasbourg – Entre expérience et expérimentation in Mazzoni C. et D'Emilio L. (dir) 2014 *Strasbourg métropole : images et récits pour la ville–archipel*, Editions de la Commune p.164

²⁹ Seigneuret N. *Développement Durable, Analyse Comparative POPSU2*, p.9

³⁰ Voir Gourgues G. LA participation métropolitaine contre la démocratie ? Le Scot participatif grenoblois in Lefeuvre MP. (dir) 2015 *Faire Métropole: de nouvelles règles du jeu?* Editions du Moniteur pp. 105-108 et encore 116-119

³¹ op. cit p.118

³² op.cit.p 101

³³ op.cit. p.103

³⁴ Garat I et Debré C. Huiler la mécanique métropolitaine : l'exemple nantais in Lefeuvre MP. (dir) 2015 *Faire Métropole: de nouvelles règles du jeu?* Editions du Moniteur p.30

³⁵ op.cit. p.42

³⁶ Grigorovischi. A. L'Atelier urbain de Strasbourg – Entre expérience et expérimentation in Mazzoni C. et D'Emilio L. (dir) 2014 *Strasbourg métropole : images et récits pour la ville–archipel*, Editions de la Commune p. 167

associations de défense du patrimoine, de la nature, du paysage, etc, sont établies depuis longtemps ou apparaissent toujours spontanément face aux différents projets perçus comme une atteinte à la qualité d'un territoire ou d'une communauté. Ces associations sont très vigilantes et souvent très influentes. La loi exige qu'elles soient consultées pendant le processus de préparation des plans d'urbanisme et les autorise à contester les demandes de permis de construire avant leur approbation par le *district* ou le *borough*. Les *developers* sont très conscients de leur poids et les consultent très tôt dans l'élaboration de projets d'envergure. Par exemple, le groupe Argent responsable du projet de King's Cross à Londres a beaucoup investi de temps et de ressources pendant les nombreuses années du projet pour consulter les habitants des quartiers environnants et les faire participer concrètement à la fabrication du projet.

Des techniques développés par des agences extérieures aux institutions publiques ou associations à but non-lucratif sont maintenant établies pour aider à l'organisation de la participation publique à la préparation des plans d'urbanisme : *Planning for Real, Placecheck, Enquire by Design*. En 2005 le Royal Town Planning Institute, corps professionnel des urbanistes, a publié un document de recommandations³⁷ dans le but d'aider ses membres à faire de la participation un instrument efficace du processus de la construction urbaine.

Enfin le Localism Act, loi de 2011, donne la possibilité aux résidents ou entreprises locales de s'organiser en association pour préparer un plan d'urbanisme pour leur quartier (*Neighbourhood plan*)³⁸. Ce document légal doit être conforme aux normes nationales et au plan local de la collectivité, mais une fois approuvé par une majorité, a un poids équivalent à celui du plan local. La préparation de ces plans, très peu assistée par les institutions locales, est loin d'être simple et doit être financée presque entièrement par les associations. Ils dépendent très souvent de la présence de bénévoles bien informés, et existent donc rarement dans les quartiers les plus démunis. Là encore, la véritable participation citoyenne se fait à l'échelle locale.

Il existe donc en Angleterre une participation 'invitée' officiellement par les institutions locales dans le cadre de plans ou de projets, et une autre initiée par les citoyens ou leurs associations, ou par les *developers* eux-mêmes. La situation est plus variée qu'en France, où la consultation est davantage structurée et organisée presque exclusivement par les collectivités locales. Des bureaux d'études d'architecture et urbanisme se spécialisent même en consultation publique pour répondre à une demande croissante d'innovation et de qualité en matière de participation, créant une multitude d'acteurs et de format de consultation. Néanmoins, on peut constater que la participation citoyenne à l'échelle de la métropole rencontre les mêmes difficultés qu'en France. Ici aussi la question de la grande échelle et des enjeux métropolitains est difficilement appréhendable par les citoyens.

³⁷ Royal Town Planning Institute 2005 Good Practice Note 1 Guidelines on Effective Community Involvement and Consultation

³⁸ <http://www.rtpi.org.uk/planning-aid/neighbourhood-planning>

Partie 2 : La ville durable en France et au Royaume Uni

Depuis la fin des années 1980 et à la suite de plusieurs lois, plans nationaux et financements, les collectivités françaises ont progressivement intégré les éléments essentiels et fondateurs de leur politique de développement durable. Après la création de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) en 1991 et la mise en place des Agendas 21, de nombreuses initiatives liées à la réduction de l'empreinte carbone et à la lutte contre le changement climatique ont vu le jour dans la plupart des grandes villes de France. De ce fait, et comme c'est le cas dans d'autres pays européens, la dimension environnementale tient maintenant une place primordiale dans la construction de la ville et des projets urbains, même si les approches varient souvent d'une ville à l'autre³⁹.

La politique du développement durable en Angleterre a elle aussi débuté pendant la même période. Elle s'opère à trois niveaux complémentaires mais indépendants les uns des autres : les lois et réglementations nationales, le système de planification autour des documents d'urbanisme locaux et l'action des groupes organisés de type associations. Contrairement à la France, l'action en faveur de la ville durable n'est pas centrée pour l'essentiel sur les principales agglomérations urbaines du pays et se retrouve aussi bien au niveau national qu'au niveau micro-local, souvent à l'initiative des associations qui exercent une pression conséquente sur les projets de développement.

Ville durable et métropolisation

Le paradigme de la ville durable devrait être un élément fédérateur contribuant à faciliter le processus de métropolisation. Il repose sur une approche systémique et non plus sectorielle, et impose de ce fait aux services des collectivités locales d'adopter des pratiques transversales quand elles fonctionnent encore trop souvent en services indépendants les uns des autres. C'est une approche interscalaire et globale qui nécessite la collaboration de nombreux partenaires, ce qui est souligné dans les textes de POPSU2 tel que *Développement Durable, Analyse Comparative* qui résume clairement les défis de la politique durable des grandes villes françaises. Les documents évoquent des exemples emblématiques comme les nombreuses lignes de tramway, symbole du transport durable, ainsi que les Ecoquartiers répondant à un désir d'expérimentation à l'échelle de l'îlot ou du quartier en matière de construction durable ou d'économie d'énergie.

Après le constat de la nécessité d'élargir la réflexion à une échelle plus large que celle du quartier, la démarche Ecocité a été lancée par l'Etat afin d'apporter une dimension plus stratégique à la ville durable. Le programme Ecocité, commencé en 2008, s'adressait aux territoires métropolitains avant la création officielle des métropoles par la loi, et concentrait ses efforts sur les grandes agglomérations existantes : « ...les écocités doivent permettre d'articuler les différents objectifs du développement urbain durable, de manière transversale et intégrée et d'expérimenter d'autres approches du projet urbain »⁴⁰. Dans la plupart des cas, les Ecocités ont exigé des élus et des techniciens de s'affranchir des limites

³⁹ Novarina G et Seigneuret N. Quelle planification pour la ville durable ? in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014 p.62

⁴⁰ Hébert F. (dir) 2015 Villes en transition – *L'expérience partagée des Ecocités*, Parenthèses p. 9

institutionnelles pour considérer des territoires pertinents. Le cas de Nantes-Saint Nazaire en est un exemple : le projet « éco-métropole au bord de l'eau » exigeait de travailler et collaborer à une échelle qui dépasse largement les frontières administratives : « Le pari est par ailleurs fait d'une gouvernance par l'informel et par le projet »⁴¹. Nantes est aujourd'hui une métropole officielle alors que Saint-Nazaire ne l'est pas, mais les deux agglomérations continuent de collaborer dans le cadre du programme Ecocité.

L'agglomération de Montpellier reste un des exemples phares d'expérimentation concernant la ville durable de la grande échelle. Très tôt, elle a adopté à travers son SCOT, une approche décrite comme « l'inversion du regard » par laquelle « la ville est pensée depuis les espaces naturels et agricoles et non plus à partir d'une vision urbaine ethnocentrique »⁴². Grâce à cette approche centrale et protectrice de l'environnement, et la reconnaissance partagée de sa valeur pour l'ensemble de l'agglomération, la ville a réussi à rapidement mettre en place de nombreuses initiatives durables comme son vaste réseau de tramway qui s'étend aujourd'hui sur un grand nombre de communes périphériques de l'agglomération. D'un point de vue méthodologique et pour mieux adapter les procédures de développement durable au contexte local et favoriser leur intégration avec les acteurs locaux, la ville de Montpellier a élaboré un document d'évaluation des projets d'aménagement et d'urbanisme (la Grille AURA⁴³) qui traduit la politique nationale en matière de développement durable, y compris les objectifs du programme Ecocité, et en fait un instrument non-réglementaire mais flexible et accessible de type charte.

En Angleterre, la problématique de la gouvernance par rapport au développement durable ne se pose pas de la même façon qu'en France. Parallèlement aux politiques et aux lois nationales de maîtrise de l'énergie et de réduction de l'empreinte carbone, l'application des mesures environnementales passe pour l'essentiel par les lois d'urbanisme (*planning*) et en particulier par le *National Planning Policy Framework* (NPPF) daté de 2012 et issu du *Localism Act* de 2011. Ce document interprète la notion de développement durable (*sustainable development*) telle qu'elle a été définie par l'organisation des Nations Unies. Cette définition reste très générale et sujette à de nombreuses interprétations. Basée sur les trois piliers, économique, social et environnemental, et insistant sur leur interdépendance, l'interprétation anglaise met néanmoins dans les faits plus de poids sur le pilier économique que sur les deux autres.⁴⁴

⁴¹ op. cit, pp 51-57

⁴² op.cit. p.39

⁴³ <http://www.montpellier.fr/3533-referentiel-en-urbanisme-durable-aura-.htm#par60754>

⁴⁴ National Planning Policy Framework: www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework-2, p.6 Section 1

Voir aussi <https://www.gov.uk/guidance/national-planning-policy-framework/achieving-sustainable-development>

THE NATIONAL PLANNING POLICY FRAMEWORK - EXTRAITS DE LA PREFACE

“Les projets de développement qui sont durables doivent être approuvés sans délais – le développement durable doit être le postulat à la base de chaque plan, et de chaque décision.”

“Afin de remplir son rôle de soutien à la réalisation de projets de développement durable, la planification urbaine ne doit pas simplement être un examen. La planification urbaine doit être un exercice créatif et trouver des solutions pour mettre en valeur et améliorer les lieux dans lesquels nous vivons.”

“Les populations ont été écartées de toute forme de participation, en grande partie parce que la législation sur l’urbanisme, elle-même, est devenue trop compliquée donc opaque pour la plupart des citoyens à l’exception de quelques spécialistes. Ce document, le “National Planning Policy Framework” change ce fait. En remplaçant près d’un millier de pages de règlement national par environ une cinquantaine, écrites simplement et clairement, nous encourageons le retour des populations au sein de l’urbanisme.”

De plus, la protection de l’environnement et le développement durable se heurtent aux différentes politiques gouvernementales de construction de logements qui se succèdent depuis les années 1990. Le pays souffre d’une pénurie de logements particulièrement grave dans les grandes agglomérations. En effet, avec une population légèrement inférieure en nombre à celle de la France, le pays est quatre fois plus petit et donc bien plus dense⁴⁵. Remédier à ce problème est devenu une des priorités de gouvernements successifs. Mais la mise en place de politiques urbaines pour résoudre le problème du logement se heurte à de nombreux obstacles. L’extension des agglomérations est considérée comme une atteinte au mode de vie des habitants périurbains tandis que la densification des aires urbaines existantes est également mal vue et contestée. Il est donc très difficile de trouver des terrains à construire adéquats qui ne soient pas directement attaqués par les associations locales. Les collectivités locales essaient de ce fait de concentrer les nouveaux quartiers sur les friches urbaines - les *brown field sites* -, aujourd’hui de plus en plus rares et chères. De plus les ceintures vertes, ces larges espaces de campagne préservés autour de plusieurs grandes villes anglaises pour empêcher l’étalement urbain -*urban sprawl*-, connaissent aujourd’hui une pression extrêmement élevée.

La promotion de la ville durable passe certes par l’Etat et les collectivités locales, mais également par plusieurs organisations indépendantes qui s’intéressent non seulement à la protection de l’environnement mais aussi plus généralement à l’amélioration de la qualité de vie et la promotion des villes : *Core Cities*, une association des dix plus grandes villes de Grande Bretagne (hors Londres) ; le *Centre for Cities*, un centre indépendant de recherche sur les villes (secteur économique en particulier) ; *Place Alliance*, le *Urban Design Group* ou l’*Academy of Urbanism*, des associations de professionnels ayant pour but d’améliorer la qualité de l’espace public urbain. Ces organisations ont leurs propres publications et organisent régulièrement des débats et conférences ouverts à tous. Les corps

⁴⁵ France Métropolitaine – 551 700 km², population 64 859 000 (Jan 2017), densité 116/km² ; Angleterre – 130 280 km². Population 54 786 300 (estimation 2015), densité 420/km²

professionnels tels que *le Royal Town Planning Institute* pour les urbanistes, *le Royal Institute of British Architects* pour les architectes, ou *le Landscape Institute pour les paysagistes* sont également très influents dans la promotion de la ville durable.

Le développement durable et l'échelle de gouvernance

Le développement de la ville durable apparaît donc comme essentiel au processus de création des métropoles. Il répond à des enjeux qui n'ont pas de frontières administratives et exigent une approche de collaboration globale. L'échelle de la métropole semble donc idéale pour développer ce travail de fond et permettre aux acteurs d'adopter des pratiques à la fois durables et métropolitaines. Les documents de recherche de POPSU2 font référence à ce « vecteur de transversalité » et à l'articulation entre échelles et thématiques⁴⁶. Ils remarquent également que les métropoles étudiées ne suivent pas forcément le même processus⁴⁷. Cependant, même s'il existe des exceptions, le discours général revient fréquemment aux relations entre institutions, que celles-ci soient locales ou étatique, ce qui reflète une certaine réalité française où la régulation est incontournable et l'action ne peut qu'être initiée par les institutions dans un cadre hiérarchisé. Cette réalité semble contraindre l'avancée des actions liées au développement durable ou encore la perception de la métropole par les citoyens. Les solutions les plus adaptées se heurtent souvent à des conflits politiques ou institutionnels et peuvent parfois être retardées ou même bloquées.

C'est donc cette vision stratégique globale et partagée de la métropole qu'il s'agit de construire en dépassant les limites institutionnelles et leurs blocages. Giles Novarina et Natacha Seigneuret⁴⁸ avertissent que « les choix et la localisation des projets, qui participent à une stratégie de développement urbain durable... passe par une planification préalable qualifiée par les théoriciens de l'urbanisme de *strategic spatial planning* ...fondée sur la construction d'une vision des lieux et de leur transformation ». Cette vision, si elle était partagée, pourrait surmonter les divisions institutionnelles et mobiliser les élus et les citoyens autant par rapport au développement durable que pour la métropolisation. Dans le cas de Strasbourg, la symbiose entre la construction de la métropole et le développement durable, en grande partie renforcée par le tramway, a eu des effets positifs et permis d'avoir un nouveau regard sur l'agglomération. Comme le dit E. Chenderowski : « Avec Ecocité, on a pris conscience qu'on ne peut avoir un rayonnement métropolitain que si on affirme également une prégnance du centre, une masse critique. C'est une manière aussi d'inscrire un ensemble de projets dans une figure appréhendable pour les décideurs, habitants ou investisseurs »⁴⁹. Cependant il avertit également que « ce ne sont pas les équipements métropolitains qui font nécessairement la qualité de la vie quotidienne. La qualité s'appuie sur chaque situation locale... »⁵⁰. Les propositions d'envergure en faveur de la ville durable sont en effet souvent initiées par et concentrées sur la ville-centre et donc en renforcent la primauté par rapport aux communes périphériques qui n'adhèrent pas toujours au projet.

⁴⁶ Seigneuret N. *Développement Durable, Analyse Comparative*, POPSU2 p.7

⁴⁷ op cit, p.12

⁴⁸ Novarina G et Seigneuret N. Quelle planification pour la ville durable ? in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014 p.61

⁴⁹ Chenderovsky E. Stratégies en action in Mazzoni C. et D'Emilio L. (dir) 2014 *Strasbourg métropole : images et récits pour la ville-archipel*, Editions de la Commune, p.153

⁵⁰ op.cit, p.155

D'autre part une certaine vision française de l'innovation technique de la ville durable favorise les projets technologiques plutôt que des mesures plus globales et stratégiques dont l'impact direct est plus difficile à évaluer. Par exemple, contrairement aux objectifs premiers de la démarche Ecocité qui s'attachaient à promouvoir une stratégie globale pour la ville durable, les projets finalement aidés financièrement par le programme Ville de Demain ont tenu un rôle de démonstrateur urbain limité. Cette constatation est illustrée par le commentaire suivant : « Les critères de sélection [pour bénéficier du soutien financier de l'état] obligent à une segmentation des questions urbaines, difficile à concevoir dans une démarche de développement durable qui met l'accent sur la nécessaire transversalité. Ils entraînent de plus une survalorisation des solutions technologiques »⁵¹. Ce phénomène est clairement mis à jour par l'exemple de la presqu'île de Grenoble: « les projets lancés sont présentés comme des « briques » permettant de valider des solutions technologiques, qui pourront ensuite faire l'objet d'applications multiples à l'échelle plus large d'une agglomération, perçue comme une sorte de laboratoire pour la construction d'une ville post-carbone ». ⁵² Ces démonstrateurs de constructions durables présentent un intérêt certain même si jusqu'à présent leur impact reste relativement limité. Mais c'est aussi réduire la ville durable à des expérimentations techniques au détriment de réflexions plus globales sur la gestion des villes et leur interaction avec acteurs privés et habitants.

En Angleterre, la mise en œuvre de la politique du développement durable au niveau national est principalement dans les mains de la *Environment Agency*, l'organisme d'état chargé de la protection et de la mise en valeur de l'environnement (qualité de l'air et de l'eau, tri des déchets, protection des cours d'eau, etc). Une proportion importante de ses ressources étant orientée vers le contrôle des inondations, il ne lui reste que très peu de moyens pour les autres aspects du développement durable. D'autre part quand l'état décide d'investir dans les transports en commun, ce qui arrive relativement rarement, les raisons sont principalement économiques plutôt qu'environnementales, même si elles peuvent être justifiées par la définition du *sustainable development*. L'exemple le plus récent est celui de Crossrail, une nouvelle ligne de métro à Londres, favorisant les transports durables, et partiellement financé par le secteur privé au vu des avantages économiques qu'elle devrait générer.

Au niveau local, les documents d'urbanisme des collectivités et en particulier les plans d'urbanisme, offrent comme en France une vision d'ensemble et des objectifs à long terme pour encourager le développement durable et l'écocitoyenneté. Ils doivent donc expliciter de manière claire comment ils envisagent de promouvoir le développement durable à leur échelle, soit celle du *district / borough*. Chaque plan incorpore les orientations correspondant au développement durable et les conditions pour approuver un permis de construire respectant les principes durables, comme définis dans le NPPF. Dans la pratique, les plans locaux accordent plus de poids à la dimension économique et encouragent l'aménagement et surtout la construction de logements. Ces plans ne sont pas réglementaires et chaque *district* peut adopter le format approprié pour son territoire. Il est également nécessaire d'insister sur le fait que les plans ne sont pas imposables aux tiers et que les permis sont la plupart du temps négociés, prenant ainsi en considération d'autres éléments que les orientations du plan d'urbanisme.

⁵¹ Seigneuret N. *Développement Durable, Analyse Comparative POPSU2*, p. 11

⁵² Novarina G et Seigneuret N. Quelle planification pour la ville durable ? in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014 p.63

D'autre part les agglomérations ayant le statut de *Combined Authority* peuvent dorénavant développer leurs propres politiques environnementales et selon leurs priorités. La *Greater Manchester Combined Authority* par exemple a élaboré sa propre politique énergétique, et travaille avec le *Greater Manchester Waste Disposal Authority* pour une meilleure gestion des déchets. Ces initiatives sont locales, et peuvent être encouragées par des subventions mais ne sont pas imposées par l'Etat.⁵³

Un rapport récent préparé par la Town and Country Planning Association (TCPA) dénonce les plans locaux d'urbanisme comme n'étant pas à la hauteur des défis du changement climatique⁵⁴. Ce même document accuse en grande partie le manque de clarté des lois qui donnent la priorité à la construction de logements aux dépens de la protection environnementale et du développement durable. En effet, si les plans d'urbanisme et la gestion urbaine sont la responsabilité des collectivités locales, les initiatives et la mise en œuvre des projets sont le plus souvent à l'initiative du secteur privé, ou même du volontariat (connu sous le nom de troisième secteur, « *third sector* »). Sauf rares exceptions, l'urbanisme opérationnel n'existe pas en Grande Bretagne. Par conséquent la réalisation des objectifs de développement urbain d'une collectivité dépend presque entièrement de la volonté des *developers* et celle-ci à son tour dépend en grande partie du marché existant. Les objectifs environnementaux exprimés dans les plans d'urbanisme ne seront pas réalisés si les acteurs du secteur privé y voient des surcoûts plutôt que des bénéfices. De même, si un projet proposé présente des avantages économiques comme la création d'emplois, la collectivité pourrait alors céder sur des aspects moins prioritaires comme souvent les mesures durables. En revanche, il est certain qu'avec la culture croissante du développement durable (pression locale des habitants) et les objectifs de l'ONU (pression à l'échelle nationale), les acteurs locaux se retrouvent de plus en plus dans l'obligation de répondre aux attentes fortes en matière de développement durable.

Cependant, grâce à la flexibilité du système, le secteur privé peut parfois prendre des initiatives allant au-delà des objectifs initiaux de développement durable et créant un impact positif important. L'exemple de la régénération du quartier de King's Cross/St. Pancras à Londres est emblématique. Il s'agit d'un projet privé de transformation d'une friche ferroviaire de 27 hectares en un nouveau quartier londonien. Tout a été fait à l'initiative du *developer* pour que ce projet soit d'un très haut niveau de développement durable (énergie, déchets, espaces verts, réutilisation de matériaux, mixité) afin de le transformer en quartier représentatif d'un futur durable.

En France, c'est donc les acteurs publics qui restent sur le devant de la scène en matière de ville durable. Les différentes structures, nationales et locales, se partagent les initiatives mais cette répartition n'est pas toujours évidente et la relative petite échelle de la commune reste encore puissante au détriment de l'échelle intercommunale ou métropolitaine, pourtant plus pertinente en matière de développement durable. Le commentaire suivant sur Grenoble résume bien la situation : « ...la « modernité durable passera pas un renouvellement des échelles de la gouvernance urbaine ...le projet technologique paraît plus fort que le projet urbain et le projet de la Ville de Grenoble plus fort que celui de la Métro»⁵⁵. De

⁵³ Vaughan, Henry (2012-11-01). *Bulk-buying' fuel scheme could see Greater Manchester residents' energy bills slashed* in mancunianmatters.co.uk.

⁵⁴ Town and Country Planning Association 2016 *Planning for The Climate Challenge? Understanding the Performance of English Local Plans*.

⁵⁵ Seigneuret N. *Développement Durable, Analyse Comparative POPSU2 Annexe Grenoble*, p.4

plus, les citoyens ou acteurs du secteur privé sont très rarement sollicités pour le travail de réflexion en amont « ce qui gêne l'émergence d'un système d'action du développement économique qui soit intégré à l'échelle intercommunale. Cette situation de flou voire de dédoublement dans la répartition des compétences est renforcée par le fait que la compétence d'urbanisme n'est pas déléguée au niveau communautaire, mais au contraire jalousement gardée par les communes⁵⁶. »

Dans le cas de l'Angleterre, la politique générale du développement durable est également institutionnelle mais son application dépend en grande partie d'initiatives privées, du fait, encore une fois, de la faiblesse des moyens des collectivités locales et de leur manque de pouvoir politique pour impulser des projets durables. Mais ici aussi, malgré un discours faisant référence à la transversalité et la complémentarité des problématiques durables, les actions ont encore tendance à être thématiques et compartimentées.⁵⁷

Ecocitoyen et ville durable

Un des objectifs principaux des politiques de développement durable reste « le développement d'une écocitoyenneté et d'une acculturation à la ville durable »⁵⁸. Cependant, de même que pour le processus de création des métropoles, la question se pose sur le vécu et l'implication des citoyens, et jusqu'où les programmes de développement durable peuvent influencer et modifier les comportements : « ...le dispositif participatif - en théorie conçu pour accompagner une forte adhésion de la population et une implication de chacun dans la conception des réponses aux changements globaux - n'est pas destiné aux profanes »⁵⁹. Les projets techniques priment encore sur ceux plus sociaux, et restent trop souvent en marge des préoccupations du citoyen et de son quotidien, tandis que les programmes par catégorie (bâtiments à basse consommation énergétique, gestion des eaux pluviales, recyclage des déchets, etc) prennent le dessus sur les projets plus transversaux et globaux. Même quand les politiques de développement durable sont initiées par des groupes locaux comme à Grenoble, ceux-ci n'incluent pas toujours la majorité de la population affectée : « ...le choix de cette opération s'est fait sous la pression des acteurs locaux influents que sont le milieu scientifique, les élus de la ville centre et les aménageurs. Il contribue à faire prévaloir une vision techniciste du développement durable...et ce au détriment d'un débat...qui impliquerait plus largement la société civile»⁶⁰.

La démarche Ecocité semblait un programme idéal pour sensibiliser les citoyens à la ville durable et à l'échelle de la métropole. Cependant même si le label Ecocité a fait l'objet de promotion à l'attention des citoyens dans quelques métropoles, il reste reconnu seulement par les professionnels, les techniciens et les élus qui y

⁵⁶ Lipossier R. Ecosystème d'innovation, stratégie de développement économique et projets urbains à Grenoble, in POPSU2 2013 Grenoble, deuxième thématique p.121

⁵⁷ La Stratégie de développement durable du Royaume-Uni (the UK Sustainable Development Strategy Securing the Future) énonce cinq principes directeurs du développement durable : vivre dans les limites environnementales de la planète ; Assurer une société forte, saine et juste ; Réaliser une économie durable; Promouvoir la bonne gouvernance; Et utiliser la science rationnelle de manière responsable
Planning Practice Guidance, <http://planningguidance.communities.gov.uk>

⁵⁸ Seigneuret N. *Développement Durable, Analyse Comparative* POPSU2, p.2

⁵⁹ Rouyer A. Le plan climat-énergie territorial ou la ville durable à l'heure métropolitaine in Escaffré F. et Jaillet MC (dir) *Une Trajectoire Métropolitaine : l'exemple de Toulouse*, Editions du Moniteur p.105

⁶⁰ Novarina G et Seigneuret N. Quelle planification pour la ville durable ? in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014p.63

travaillent. On remarque d'ailleurs que même dans un des ouvrages de POPSU2, ayant rapport à la ville durable, le programme Ecocité n'est jamais mentionné⁶¹.

D'autre part le chercheur A. Bourdin avertit des risques posés par les projets technologiques qui peuvent entraîner des surcoûts pour les plus démunis, et un rejet de toute la notion de développement durable⁶². Le cas du centre de Marseille par exemple met en évidence les effets négatifs et les conflits possibles⁶³ de mesures éloignées des citoyens.

En Angleterre, l'action d'associations nationales très puissantes telles que la « Campaign to Protect Rural England » ou le National Trust, ainsi que les Nimbys (*Not In My Back Yard*), des groupes de pression anti-construction, est extrêmement présente. Par exemple, leur importance s'est vue démontrée de manière très claire en 2008, lors de la désignation d'une douzaine d'Eco-towns par le gouvernement, de petites villes nouvelles de 5 000 à 10 000 habitants, résilientes au changement climatique, mais ne faisant pas partie d'une aire urbaine existante. Ce projet d'envergure n'a cependant pas réussi à prospérer du fait des multiples pressions locales. D'après Tomozeiu, D., and S. Joss. 2014⁶⁴, cet échec reflète également des tensions entre les services de l'Etat d'une part, et entre l'Etat et les collectivités locales d'autre part. Une seule Eco-town, North West Bicester, est aujourd'hui en construction. En 2016, le gouvernement a annoncé, toujours dans le cadre de la politique du logement, qu'il voulait encourager la construction de *Garden Villages* et *Garden towns*. Comme les Eco-towns, ces aménagements urbains verdoyants restent détachés des agglomérations existantes pour éviter au maximum la confrontation avec les habitants des quartiers voisins. Elles sont de ce fait isolées et très mal reliées aux villes principales par des lignes de train ou autres transports en commun performant, remettant ainsi en cause leur véritable niveau de durabilité. Leur acceptation par les habitants des localités environnantes n'est cependant toujours pas garantie.

Ces associations peuvent avoir des effets très variés sur le développement durable et l'aménagement en général en s'opposant aussi bien à l'installation d'éoliennes qu'aux extensions urbaines, ou encore à la démolition de bâtiments anciens nécessaire à la construction de futurs logements. Les contestations restent principalement à l'échelle du quartier puisque c'est à cette échelle que les habitants se sentent particulièrement concernés par les projets. L'exception de taille reste le débat autour des ceintures vertes des grandes agglomérations anglaises. Toute tentative d'atteinte à la ceinture verte est fortement contestée par les citoyens et les collectivités locales⁶⁵. Cependant on observe un véritable débat « métropolitain » qui incite à une urbanisation contrôlée de ces ceintures vertes pour remédier à la pénurie des logements⁶⁶.

Certaines organisations plus locales s'intéressent aux problématiques environnementales et de développement durable, telles que *Design South East*,

⁶¹ Rouyer A. Le plan climat-énergie territorial ou la ville durable à l'heure métropolitaine in Escaffré F. et Jaillet MC (ed) *Une Trajectoire Métropolitaine : l'exemple de Toulouse*, Editions du Moniteur

⁶² Bourdin A. La fragilité : un problème d'urbanisme in Bourdin A. (dir) 2015 *La Métropole Fragile*, Editions du Moniteur

⁶³ Bertonecello B et Hernandez F Rendez-vous manqués d'un projet de centre à Marseille : l'action publique, facteur de fragilité in Bourdin A. (dir) 2015 *La Métropole Fragile*, Editions du Moniteur

⁶⁴ Tomozeiu, D., and S. Joss. 2014. Adapting adaptation: the English eco-town initiative as governance process. *Ecology and Society* 19(2): 20.

⁶⁵ Mace, Alan and Blanc, Fanny and Gordon, Ian and Scanlon, Kath (2016) *A 21st century metropolitan green belt* HEIF, 5. The London School of Economics and Political Science, London

⁶⁶ Dans son rapport récent *Going for Growth 2017*, l'OCDE a même joint ce débat

MADE, ou *Design Council - Cabe*, et offrent des activités pédagogiques en travaillant avec les écoles et des formations continues pour les professionnels. Elles offrent également un rôle de conseil pour les collectivités locales et pour les *developers*. La plupart de ces associations sont financées par souscriptions ou donations privées mais peuvent quelquefois bénéficier de fonds publics dans le cadre de programme précis. D'autres structures présentent des approches plus alternatives et innovantes ; elles associent des groupes de professionnels d'origines différentes mais en lien avec la ville durable. Ces structures fonctionnent autour de la recherche et essayent d'influencer les comportements autant des institutions et des professionnels que des populations. *Catapult Future Cities* par exemple a pour mission de « promouvoir l'innovation, développer les entreprises britanniques et améliorer les villes »⁶⁷ et rassemble universités, entreprises et collectivités autour de projets et d'évènements spécifiques.

On peut donc affirmer que la participation citoyenne à la problématique du développement durable dépend dans les deux pays de l'impact plus ou moins direct que les projets peuvent avoir sur le quotidien des citoyens, et du degré de compréhension des enjeux à une échelle supérieure à celle du quartier ou de la commune. Comme il est remarqué dans le document de recherche *Analyse Comparative Développement Durable*, la compréhension des projets et l'adoption de nouveaux comportements par les « écocitoyens » prendra un certain temps et demandera un travail en profondeur de la part des autorités concernées »⁶⁸. Il semble donc légitime de se poser la question de la diffusion de la connaissance aussi bien en matière de construction métropolitaine que de développement durable, et auprès des professionnels de la ville mais aussi de tous les citoyens.

⁶⁷ <http://futurecities.catapult.org.uk/>

⁶⁸ Seigneuret N. *Développement Durable, Analyse Comparative* POPSU2, p.12

Partie 3 : L'influence de la recherche urbaine en France et au Royaume-Uni

Un des objectifs principaux de la recherche entreprise par POPSU2 était d'apporter des réflexions de fond sur des sujets urbains afin d'aider les collectivités locales dans leurs actions, par le biais d'échanges entre chercheurs, techniciens, professionnels et élus, comme le souligne Claude Dilain dans *Urbanisme*⁶⁹. Il est peut-être encore trop tôt pour analyser le résultat de cette recherche auprès des collectivités ; en revanche, il semble pertinent d'affirmer qu'il existe encore une rupture entre le monde de la recherche et celui des responsables politiques. Afin d'atteindre cet objectif de dialogue, la recherche devrait s'attarder davantage sur le fonctionnement des villes et des institutions, et analyser les effets des politiques urbaines sur les habitants et le développement économique. Les résultats de la recherche devraient ainsi mener plus facilement à l'action ou à la modification des pratiques des collectivités afin de mieux répondre aux problématiques locales et aux exigences de la ville durable et de la participation citoyenne.

La recherche tournée vers les initiés

L'initiative des travaux et le financement des programmes de recherche en France proviennent presque exclusivement de l'Etat ou tout au moins du secteur public au sens large. On observe donc que dans le cas de la recherche urbaine, les problématiques sont très souvent cadrées par le fonctionnement des institutions, et cette constatation est également vraie pour la recherche de POPSU2. Les documents couvrent un vaste spectre de sujets et de territoires et posent sans aucun doute des questions pertinentes. Un bon exemple est le document *Développement Durable : Analyse Comparative* dont les textes mettent en évidence le travail très intéressant fait par la ville-centre des métropoles par rapport au développement durable.

Cependant on constate que les relations institutionnelles au sein de la métropolisation dominant souvent la recherche. Celle-ci répond à la structuration des organismes publics mais n'arrive que rarement à évaluer les effets concrets de cette structuration. Le regard est posé mais des alternatives ou des propositions ne sont pas avancées. L'approche institutionnelle de la démarche ne laisse que peu de place au secteur privé ou au citoyen. Une grande partie du travail de recherche sur la ville de Nantes par exemple s'attache au fonctionnement des rouages administratifs et aux relations intra et inter institutionnelles⁷⁰. Les résultats de négociations, ateliers, réunions, etc. sur le terrain, le succès ou non des projets en question, ne sont pas évalués alors qu'ils sont particulièrement intéressants sur la métropole Nantaise : les projets et méthodes sont innovants et mériteraient d'être mis en avant pour le bénéfice des autres métropoles. De même dans les rapports de recherche sur le tramway à Grenoble ou à Strasbourg, la politique, les débats entre techniciens et élus ou associations dominant, et non les effets potentiellement bénéfiques que le travail en commun a pu avoir sur l'agglomération.

⁶⁹ Dilain C. Inventer des lieux d'échanges in *Urbanisme* HS No, 50 novembre 2014, p.5

⁷⁰ Voir par ex. POPSU2. 2013 *Nantes Rapport 2 Régulation territoriale*, p. 123 - 143

Certaines publications de POPSU2 mettent en évidence les efforts faits par les métropoles pour dépasser les limites institutionnelles et communiquer avec un public élargi. Certaines politiques sont analysées par rapport à leur effet direct sur la population et de ce point de vu semblent de bons sujets de recherche. Le chapitre 7 de *La Métropole Fragile*⁷¹ par exemple fait l'historique des projets successifs du centre de Marseille, et met en évidence les interactions politiques laissant à l'écart une bonne partie de la population. Le résultat de cette recherche pose un véritable défi à la gouvernance de la ville de Marseille et permet d'ores et déjà aux élus de reconsidérer leur approche. Mais dans d'autres cas aussi nombreux, les écrits se perdent dans des analyses dont l'intérêt ne peut s'étendre au-delà du cercle restreint des initiés.

Par ailleurs, certains textes de recherche ont tendance à être extrêmement théoriques ou abstraits, et utilisent un vocabulaire souvent peu accessible autant pour les élus que les professionnels, et encore moins pour le grand public. Claude Dilain remarque : « il y a même un problème de langage commun. Il n'existe pas de véritables lieux de rencontres [entre responsables politiques et chercheurs] »⁷². Ceci est particulièrement vrai quand il s'agit de l'échelle de la métropole ou de thématiques du développement durable dont l'application n'est pas immédiate ou évidente de prime abord. Ainsi le « *bottom up* », la construction d'un projet par les citoyens, ainsi que l'accessibilité pour tous au savoir, sont souvent mentionnés comme étant indispensables à la construction métropolitaine et à la généralisation du développement durable. En revanche, on constate que cette démarche est rarement appliquée du fait, entre autres, du manque de vulgarisation des travaux de recherche.

Plusieurs articles dans la revue *Urbanisme No 50* dédiée à la recherche POPSU2, font référence aux problèmes mentionnés ci-dessus. Alain Bourdin précise que « cette approche [POPSU2] doit nous amener à trouver des langages communs qui puissent faire la jonction. ... Cette mise en synergie implique d'imaginer des outils nouveaux d'organisation des échanges et de corrélation des idées. »⁷³ Claude Dilain ajoute un commentaire qui n'est pas sans importance : « je m'interroge évidemment sur les rapports de désamour entre le peuple et ses représentants élus »⁷⁴. Et le conseil scientifique de POPSU2 conclut que la recherche « ... se concentre beaucoup trop sur son fonctionnement interne, ses normes, ses rituels, sa médiatisation... ».⁷⁵ Les citoyens et même certains professionnels seraient donc coupés d'un certain savoir sur la vie locale et son évolution du fait même du manque de communication ou de sa complexité. Avec ce langage complexe et cette technicité, on repousse le citoyen, alors même qu'on s'interroge sur les manières de l'investir davantage dans la vie locale. Ce côté « d'entre nous » est renforcé quand les documents fournissent très peu d'illustrations pourtant essentielles à la compréhension de concepts ou de territoires d'études. Par exemple, on trouve dans l'étude de Toulouse une référence à des communes qui devraient être desservies par un transport en commun, sans accompagner le texte par des cartes, pourtant indispensables à la compréhension du territoire pour les non-initiés.⁷⁶

⁷¹ Bertonecello B et Hernandez F Rendez-vous manqués d'un projet de centre à Marseille : l'action publique, facteur de fragilité in Bourdin A. (d) 2015 *La Métropole Fragile*, Editions du Moniteur

⁷² Dilain C. Inventer des lieux d'échange in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014, p.5

⁷³ Bourdin A. Plate-Forme POPSU, arrêt sur image in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014, p.67

⁷⁴ Dilain C. Inventer des lieux d'échange in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014, p.5

⁷⁵ Conseil scientifique du programme POPSU2 retour d'expérience in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014 p.65

⁷⁶ Voir par ex. Balti S., Escaffre F. et Jaillot MC, 2016, Le territoire métropolitain in *Une trajectoire métropolitaine – L'exemple de Toulouse*, Editions Le Moniteur, p39

Nos commentaires étant basés sur l'analyse de quelques documents écrits dans le cadre du programme de POPSU2, nous ne faisons pas état du répertoire de recherche beaucoup plus vaste qui existe en France sur la ville durable. Des associations et institutions publient bien des travaux de recherche en lien avec cette thématique, cependant leur influence semble plus limitée dans la pratique que leurs équivalents en Angleterre. Nous pouvons mentionner par exemple *Repenser les villes dans la société post-carbone* de l'ADEME qui présente une approche beaucoup plus pratique. Le document offre des conseils et des suggestions pour faciliter la transition énergétique, soutenu par des travaux de recherche universitaires. C'est aussi le cas du livre de Florent Hébert sur les Ecocités⁷⁷, synthétisant la démarche, sa méthode, le profil des Ecocités et les résultats de plusieurs années d'accompagnement des collectivités locales.

De l'autre côté de la Manche, la question de l'accessibilité et de la diffusion de la recherche se pose également mais dans une moindre mesure. Depuis une dizaine d'années, l'Etat ne fait que très rarement des commandes de recherche, principalement pour des raisons d'économies budgétaires. Les chercheurs universitaires, les plus nombreux, obtiennent de ce fait plutôt des financements soit du *Economic and Social Research Council* (équivalent du CNRS) soit de l'Europe. Les thématiques de recherche ne sont donc pas normalement établies par les institutions étatiques, ce qui les différencie de la France⁷⁸. En revanche, de nombreuses organisations nationales, locales, professionnelles, ou indépendantes du gouvernement, commandent des travaux de recherche. Ces travaux se basent donc sur des points de vue différents de ceux de l'Etat ou des collectivités locales, et posent souvent un défi aux politiques établies. Les corps professionnels tels que le Royal Institute of British Architects (RIBA) ou le Royal Town Planning Institute (RTPI), publient régulièrement leurs résultats de recherche, souvent en lien avec les politiques de l'état⁷⁹. La renommée de ces associations de professionnels leur permet un accès aux médias important et donc une diffusion de leurs documents à un public élargi.

D'autres organisations, intéressées par des sujets plus pointus comme la protection de certaines espèces animales ou végétales, ou encore de bâtiments à caractère historique, peuvent également faire appel à des chercheurs pour soutenir leurs arguments. La recherche est alors orientée et donc différente de la recherche à but purement scientifique, mais elle permet souvent de faire avancer les réflexions et de répondre à des demandes de la société en général.

Il existe donc une grande variété d'organisations et de sujets de recherche en Angleterre, ce qui apporte d'un côté de multiples éclairages sur des sujets divers, mais peut aussi avoir des conséquences plus négatives comme la duplication et le manque de coordination, ou l'augmentation du risque de motivation politique dans le contenu. En général la recherche urbaine semble répondre de manière plus efficace aux attentes des professionnels et des citoyens, les sujets traitant souvent des problématiques d'actualité en lien avec leurs demandes. De plus, les travaux de recherche, hors travaux universitaires, ambitionnent bien une large diffusion. Ces travaux sont donc présentés de manière à encourager leur lecture avec une multitude d'illustrations et une présentation attractive.

⁷⁷ Hébert F. (dir) 2015 Villes en transition – *L'expérience partagée des Ecocités*, Parenthèses

⁷⁸ Voir par ex <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/planning/research> ou <http://www.sd-research.org.uk/>

⁷⁹ Voir par ex. <http://www.rtpi.org.uk/knowledge/research/>

Assurer une meilleure diffusion de la recherche urbaine, en France et à l'étranger

Toute recherche a pour objectif d'être diffusée et de servir de base à des applications d'une part et de ressource pour d'autres chercheurs d'autre part. Afin d'atteindre cet objectif, les chercheurs devraient employer un langage et des moyens de diffusion qui soient accessibles au-delà de leur cercle d'initiés ; ils devraient également échanger leurs questionnements et leurs résultats avec d'autres groupes de recherche ou de professionnels. Or le constat est fait que la recherche urbaine française est peu connue dans le monde anglo-saxon. Nous pensons que les raisons proviennent autant du fond que de la forme.

Du point de vue de la métropolisation, il nous semblerait plus pertinent pour les professionnels d'analyser le fonctionnement des villes et les effets de l'action publique impactée par la complexité des relations institutionnelles. Les problématiques pourraient être par exemple celles de l'échelle d'action la mieux adaptée, de l'éventuelle délocalisation de services ou encore des investissements et projets hors de la ville centre. A la lumière de l'expérience anglaise, les entreprises, les associations, et les citoyens en général pourraient être invités à participer aux travaux de recherche. A. Bourdin fait référence à cette possibilité quand il dit : « La faible intégration du milieu de recherche rassemblant ceux qui travaillent sur et pour l'action qui fait la ville joue aussi négativement : nous nous employons à la renforcer ».⁸⁰ Dans la même publication il suggère que les chercheurs pourraient être au cœur de l'action⁸¹. E. Raoul, secrétaire permanent du PUCA précise qu'aujourd'hui « certains acteurs professionnels attendent encore très peu de la recherche, et d'autres privilégient les expertises...ceux-ci apportent des réponses plus opérationnelles, notamment sur les questions économiques, de mobilité, d'environnement, etc. »⁸². Le glissement de la recherche traditionnelle vers la recherche-action pourrait donc se faire pour répondre à cette demande d'opérationnalité des sujets de recherche.

De plus, les documents de POPSU2 analysés mettent en évidence la multiplicité des structures et la duplication des services symbolisées par la « soupe de lettres ». Et pourtant aucun document parmi ceux que nous avons étudiés ne pose la question de la rationalisation ou de l'intégration plus avancée des compétences des collectivités locales dont le nombre important est clairement identifié comme un frein à l'action durable et à la communication.

Les collègues concernés par la recherche urbaine en Angleterre observent de la même façon que le fait K. Kuntzmann⁸³, qu'il existe également un véritable problème de communication et de diffusion de la recherche française vers l'étranger. Et pourtant, les problématiques de la ville durable des métropoles françaises ne sont pas vraiment différentes de celles des pays voisins. Les solutions testées depuis des années sont très souvent semblables à celles d'autres pays européens et dans certains cas plus innovants. Il semble donc étonnant que des initiatives comme les Ecocités et les Ecoquartiers aient un rayonnement très limité et ne soient pratiquement pas connus hors de France. Des réalisations comme

⁸⁰ Bourdin A. Il manque de vraies grandes enquêtes in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014, p.7

⁸¹ Bourdin A. La recherche autrement ? in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014, p.76

⁸² Raoul E. Plate-forme POPSU, arrêt sur image in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014, p.67

⁸³ Kunzmann K. De l'absence de la France dans le débat international in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014, p.78

l'écoquartier de la Caserne de Bonne à Grenoble, l'île de Nantes, le quartier Bastides Niel à Bordeaux ou Port Marianne à Montpellier, mériteraient de faire partie de ces exemples internationaux de démonstrateurs urbains souvent cités et visités comme Vauban ou Malmö. Leur intérêt provient des méthodes utilisées, des programmes de pédagogie concernant les habitants, de leur intégration dans la ville existante, et moins des aspects techniques et institutionnels que les pays européens maîtrisent déjà pour la plupart.

Ce phénomène serait en partie lié au fait que les programmes soient presque toujours initiés par l'Etat et ses partenaires publics. Les sujets de recherche se tourneraient trop vers des problématiques institutionnelles de gestion urbaine. Comme le précise K. Kunzmann : « L'urbanisme en France est un champs flou et relativement opaque. ... il est fortement lié à l'administration publique, au budget et à la programmation dans un cadre législatif marqué par les idéologies politiques. » ou encore : « des élus plus ou moins charismatiques qui, soutenus par une administration locale performante, se considèrent comme les leaders du développement (urbain)local. »

Le débat reste donc encore une fois cantonné aux institutions publiques comme le remarque le Conseil scientifique de POPSU2 : « [la recherche] ...se concentre beaucoup trop sur son fonctionnement interne, ses normes, ses rituels, sa médiatisation, alors que c'est en commençant par s'interroger sur ses objectifs de connaissance, la nature de ce qu'elle produit et peut produire, les modes d'utilisation de ses résultats, ou encore en élaborant et en détournant des théories qui ne soient pas des exercices de style ou des objets médiatiques, mais cherchent à avoir prise sur la réalité, qu'elle peut véritablement entrer en dialogue avec le monde environnant »⁸⁴. Ceci expliquerait aussi la faible participation des chercheurs français aux colloques internationaux et le manque de publication de textes de recherche française dans les revues professionnelles anglo-saxonnes. Il est probable qu'un effort de traduction de ces textes en anglais obligerait les auteurs à les simplifier, et qu'une participation aux débats internationaux les mettraient face à des questionnements différents.

La recherche devrait ainsi être ainsi plus directement utile aux élus, aux professionnels et aux citoyens, en évaluant ce qui a déjà été réalisé ou en projetant des idées pour l'avenir. La recherche-action semble de ce point de vue plus adaptée au contexte actuel de la demande de participation citoyenne, de la modernisation des institutions et de l'importance croissante des acteurs économiques sur les territoires. Dans le cas de la métropolisation, poser les bonnes questions comme peut le faire POPSU2 reste essentiel, mais l'ouverture de la réflexion sur des pratiques différentes et réussies, ou sur des méthodologies nouvelles de construction de la ville durable semble indispensable, notamment pour défier les approches habituelles et éviter de renforcer le status quo. La recherche sur la participation citoyenne serait également particulièrement utile à la lumière du climat politique actuel, des possibilités d'exportation des expériences réussies et du besoin croissant de communication, notamment via les nouvelles technologies.

⁸⁴ Conseil scientifique de POPSU2, Retour d'expérience in *Urbanisme* HS No. 50, novembre 2014, p. 65

Conclusion

Plusieurs sujets essentiels à la compréhension du fonctionnement de la ville et du développement durable ressortent de cette contribution. A la lecture des documents POPSU2, la surreprésentation du monde institutionnel nous a fortement interpellé. Cette mécanique lourde nécessite des adaptations à la marge de la part des acteurs publics pour pouvoir avancer dans les projets et dans la construction de la ville durable. Inversement en Angleterre, le secteur public étant bien plus limité en comparaison, que ce soit en nombre ou en moyens, travaille davantage avec le secteur privé et s'appuie sur les associations locales. La question de l'équilibre public-privé est donc posée. Les institutions françaises de gouvernance semblent trop nombreuses pour garantir souplesse et adaptation à l'évolution des villes tandis que la voix des institutions anglaises apparaît difficilement audible sous l'emprise forte de la sphère privée.

La différence majeure provient également du rapport de force entre ces institutions. Au sein des métropoles françaises, la ville-centre continue à occuper une position dominante au détriment des autres collectivités qui la constituent. Une vision globale de la métropole, avec un équilibre entre chaque partie du territoire reste indispensable. En Angleterre, les regroupements institutionnels étant volontaires, ces affrontements politiques ont rarement lieu, ce qui permet aux métropoles de prendre différentes formes, et donne leur chance à des territoires autres que les grandes villes du pays, comme les villes moyennes. En France, celles-ci écrasées par le poids des métropoles, souffrent d'un manque d'investissements et d'une désertification qui progresse toujours.

La problématique de cette surreprésentation institutionnelle, de l'Etat aux communes, oriente à la fois la recherche et l'action avec des commandes émanant pour l'essentiel en France du secteur public. Autant pour l'action sur les villes et sur le développement durable que pour la recherche, il ne reste que peu de place pour des initiatives venant d'acteurs non-institutionnels. La compréhension et la participation deviennent donc difficiles alors même que d'autres acteurs doivent trouver leur place au cœur de la construction métropolitaine. De plus, avec cette culture de l'entre nous, les acteurs politiques se sont petit à petit coupés du monde de la recherche, pourtant essentiel à la compréhension des évolutions urbaines, tandis que la recherche elle-même n'arrive pas à créer le lien entre réflexion et action.

Ainsi les travaux de recherche de POPSU2 nous montrent les efforts majeurs entrepris par les métropoles françaises à la fois dans la construction de nouvelles interactions entre les différentes institutions chargées de la création de la métropole, et les initiatives engagées pour faire progresser le projet de ville durable à toutes les échelles pertinentes. Les documents montrent la complexité de la tâche et soulignent la difficulté des métropoles à dépasser les problèmes politiques, administratifs et techniques subsistant, autant pour réussir la construction de la ville durable que pour créer une place de choix pour les acteurs locaux et citoyens dans le processus de métropolisation - une démarche essentielle à la réussite de la construction métropolitaine.

Dialoguer, partager, faire participer... le système français pourrait s'inspirer du système anglo-saxon, pour davantage de liens et de flexibilité entre les mondes économiques, institutionnels et citoyens. L'expérience anglaise de renforcement

récent des pouvoirs locaux montre toutefois ce besoin d'une forte représentation métropolitaine. Quel que soit sa forme et ces résultats encore méconnus, elle semblerait essentielle pour garantir attractivité et durabilité.