

**Hors-série**

n° **50** 20 €

[www.urbanisme.fr](http://www.urbanisme.fr)

**POPSU**

PLATE-FORME D'OBSERVATION  
DES PROJETS ET STRATÉGIES URBAINES

**METROPOLES  
EN FRANCE**

MARS 11 JUIN 2014 • Assemblée de la Ville Paris à Paris

**LA REVUE**

# urbanisme

**Dix métropoles  
en recherche(s)**

BOB2N

176, rue du Temple  
75003 Paris  
Tél. : (33) 01 45 45 45 00  
Télécopie : (33) 01 45 45 60 37  
www.urbanisme.fr  
urbanisme@urbanisme.fr

**Directrice de la publication**  
Sophie Vaissière

**Rédacteur en chef**  
Antoine Loubière  
urba.loubiere@orange.fr

**Rédacteur en chef adjoint et responsable du développement**  
Jean-Michel Mestres  
urba.mestres@orange.fr

**Rédactrice et responsable d'édition**  
Annie Zimmermann  
urba.zim@orange.fr  
Les titres, intertitres et chapeaux relèvent de la seule responsabilité de la rédaction.

**Crédits photos**  
**Couverture** : POPSU  
**Page 8** : Lydie Lecarpentier/REA  
**Page 16** : Asylum  
**Page 66** : Jean-Dominique Billaud/Samoa

**Gérante**  
Sophie Vaissière

**Service comptabilité**  
Christiane Bocat

**Service abonnements**  
Marie-Christine Belloche  
Ligne directe : 01 45 45 40 00  
urbanisme.abos@orange.fr

**Régie publicitaire**  
mmr  
Albane Sauvage  
06 60 97 12 98  
as@mmregie.com  
Philippe Morel  
06 83 03 26 27  
pm@mmregie.com

**Conception graphique, réalisation**

 **Stratis**  
16 bis, avenue Parmentier  
75011 Paris  
www.agencestratis.com

**Directeur**  
François Chevalier

**Chef de projet**  
Julie Teurnier

**Directrice artistique**  
Catherine Lavernhe

**Mise en page**  
Hélène Doukhan/Natalia Marrero

**Diffusion en librairie**  
Dif'Pop  
81, rue Romain Rolland  
93260 Les Lilas  
Tél. : 01 43 62 08 07  
Télécopie : 01 43 62 07 42

**Impression**  
Imprimerie SNAG & Centrale

**urbanisme** est éditée par la SARL Publications d'architecture et d'urbanisme au capital de 532 500 euros (groupe CDC)  
RCS Paris : 572070175  
Commission paritaire n° 1015 T 87217  
ISSN : 1240-0874  
Code TVA : FR-1357-2070175  
Dépôt légal : novembre 2014

## Les auteurs de ce numéro

**Sylvain Allemand** est journaliste et essayiste ; il a assuré l'animation du colloque POPSU 2 « Métropoles en France » les 10 et 11 juin 2014.

**Virginie Bathellier**, chargée de mission au Plan urbanisme construction architecture (PUCA), ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, est responsable de la plateforme POSPU.

**Alain Bourdin**, sociologue et urbaniste, professeur à l'Institut français d'urbanisme - UPEM (Université Paris-Est Marne-la-Vallée), Lab'urba-EA 3482, est président du conseil scientifique et responsable scientifique du programme POPSU 2.

**Élisabeth Campagnac-Ascher**, sociologue, directrice de recherche - LATTs (Laboratoire Techniques, territoires et sociétés) jusqu'en 2013, est conseillère scientifique du programme POPSU 2.

**Jean-Yves Chapuis**, enseignant à l'École d'architecture Paris Val-de-Seine, ancien élu dans le domaine de l'urbanisme (Ville de Rennes et Rennes Métropole), est consultant en stratégie urbaine et projet urbain.

**Stéphane Cordobes** est chercheur à l'École normale supérieure de Lyon, Laboratoire Environnement, villes, sociétés, UMR 5600 CNRS.

**Hélène Dang-Vu**, urbaniste, maître de conférences à l'Université de Nantes, Laboratoire ESO 6590-UMR, est secrétaire scientifique du programme POPSU 2.

**Christophe Demazière**, économiste, est professeur à l'Université de Tours, Laboratoire CITERES - UMR 7324 (Cités, territoires, environnement, sociétés).

**Laurent Devisme**, maître-assistant à l'École nationale supérieure d'architecture de Nantes, est directeur du Laboratoire LAUA (Langages, actions urbaines, altérités), ENSA de Nantes.

**Damien Denizot** est responsable du Club des Agglomérations à l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

**Jérôme Dubois**, politiste, est professeur en urbanisme à l'Institut d'urbanisme et d'aménagement régional (IUAR) d'Aix-Marseille Université, où il dirige le Laboratoire LIEU (EA 889).

**Fabrice Escaffre**, géographe, est maître de conférences en aménagement et urbanisme, à l'Université Toulouse-Jean Jaurès, LISST-Cieu.

**Emmanuel Eveno**, est professeur de géographie et directeur du LISST-Cieu, à l'Université Toulouse-Jean Jaurès.

**Jacques Fache**, géographe, est maître de conférences à l'Université d'Angers.

**Marie-Christine Jaillet** est directrice de recherche CNRS, LISST-Cieu, à l'Université Toulouse-Jean Jaurès. Elle préside par ailleurs le conseil de développement de Toulouse Métropole depuis avril 2013.

**Klaus R. Kunzmann** est professeur émérite à l'Université de Dortmund, où il a enseigné l'urbanisme et l'aménagement. Il a été à l'initiative de la création de l'association des instituts d'urbanisme européens (AESOP) en 1987.

**Marie-Pierre Lefeuve**, sociologue, professeur à l'Université de Tours, laboratoire CITERES-UMR 7324 (Construction politique et sociale des territoires), est conseillère scientifique du programme POPSU 2.

**Christian Le Petit**, ingénieur et urbaniste, ancien directeur général de l'Aménagement urbain de Rennes Métropole puis de la SPLA ViaSilva créée pour l'ÉcoCité rennaise, est consultant.

**Michel Lussault**, géographe, professeur d'études urbaines, Université de Lyon (École normale supérieure de Lyon), est directeur de l'Institut français de l'éducation.

**Jean-Baptiste Marie**, architecte et urbaniste, maître assistant associé à l'École nationale supérieure d'architecture

de Normandie, est secrétaire scientifique du programme POPSU 2.

**Philippe Menerault** est professeur en urbanisme, directeur de l'UFR de géographie-aménagement de l'Université Lille 1 et chercheur au Laboratoire TVES (Territoires, villes, environnement et société).

**Gilles Novarina** est professeur à l'Institut d'urbanisme de Grenoble, Université Pierre Mendès France, UMR PACTE Territoires.

**Jean-Marc Offner** est directeur général de l'agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, l'a-urba, ancien directeur du LATTs (Laboratoire Techniques, territoires et sociétés).

**Didier Paris** est professeur d'aménagement et urbanisme, Université de Lille 1, Laboratoire TVES. Il a présidé le Conseil de développement de Lille Métropole.

**Emmanuel Raoul**, économiste, est secrétaire permanent du Plan urbanisme construction architecture (PUCA), ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité.

**Natacha Seigneuret**, architecte et urbaniste, est maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Grenoble, Université Pierre Mendès-France, Laboratoire PACTE - UMR 5194.

**Magali Talandier**, économiste, est maître de conférences à l'Université de Grenoble, Laboratoire PACTE-UMR 5194.

**Pierre Veltz**, ingénieur, chercheur en sciences humaines, est président-directeur général du conseil d'administration de l'Établissement public de Paris-Saclay.

**Roelof Verhage** est maître de conférences en aménagement et urbanisme et directeur de l'Institut d'urbanisme de Lyon, Université Lyon 2, chercheur au Laboratoire Triangle - CNRS UMR 5206.

ÉDITO

# Des savoirs métropolitains à partager

**L**es métropoles font l'objet d'un discours valorisant de la part de beaucoup de grandes villes, qui se proclament comme telles sans en avoir forcément toutes les caractéristiques. En contrepoint, un autre discours, dénonciateur lui, s'est développé chez des élus de villes petites et moyennes et des zones rurales, accusant les métropoles de tous les maux et tout particulièrement de désertifier le territoire autour d'elles en aspirant habitants et ressources. C'est au fond la reprise du vieux discours de Paris et du désert français, né dans l'après-guerre à partir du célèbre ouvrage de Jean-François Gravier. Il est actuellement systématisé par des consultants comme Christophe Guilluy, qui lui donne une de ses formulations les plus abouties.

Les analyses présentées dans ce numéro peuvent légitimement revendiquer d'échapper à ces deux discours simplificateurs. Car, dans le cadre du programme POPSU 2, dix métropoles, toutes situées hors Ile-de-France, ont fait l'objet d'un travail approfondi de recherche pendant plus de deux ans. Ce programme, lancé par la Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines, a été porté de manière partenariale par l'État – par l'intermédiaire du Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA) – et par ces dix villes et agglomérations : Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Rennes, Strasbourg, Toulon, Toulouse. Des recherches co-financées, mais qui se différencient d'études commandées par des maîtres d'ouvrage, comme le souligne Alain Bourdin, responsable scientifique de POPSU 2. D'où parfois des incompréhensions... réciproques.

Mais, au final, le résultat est passionnant. Les participants au colloque de restitution des 10 et 11 juin 2014 à Paris en ont eu un avant-goût. Il aurait été dommage de ne pas dépasser le cercle des initiés. Ce numéro de la revue *Urbanisme* n'est pas un compte rendu du colloque ni un panorama complet du programme POPSU 2

(dont plusieurs ouvrages à paraître en 2015 rendront compte). Il est un mélange raisonné d'articles directement issus des recherches menées, selon les grands axes thématiques retenus – économie de la connaissance, régulations territoriales, fragilités urbaines, développement durable, gares et quartiers de gare –, de points de vue d'acteurs, notamment d'élus et de responsables, et de chercheurs qui élargissent l'approche. Ainsi Pierre Veltz resitue-t-il les mutations des métropoles françaises dans le cadre plus global de la mondialisation.

Les animateurs de POPSU 2 mettent également en débat les enseignements du programme pour dessiner des pistes futures de la recherche urbaine. Plusieurs experts (Michel Lussault, Jean-Marc Offner, Stéphane Cordobes, Damien Denizot, Jean-Yves Chapuis) livrent leur regard à la fois sur les contenus et sur les formes d'interaction à développer entre acteurs et chercheurs. Comme le souhaite en ouverture Claude Dilain, président du comité des parties prenantes du PUCA, « *il faut inventer de nouveaux lieux d'échanges* » ; « *pour nourrir la réflexion* » des élus et des praticiens, ajoute en écho Jean-Luc Moudenc, le maire de Toulouse, président des maires de grandes villes.

L'ensemble questionne pas mal d'idées reçues, fait apparaître des fragilités discrètes et des ressorts cachés. Les métropoles françaises, y compris celle du Grand Paris, sont entrées dans une phase de transition. Elles apparaissent encore comme des OVNI dans le paysage politico-institutionnel, et leurs habitants citoyens semblent tenus à l'écart de ces changements et surtout n'y comprennent goutte.

Il est donc temps que le débat métropolitain sorte des cercles restreints ou de la société civile organisée, comme les conseils de développement, pour prendre une nouvelle dimension. Puisse, à sa manière, ce numéro y contribuer. — **Antoine Loubière**

## ENTRETIENS

- 5 Claude Dilain,  
président de l'ANAH,  
président du comité  
des parties prenantes du PUCA
- 6 Emmanuel Raoul,  
secrétaire permanent du PUCA
- 7 Alain Bourdin,  
responsable scientifique  
du programme POPSU 2

MÉTROPOLES  
EN DEVENIRRÉFLEXION  
ET ANALYSES

- 9 « Nourrir notre réflexion »  
Entretien avec Jean-Luc Moudenc,  
maire de Toulouse,  
président de l'AMGVF
- 10 La métropole, oui, mais...  
Par Pierre Veltz
- 13 La métropole, un objet « mou »  
Par Alain Bourdin

LE PROGRAMME  
POPSU 2SAVOIRS  
MÉTROPOLITAINS  
EN CONSTRUCTION

- 17 Des savoirs sur les « parcours »  
métropolitains  
Par Virginie Bathellier

- 19 Économie de la connaissance  
et métropolisation  
Par Élisabeth Campagnac
- 22 Économie(s) métropolitaine(s)  
Par Magali Talandier
- 25 La dynamique locale d'un pôle  
de compétitivité à Nantes  
Par Christophe Demazière  
et Jacques Fache
- 28 Qu'est-ce qu'une  
« cantine numérique » ?  
Par Emmanuel Eveno
- 31 *True romance* entre métropoles  
et universités ?  
Par Hélène Dang-Vu
- 34 Les fragilités des métropoles  
en développement  
Par Marie-Christine Jaillet  
et Fabrice Escaffre
- 39 Une métropole provençale fragile  
Par Jérôme Dubois
- 43 Le DGS faiseur de métropole ?  
Entretien avec Michel Vayssié  
(Ville de Lille)
- 45 Le Grand Lyon prépare l'agenda  
urbain de la métropole  
Entretien avec Sébastien Chambe
- 47 Coproduire la ville ?  
Un éclairage nantais  
Par Laurent Devisme
- 50 Le territoire, la société civile  
et le chercheur  
Par Didier Paris
- 53 Nouvelle ingénierie,  
nouvelle gouvernance  
Entretien avec Éric Chenderowsky  
(Strasbourg)
- 54 La gare TGV et son quartier  
Par Philippe Menerault  
et Roelof Verhage

- 56 La gare TGV et  
le futur quartier EuroRennes  
Par Christian Le Petit
- 59 Gares, deux réalités  
Par Jean-Baptiste Marie
- 61 Quelle planification  
pour la ville durable ?  
Par Gilles Novarina  
et Natacha Seigneuret
- 64 Retour d'expérience  
Par le conseil scientifique  
du programme POPSU 2

UNE NOUVELLE  
RECHERCHE URBAINE ?POINTS DE VUE  
À DÉBATTRE

- 67 Plate-forme POPSU,  
arrêt sur image  
Par Emmanuel Raoul
- 69 Le tournant des spatialités  
Par Michel Lussault
- 70 En bonne intelligence  
Par Jean-Marc Offner
- 71 Trois rendez-vous  
Par Stéphane Cordobes
- 72 Des liens à consolider  
Par Damien Denizot
- 73 Faire la ville autrement  
Par Jean-Yves Chapuis
- 74 L'animateur témoin  
Par Sylvain Allemand
- 75 La recherche autrement ?  
Par Alain Bourdin
- 77 De l'absence de la France  
dans le débat international  
Par Klaus R. Kunzmann



# « Inventer des lieux d'échanges »

**Claude Dilain**, sénateur de la Seine-Saint-Denis, président de l'ANAH, président du comité des parties prenantes du PUCA.

*Quel regard portez-vous sur la situation actuelle de la recherche urbaine ?*

**Claude DILAIN :** Les responsables politiques, quelle que soit leur tendance, se sont coupés petit à petit du monde universitaire, au sens large du terme – je ne rentre pas ici dans la distinction entre recherche et université. Je pense que cette rupture est préjudiciable à tous, en particulier aux élus impliqués dans la politique de la ville. Car certains chercheurs, notamment des sociologues, ont travaillé sur les problèmes de nos villes, ont procédé à des comparaisons internationales, ont identifié certaines impasses des politiques publiques et esquissé des réponses que nous ignorons souvent alors qu'elles pourraient nous enrichir. Je suis vraiment très inquiet de cette rupture parce que le monde politique actuel est issu de formations supérieures comme l'ENA, sans lien avec l'université et la recherche. Il y a même un problème de langage commun. Il n'existe pas de véritables lieux de rencontres, les échanges se résument alors à savoir si certains livres ont été lus ! Malheureusement, on n'a pas le temps de tout lire. Pourtant il faut le faire ! Le livre d'Éric Maurin *Le Ghetto français* a par exemple joué un rôle très important pour beaucoup d'élus de banlieue.

*Avez-vous d'autres exemples positifs de travaux de chercheurs ?*

**C. D. :** Le travail du politologue Gilles Kepel et de son équipe est un exemple positif d'une recherche menée sur Clichy-sous-Bois – dont j'étais alors maire – et Montfermeil. Il a eu la loyauté de nous tenir régulièrement au courant, le maire de Montfermeil et moi-même, des étapes de son travail, des grandes lignes qui se dégageaient. Ses recherches ont confirmé certaines de mes intuitions. Ainsi elles m'ont permis de prendre la mesure du rejet de l'institution scolaire, en particulier des conseillers d'orientation. À tort ou à raison. Il y a une parole des jeunes et de leurs familles très critique à leur égard. Nous avons donc travaillé localement avec cette idée que l'Éducation nationale était une institution qui pouvait être rejetée aussi violemment que la police.

*Vous vous sentez donc en phase avec le PUCA, organisme incitatif de la recherche urbaine ?*

**C. D. :** Je suis content d'être au PUCA, qui est l'une des rares institutions qui jettent des ponts entre réflexion et action. J'aime réfléchir en dehors des postures, des émotions, de l'urgence. Je constate cependant que les élus sont peu présents au PUCA. Je sais que leurs agendas sont très chargés. Mais ils devraient faire l'effort de s'intéresser davantage à la recherche. De leur

côté, les chercheurs doivent faire un effort du côté du langage au sens large du terme. Les deux doivent aussi évoluer dans leur façon de regarder l'autre. Car si je suis favorable au travail en commun, c'est à condition que chacun reste à sa place. Parfois c'est un peu compliqué...

*Comment créer de meilleures conditions de dialogue entre élus et chercheurs ?*

**C. D. :** Je ne crois pas beaucoup aux grands colloques nationaux, je suis plutôt partisan de la forme « ateliers » ou « séminaires »

réunissant un nombre restreint de participants et permettant un dialogue direct entre acteurs et chercheurs. Dans ce sens, j'appréciais beaucoup la formule des Entretiens de Saint-Denis qu'organisait Patrick Braouezec dans sa ville et qui fournissait le cadre d'échanges entre acteurs du territoire, élus, patrons, architectes, urbanistes, aménageurs... et universitaires.

*Quels thèmes la recherche urbaine devrait-elle privilégier ?*

**C. D. :** Je suis toujours impressionné par ces territoires que la République a laissés filer et qui eux-mêmes ont ensuite tendance à filer. Et je m'interroge encore sur les formes urbaines qui auraient créé ces ghettos, comme on le disait dans les années 1980. Récemment, à Lille, j'ai retrouvé une population au moins autant dans la souffrance et l'exclusion qu'à Clichy, mais vivant dans des petites maisons, des courées, donc dans des formes urbaines qui n'ont rien à voir avec les barres et les tours. Parmi les autres questions que je me pose : celle de la mobilité *via* Internet, je ne sais s'il faut appeler cela de la mobilité alors qu'on reste chez soi et qu'on s'enferme dans une bulle. Je m'interroge évidemment sur les rapports de désamour entre le peuple et ses représentants élus.

Mais c'est aux chercheurs de nous proposer des thèmes qui nous interpellent, à condition qu'à notre tour, nous puissions les interpellier... ■ **Propos recueillis par Antoine Loubière**



© D.R.

# « Anticiper les attentes »

**Emmanuel Raoul**, secrétaire permanent du Plan urbanisme construction architecture (PUCA).



© B. Suard/MEDDE-METR

*Quel regard portez-vous sur la situation actuelle de la recherche urbaine ?*

**Emmanuel RAOUL :** Il me semble d'abord que la question urbaine se pose en termes renouvelés par rapport aux périodes antérieures. Comme l'explique Michel Lussault, il n'est plus possible de parler de « la ville ». Ses limites par exemple n'ont plus de sens. Il faut cesser de penser les problèmes d'aujourd'hui avec les concepts d'hier. C'est pourquoi nous mettons en avant l'urbain comme la notion permettant de saisir les situations et les mutations actuelles.

Ce qui veut dire que la recherche urbaine est plus que jamais nécessaire. Mais les organismes qui sont capables d'inciter à cette recherche et de la rendre active sont peu nombreux. Le PUCA en fait partie. Il me semble extraordinairement important de maintenir des structures de ce type dotées d'une double caractéristique : inciter à la recherche urbaine et assurer un passage, un transfert entre chercheurs et acteurs. Je dois cependant exprimer une inquiétude à la fois sur les moyens et les modalités de commande de la recherche, qui nécessitent d'être reconfigurées face à des ressources toujours plus contraintes. Nous avons une responsabilité collective en la matière.

*Que vous semble apporter de nouveau le programme POPSU 2, notamment en termes de relation entre acteurs et chercheurs ?*

**E. R. :** Mon leitmotiv concernant POPSU 2 a été le copilotage en termes de recherche avec les collectivités territoriales, avec les dix métropoles mobilisées. Depuis le départ, c'est un point sur lequel nous avons été extrêmement attentifs. Ce sont en effet les acteurs qui connaissent le mieux les problèmes auxquels ils sont ou seront confrontés. Il nous revient ensuite de les traduire en questions de recherche. Alain Bourdin insiste souvent, à juste titre, sur le travail des chercheurs qui ne consiste pas à apporter des réponses mais à construire des questionnements.

*Le PUCA compte-t-il développer le copilotage de la recherche avec les différents acteurs, notamment les élus et leurs associations ?*

**E. R. :** Comme le reconnaît Claude Dilain, il existe une catégorie d'acteurs particulièrement difficiles à toucher, qui sont les élus.

C'est pourquoi, au PUCA, en 2015 et dans les prochaines années, nous nous donnons comme priorité d'enclencher des formes de dialogue direct avec les élus. Ce qui nécessite une approche différente de celle des DGS et des DGA qui ont travaillé dans le cadre de POPSU 2. Les élus viennent peu dans les colloques nationaux, comme celui que nous avons organisé les 10 et 12 juin dernier à Paris : ils ne sont pas bien adaptés à leurs contraintes d'emploi du temps. Nous voulons construire, petit à petit, des dispositifs comme des ateliers ou un club avec des élus locaux. Ce sont eux qui sont aux manettes de la fabrication de l'urbain contemporain. Nous allons nous attacher à identifier, avec l'appui de Claude Dilain en particulier, des élus leaders d'opinion qui, par leur profil spécifique, leur parcours professionnel, leurs initiatives locales, ont un appétit particulier pour cette démarche. Nous les mettrons autour d'une table avec leurs associations pour dialoguer avec des chercheurs.

*Autour de quelles thématiques de recherche pensez-vous que le PUCA puisse les intéresser ?*

**E. R. :** Je pense qu'une des thématiques fondamentales des prochaines années est celle de la périphérie de l'urbain qui s'inscrit d'ailleurs dans la continuité du travail du PUCA sur le périurbain. Observer les périphéries et pas uniquement les centralités est la meilleure manière de comprendre leurs dynamiques et les enjeux du développement durable. Ce sujet est extraordinairement important, comme le souligne Michel Lussault, car un faux consensus règne à son propos, s'appuyant sur des concepts construits pour analyser les villes du passé, pour rejeter des formes urbaines et des modes de vie aujourd'hui largement répandus. Notre parti pris induit une série de thématiques de recherche concernant l'évolution des espaces de vie, les formes de densité et d'intensité urbaines, la spatialisation des activités, les mobilités des personnes et des biens...

Nous voulons ainsi anticiper un ensemble de thématiques et d'axes de recherche, mais je souhaite que nous restions à l'écoute des attentes formulées par les acteurs mais également des signaux faibles en provenance de la société. Paradoxalement, je ne sais pas précisément ce que nous allons développer comme recherche dans l'avenir, car ce n'est pas à nous de le définir : nous devons mener cette réflexion avec l'ensemble des acteurs publics et privés qui fabriquent l'urbain et qui sont ainsi nos clients. Nous essaierons cependant d'anticiper sur ces attentes.

■ Propos recueillis par A. L.

# « Il manque de vraies grandes enquêtes »

**Alain Bourdin**, responsable scientifique du programme POPSU 2.

*Quel regard portez-vous sur la situation actuelle de la recherche urbaine ?*

**Alain BOURDIN :** On confond souvent une recherche qui a ses terrains en ville sans s'y intéresser particulièrement, une autre qui interroge le phénomène urbain, sa définition et ses transformations, et une troisième qui travaille sur et pour l'urbanisme, autrement dit l'action qui produit et fait fonctionner la ville. Les deux dernières citées se portent mal. Parce qu'on ne leur consacre pas assez d'argent, mais pas seulement.

La bureaucratie galopante qui sinistre une partie des universités, mange la disponibilité des universitaires les plus dynamiques. La préférence donnée à des équipes pléthoriques, soi-disant interdisciplinaires mais peu cohérentes, ainsi qu'à des sujets mous mais qui semblent d'actualité, encourage le conformisme des chercheurs. Il manque de vraies grandes enquêtes quantitatives et qualitatives, et, par ailleurs, une prise en considération du travail de toutes petites équipes qui développent une compétence pointue. Il manque aussi de vrais débats scientifiques, autres que ceux, souvent dérisoires, qui se développent dans les médias. 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.

*Discernez-vous des attentes nouvelles du côté des acteurs à l'égard de la recherche urbaine ?*

**A. B. :** Beaucoup d'acteurs confondent ce que l'on demande à un bureau d'études d'un côté et à des chercheurs de l'autre, beaucoup de chercheurs confondent partenaire et mécène. C'est fort ennuyeux, car les attentes ne peuvent naître que d'une compréhension de ce que à quoi « servent » les chercheurs. Encore faut-il qu'eux-mêmes aient envie qu'on les comprenne et pas seulement que l'on achète leurs livres.

Lorsqu'une municipalité se pose des questions de prospective ou de stratégie urbaine, lorsqu'un grand groupe s'interroge sur l'avenir pour pouvoir orienter la création de nouveaux produits, on est au point de départ de la formation d'une attente. Mais celle-ci ne pourra se développer que s'il existe suffisamment de connaissances réciproques. Il faut des lieux pour cela et il n'en existe guère. Les think tanks créés par des entreprises privées permettent au moins de commencer à se connaître et à formuler des attentes. Les responsables politiques locaux restent sans doute trop prudents par rapport à la création de ce genre de dispositif, qui pourrait aussi intégrer la société civile,

au moins à partir des conseils de développement.

*Le programme POPSU 2 a-t-il constitué un bon laboratoire pour de nouvelles relations entre acteurs et chercheurs ?*

**A. B. :** Certainement, en particulier avec les fonctionnaires territoriaux ou d'autres professionnels de l'urbanisme (agences d'urbanisme, aménageurs). De ce point de vue, l'expérience est positive et l'on s'aperçoit qu'il n'est pas si difficile de parler le même langage. Dans certaines villes, cela a vraiment fait évoluer les relations entre chercheurs et acteurs. Mais le bilan est limité du côté des élus, et très faible en ce qui concerne les acteurs privés (entreprises ou professionnels) et la société civile. Il reste donc des chantiers à ouvrir.

*Identifiez-vous des thématiques de recherche qui mériteraient d'être développées ?*

**A. B. :** J'insisterai sur deux éléments parmi d'autres. Le premier concerne typiquement la recherche sur les villes. On s'est beaucoup focalisé sur les métropoles, sur le périurbain, sur les territoires dont les habitants se sentiraient délaissés. Dans tout cela, on oublie plusieurs catégories de villes et en particulier les grandes villes moyennes, celles de la couronne de l'Ile-de-France, plusieurs capitales régionales et d'autres encore. Elles sont actuellement orphelines de récits dans lesquels leurs habitants puissent se reconnaître et les autres acteurs, investisseurs compris, les identifier. Quelles réalités, quelles définitions, quelles stratégies et quels dispositifs d'action pour ces villes et leurs territoires ?

Le deuxième élément, ce sont les modes de vie urbains. On croit les connaître et on ne les connaît plus vraiment, ni les chercheurs, ni les élus de terrain (qui le payent parfois au prix fort), ni même les entreprises de services. Il y a là un programme de recherche partenarial à créer, à la fois pour savoir, et pour définir des actions pertinentes. ■ Propos recueillis par A. L.







*MÉTROPOLES EN DEVENIR*

# RÉFLEXION ET ANALYSES

saatluat  
enOqatém



# « Nourrir notre réflexion »

**Jean-Luc Moudenc**, maire de Toulouse, président de Toulouse Métropole et de l'AMGVF.

*Quels sont les messages forts qui ressortent de la Conférence des villes organisée par l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF), le 24 septembre ?*

**Jean-Luc MOUDENC :** Pour faire de la France un pays fort et reconnu comme un exemple, il est indispensable de penser en profondeur et de manière pragmatique la nouvelle transformation de l'organisation territoriale. L'articulation des nouvelles compétences entre régions et métropoles, mais également leurs responsabilités économiques et sociales ainsi que l'équilibre entre l'urbain et le rural ont donc été les préoccupations premières dans ces débats. Bien entendu, le coup de hache gouvernemental dans les dotations de l'État aux collectivités locales a lui aussi été au centre des discussions.

*Quels sont les atouts de la métropole toulousaine, mais aussi ses fragilités ?*

**J.-L. M. :** Notre métropole a de nombreux atouts : des universités et des grandes écoles reconnues internationalement – c'est un chercheur toulousain, Jean Tirole, qui a reçu le prix Nobel d'économie –, des pôles industriels et de recherche de haute technologie dans l'aéronautique, le spatial, ou encore dans l'agro-alimentaire. Mais, aujourd'hui, un des tout premiers atouts de Toulouse Métropole est sa gouvernance réorganisée. Avec l'ensemble des trente-sept communes membres, nous avons réussi à instaurer une gouvernance partagée et apaisée, au-delà des clivages politiques. Notre objectif est la co-écriture des stratégies et la coopération pour l'harmonisation des politiques, pour une optimisation des coûts de fonctionnement et surtout des investissements publics générateurs de croissance locale. Un autre atout majeur réside dans les grands projets nés avec le concours de Toulouse Métropole, qui misent sur l'innovation et le rayonnement du territoire. En termes d'aménagement urbain, la création d'un pôle de haute technologie, Toulouse Montaudran Aerospace, avec la reconversion de toute une zone du Sud-Est, est un grand projet porteur d'avenir. La fragilité de notre métropole, c'est qu'elle a longtemps laissé reposer son économie locale sur le seul secteur aérien. Nous œuvrons à sa diversification économique, en particulier dans le domaine de la santé (Oncopole, biotechnologies, etc.).

*Que pensez-vous du programme POPSU 2 co-financé par Toulouse Métropole et l'État ?*

**J.-L. M. :** En mars 2011, la Communauté urbaine de Toulouse Métropole a en effet délibéré afin de participer à un programme d'études POPSU 2 à la suite de la concertation organisée par le PUCA auprès des métropoles françaises. Parmi les thèmes de recherche proposés, Toulouse en a retenu trois : économie de

la connaissance ; prise en compte de la durabilité ; fragilité urbaine. Une équipe de chercheurs pluridisciplinaires a été mobilisée, sous la direction scientifique de Marie-Christine Jaillet. Les travaux du programme POPSU 2 sont étudiés par nos services afin de nourrir notre réflexion sur notre projet urbain.

*Ce type de démarche partenariale mérite-t-il d'être poursuivi ?*

**J.-L. M. :** Ce sont des initiatives qu'il faut encourager et impulser. La réussite n'est envisageable que par la coopération et le partage des expériences. Les associations d'élus, comme l'AMGVF, ont à mon sens un rôle à jouer dans ce cadre, pour recevoir de précieux conseils de ces programmes. Il s'agit d'un outil pertinent pour élever le niveau des réflexions et des débats.

*Quels thèmes issus de POPSU 2 faudrait-il approfondir ?*

**J.-L. M. :** Pour Toulouse Métropole, les thèmes prioritaires qui constituent des enjeux d'avenir sont : l'économie de la connaissance, les fragilités urbaines et le développement durable. Toulouse est une ville emblématique de l'économie de la connaissance, de par son potentiel scientifique et technique, tant dans le monde de la recherche et de l'université que dans le domaine économique, avec des activités à haut potentiel (aéronautique, spatial, etc.). Le programme s'est attaché à regarder comment cette concentration de savoirs pourrait innover la Métropole. Voilà une réflexion qu'il est indispensable de poursuivre, surtout à la lumière du besoin de diversification économique. Sur les fragilités urbaines, l'idée était d'examiner le *versus* de l'attractivité. Comment le flux démographique, un des plus forts en France, peut créer des tensions sur le territoire : accueil de nouveaux habitants, densification (création de logements), besoins d'équipements, maintien d'une identité toulousaine... Un territoire d'observation a été retenu, le quadrant nord de la Métropole.

Le travail mené par les équipes de recherche est en cours de rédaction pour une publication en 2015. En effet, l'État co-finance l'édition d'une monographie consacrée à la métropole toulousaine. Les résultats des recherches vont être étoffés pour intégrer de nouvelles données. Le travail sur le thème du développement durable qui concerne directement les générations futures se poursuit, et je m'en réjouis. ■ **Propos recueillis par A. L.**



© Pascal Pavani/AFP

# La métropole, oui, mais...

Si le rôle moteur des métropoles dans l'économie française est désormais largement reconnu, il existe bien une France « périphérique », en marge ou carrément décrochée de cette dynamique. Mais cette « périphérie » est une réalité socio-économique qui ne se confond pas avec l'opposition entre les métropoles et le reste. Reste à inventer de nouvelles solidarités sociales et territoriales.

Par **Pierre Veltz**,  
ingénieur, chercheur  
en sciences humaines

La France aime-t-elle ses villes ? En 1998, François Ascher publiait *La République contre la ville*<sup>1</sup>, soulignant la vieille méfiance du corps politique français à l'égard de l'urbanisation. Aujourd'hui, le discours officiel est favorable au développement des métropoles.

Il reconnaît même l'importance de Paris comme locomotive de l'économie nationale, après un demi-siècle d'aménagement du territoire destiné à en brider le développement. Mais la floraison des discours néo-ruralistes, la multiplication des mises en garde contre l'absorption des forces vives par des métropoles, toujours considérées comme plus ou moins parasitaires, montre bien que, dans une large partie de la classe politique mais aussi de l'opinion, le tournant n'est pas réellement pris.

Les faits sont là, et ils sont très clairs. Depuis une vingtaine d'années, et surtout depuis la crise de 2008, toute la croissance française vient des métropoles ; et cette croissance est largement redistribuée vers les autres territoires. Quelques chiffres, que j'emprunte à Laurent Davezies. De fin 2008 à fin 2012, l'emploi salarié privé a décliné de 215 000 unités. Seul un très petit nombre d'aires urbaines affichent un solde positif. Ce sont essentiellement les métropoles. Toulouse, Bordeaux, Nantes, Lyon et Montpellier – le quinté gagnant – ont engrangé 57 000 emplois privés supplémentaires. Cette croissance, de plus, est très concentrée. Cent cinquante communes françaises sur 36 000 ont gagné plus de 450 emplois (215 000 au total). Celles-ci sont presque toutes dans les métropoles.

## POURQUOI CE TROPISME MÉTROPOLITAIN ?

La crise révèle ainsi l'assise métropolitaine de nos économies en mutation. Lors des crises précédentes (1993-1995, par exemple), les grandes villes, Paris en tête, plongées dans l'économie internationale concurrentielle, avaient (logiquement) beaucoup plus souffert que des villes petites et moyennes, protégées par l'amortisseur des emplois publics et des emplois résidentiels. Cette fois-ci, c'est l'inverse. Même le trou d'air terrible de 2008-2009 a été moins ressenti dans les grandes agglomérations que dans le reste du territoire. C'est donc bien d'un changement structurel qu'il s'agit, et non d'un simple effet de conjoncture. Pourquoi ce tropisme métropolitain de l'économie actuelle ? Les économistes parlent du rôle croissant des « externalités d'agglomération ». Si l'on s'en tient là, on ne dépasse guère la tautologie. Pour faire très bref, il me semble que trois grandes

logiques sont à l'œuvre. Il y a d'abord une affinité évidente entre les marchés métropolitains du travail et des services et la capacité de reconfigurer en permanence les réseaux flexibles d'activités – avec leurs sous-traitances en cascades, le rôle croissant des professionnels auto-employés, la prédominance du mode projet – qui se substituent de plus en plus aux organisations centralisées de production. Il y a ensuite le fait que, à moyen terme, la métropole compense en partie l'incertitude née de cette économie de la flexibilité, qui est aussi, bien souvent, une économie de la précarité. Il est (beaucoup) plus facile de retrouver un job dans un grand marché du travail que dans une petite ville. Et ceci est fortement amplifié par la bi-salarisation générale, et les familles recomposées. Symétriquement, du côté des entreprises, les firmes françaises savent à quel point il est problématique d'être scotché à de petits bassins d'emploi où toute réduction d'effectifs est un drame. Enfin, troisième logique essentielle : on voit bien, dans le monde entier, que la métropole est le biotope naturel d'une économie dont la réussite dépend surtout des compétences et du « capital humain ».

Ce dernier point ne va de soi, loin de là. On pourrait se dire au contraire qu'il est beaucoup plus facile, avec l'Internet, d'écrire des logiciels ou de développer de nouvelles approches de marketing numérique dans la Creuse ou le Lubéron. Et c'est vrai. De fait, le numérique donne vraiment des chances nouvelles à de multiples territoires. Mais l'effet dominant est inverse. L'économie fondée sur le capital humain est une économie de l'échange, du partage, qui appelle la co-localisation. Thomas L. Friedman prétend que, grâce à l'Internet, la terre est devenue plate<sup>2</sup>. L'idée est qu'une jeune fille brillante née dans un trou perdu de l'Inde a incomparablement plus de chances de surmonter la fatalité du lieu de naissance qu'il y a quelques décennies. Mais la vérité est qu'elle ne réalisera son potentiel qu'en allant rejoindre un grand cabinet d'avocats à Mumbai ou à New York ! C'est pourquoi, loin d'être plate, la terre est hérissée de ces pics de plus en plus élevés que sont les métropoles, aspirateurs des talents. En fait, il est beaucoup plus facile de segmenter spatialement des activités industrielles routinisées, organisées autour du capital-machine, comme cela s'est fait dans la France des Trente Glorieuses, que des activités où l'interaction entre humains est la clé de l'efficacité. Nous passons ainsi progressivement d'une géo-économie « industrielle », organisant la division spatiale des activités par grandes plaques régionales, à une économie de « hubs » fonctionnant en réseau les uns avec les autres. Je parle à ce propos d'économie « hyper industrielle », parce que



ces hubs articulent étroitement les activités d'innovation, la production manufacturière et celle des services. Et ce sont eux qui, aujourd'hui, constituent les points d'ancrage et de stabilité des économies nationales dans la mondialisation.

### LA MÉTROPOLE-FRANCE

Tel est le fond de tableau, commun à tous les pays développés, et même aux pays émergents. Mais la trajectoire française de la métropolisation est profondément originale. Contrairement à l'Allemagne ou à l'Italie, elle est marquée, bien sûr, par le poids de la ville-monde parisienne (30 % du PIB français). Mais, contrairement au Royaume-Uni, écrasé par Londres, qui fonctionne de plus en plus comme une cité-État globale coupée du reste du pays, la métropolisation française s'appuie sur une remarquable couronne de villes à deux ou trois heures en TGV du « hub » central, et qui sont aujourd'hui les territoires les plus dynamiques du pays. Dans les années 1980, avec l'internationalisation accélérée de l'économie française, la région parisienne avait d'abord tiré la croissance à elle de manière très exclusive. Mais, dès les années 1990, le rééquilibrage en faveur des métropoles régionales s'est esquissé, puis affirmé – en même temps que les zones rurales renouaient, majoritairement, avec la croissance démographique. L'économie parisienne, en revanche, est restée languissante, entre autres parce que le rapport qualité-coût de la vie est aujourd'hui beaucoup plus avantageux dans les métropoles régionales, surtout pour le logement. Cette langueur parisienne, si elle devait se prolonger, serait un gros problème, en raison du poids de la capitale et de son rôle décisif dans l'insertion internationale du pays. Mais, en réalité, la France fonctionne de plus en plus comme une métropole unique, une métropole distribuée, la métropole-France. C'est l'idée que je développe dans *Paris, France, Monde. Repenser l'économie par le territoire*<sup>3</sup> et que défend aussi Ludovic Halbert<sup>4</sup>. Cette métropole distribuée a d'immenses atouts. Elle combine la puissance d'une ville globale (qui manque à l'Allemagne) et la diversité de cet ensemble de villes très attractives, et pas seulement au plan économique.

Comment ne pas voir, en effet, qu'outre leur dynamisme économique, les grandes villes régionales ont considérablement élargi la respiration sociale et culturelle de ce qui s'appelait jadis la province, et qui n'existe plus ? En réalité, peu de pays au monde offrent à leurs habitants et à leurs entreprises une aussi large palette de choix de vie et de travail que cette ville-France maillée par le TGV. On aura compris que cette perspective est aux antipodes de la vieille rengaine vichyste de « Paris et le désert français », si profondément ancrée dans une partie de la classe politique, mais qu'il serait bon, une fois pour toutes, d'enterrer. Car la géographie et l'histoire font aussi de cette couronne de villes une magnifique ouverture vers l'Europe et le monde. Strasbourg relie la France au monde rhénan, cœur de l'Europe du savoir, avec son exceptionnel ensemble d'universités. Marseille ouvre vers la Méditerranée et l'Afrique, enjeux cruciaux du siècle. Lyon et Genève nous articulent au monde alpin, centre de l'Europe manufacturière, Toulouse au monde ibérique, etc.

### DES TENSIONS FORTES

Est-ce à dire que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes ? Le soutien moderniste aux métropoles, indispensable, suffit-il à fonder une politique publique soucieuse d'efficacité mais aussi de justice et de solidarité ? Non, certainement pas. Car il y a une France « périphérique », en marge ou carrément décrochée de la dynamique qu'on vient d'esquisser. Le point essentiel, toutefois, est de comprendre que cette « périphérie » est une réalité socio-économique dont la traduction géographique est pour le moins complexe, et ne peut en aucun cas être rabattue sur l'opposition entre les métropoles et le reste. Aux États-Unis, la divergence entre les métropoles montantes liées à l'économie de l'innovation et le reste du territoire s'est considérablement accentuée au cours de la décennie écoulée. En termes de niveau de formation, de valeur ajoutée par tête, de salaires moyens, la différence entre les nouveaux hubs comme San Francisco, Boston, Austin et les villes industrielles anciennes devient abyssale, comme l'explique Enrico Moretti<sup>5</sup>. Nous n'en sommes pas là, car de multiples processus de redistribution —



--- et d'amortissement lissent les évolutions de l'espace français. Mais les tensions sont fortes, et elles expliquent en partie la crispation actuelle de la société.

D'abord, s'agissant de la crise manufacturière, la liste des sites en difficulté parle d'elle-même. Elle égrène des noms de petites villes où chaque fermeture est une tragédie, alors que les grands bassins métropolitains, anciennement désindustrialisés, sont moins touchés. Cette crise, de plus, exprime les effets de la « mondialisation à grain fin », c'est-à-dire de l'extension des réseaux d'activités sur de très vastes espaces géographiques, du « made in monde »<sup>6</sup>. Pour mille raisons impossibles à prévoir, la foudre peut tomber sur un site au sein de ces chaînes, et parfois sur un site performant. La crise actuelle est donc très différente des grandes crises sectorielles du type sidérurgie, ou charbon, ou textile, qui touchaient solidairement des régions et des sociétés locales tout entières, et qui permettaient des interventions publiques de longue haleine. Même dans le Nord et dans l'Est, la crise se présente plus comme une somme de micro-ruptures que comme un mouvement cohérent.

### LA DIMENSION TERRITORIALE

La dimension territoriale est aussi très structurante sur le long terme. Rien n'est plus parlant, à cet égard, que le contraste entre la mutation actuelle et celle, largement aussi profonde, des Trente Glorieuses. Des années 1950 aux années 1980, les progrès foudroyants de productivité dans l'agriculture ont supprimé cinq millions d'emplois. Mais les fils et les filles (grande nouveauté !) de la vieille France agricole et artisanale ont trouvé du travail dans l'industrie en croissance. Alors que l'industrie italienne faisait monter au nord les ruraux du sud (Rocco et ses frères...), l'industrie française a été, au contraire, à la rencontre de la main-d'œuvre disponible, notamment dans le grand bassin parisien. Les écarts de qualification entre le monde ancien et le monde nouveau étant faibles, une sorte d'immense recyclage des ressources humaines du pays s'est mis en place, entraînant le cercle vertueux de la croissance. Il y a eu de gros grincements, mais, pour l'essentiel, les perdants et les gagnants étaient les mêmes, sociologiquement et géographiquement.

Or, que vivons-nous aujourd'hui, au moment où se dessine la fin de ce cycle industriel des décennies d'après-guerre ? La marche de qualification entre le passé et le présent s'est considérablement élevée. Désormais, les perdants et les gagnants ne sont plus les mêmes, ni sociologiquement, ni territorialement ! Entre les jeunes de plus en plus qualifiés que réclament des économies métropolitaines et les salariés fragilisés des bassins d'emploi traditionnels dévastés par la crise, il y a rupture de continuité. Les Ardennes ne connaîtront pas le recyclage qu'a connu dans les années 1960 la Basse-Normandie. C'est le problème clé de la France actuelle. La théorie économique voudrait que ces décalages s'ajustent par la mobilité. C'est oublier que, dans les territoires de crise, les salariés sont souvent frappés d'une double peine. En perdant leur job, ils perdent aussi leur patrimoine, avec des logements qui ne valent plus rien. Faute de régulation par la mobilité, ce sont alors les emplois publics, ceux des collectivités locales notamment, et les revenus de transferts (publics et privés) qui limitent les dégâts, créant souvent, dans les régions attirantes du Sud, une illusion de développement sans base productive réelle. Toute la question est de savoir si cette régulation par la redistribution est durable. On peut en douter, comme le fait Laurent Davezies, lorsqu'il explique que la crise des finances publiques rend cette logique de compensation de

plus en plus acrobatique, au moment même où elle semblerait la plus nécessaire<sup>7</sup>.

### UNE SOCIÉTÉ MUETTE

Face à cette France qui ne perçoit plus son avenir, ou qui sent confusément que celui-ci ne peut être limité aux rentes du tourisme et de la redistribution, notre société est pour l'essentiel muette. Durant les Trente Glorieuses, l'emploi agricole chutait, mais l'agriculture continuait de faire l'objet d'un récit très positif. Aujourd'hui, rien de positif ne s'adresse aux perdants de la « destruction créatrice ». Mais, redisons-le, même si certaines régions souffrent beaucoup plus (dans le Nord et l'Est), la « périphérie » n'est pas d'abord un concept géographique.

Christophe Guilluy a remis, à juste titre, le projecteur sur les situations de crise et de précarité autres que celles des banlieues difficiles des grandes villes où se concentrent les immigrés, celles d'un monde ouvrier traditionnel en rétraction, qui survit difficilement dans les grandes périphéries urbaines, voire dans le monde rural<sup>8</sup>. Mais il a tort de résumer les choses par une antinomie globale entre les métropoles et les espaces non métropolitains. La France qui gagne est partout, la France qui perd aussi. Incrustés dans les métropoles comme dans le reste du territoire, il y a des îlots qui vivent dans une précarité croissante. Lorsqu'on compare de grands ensembles (les régions entre elles, le rural et l'urbain, etc.), les inégalités sont en baisse ! Mais elles sont localement en hausse quand on augmente le zoom. Même dans ces territoires dopés par le tourisme et les résidences secondaires, on voit bien que plusieurs sociétés coexistent, se frôlent sans se comprendre, alimentant des formes diverses de ressentiment. Mais le dessin territorial de ces fractures est terriblement brouillé. La concentration du vote FN dans ces grandes périphéries est très frappante. Toutefois, dans ces mêmes espaces, on trouve aussi des communes de gauche ou de droite classique. Ce n'est pas l'habitat en lotissement qui crée le vote FN ! Quant au discours des élus sur l'opposition entre métropoles et une ruralité soi-disant abandonnée, il brouille les cartes, au sens propre, et piège le débat dans une macro-division trop globale pour être utile.

La vraie question est : comment faire pour que la France modernisée ne se coupe pas de ceux qui restent sur le bord du chemin, des millions de jeunes sans qualification, des salariés déclassés et sans perspective ? Habiter la métropole, en soi, ne change rien. Du reste, comme le rappelle Alain Bourdin, la métropole, dans notre société d'individus, n'est pas un ordre préétabli. C'est une offre ouverte où l'individu doit tracer son chemin, jouer avec les codes, prendre ses risques, où ce qui est excitant pour les uns est angoissant pour les autres<sup>9</sup>. Tel est le vrai défi de la métropolisation, défi social beaucoup plus que spatial. Saurons-nous construire une société rassemblée dans un monde où aucun effet d'entraînement, même indirect, ne semble plus relier les secteurs de pointe et les autres, Minatoc et la Villeneuve à Grenoble, Saclay et Saint-Dizier ? ■ **Pierre Veltz**

① L'Aube, 1998.

② *La Terre est plate. Une brève histoire du XXI<sup>e</sup> siècle*, Saint-Simon, 2006.

③ L'Aube, 2012.

④ *L'Avantage métropolitain*, PUF, 2010.

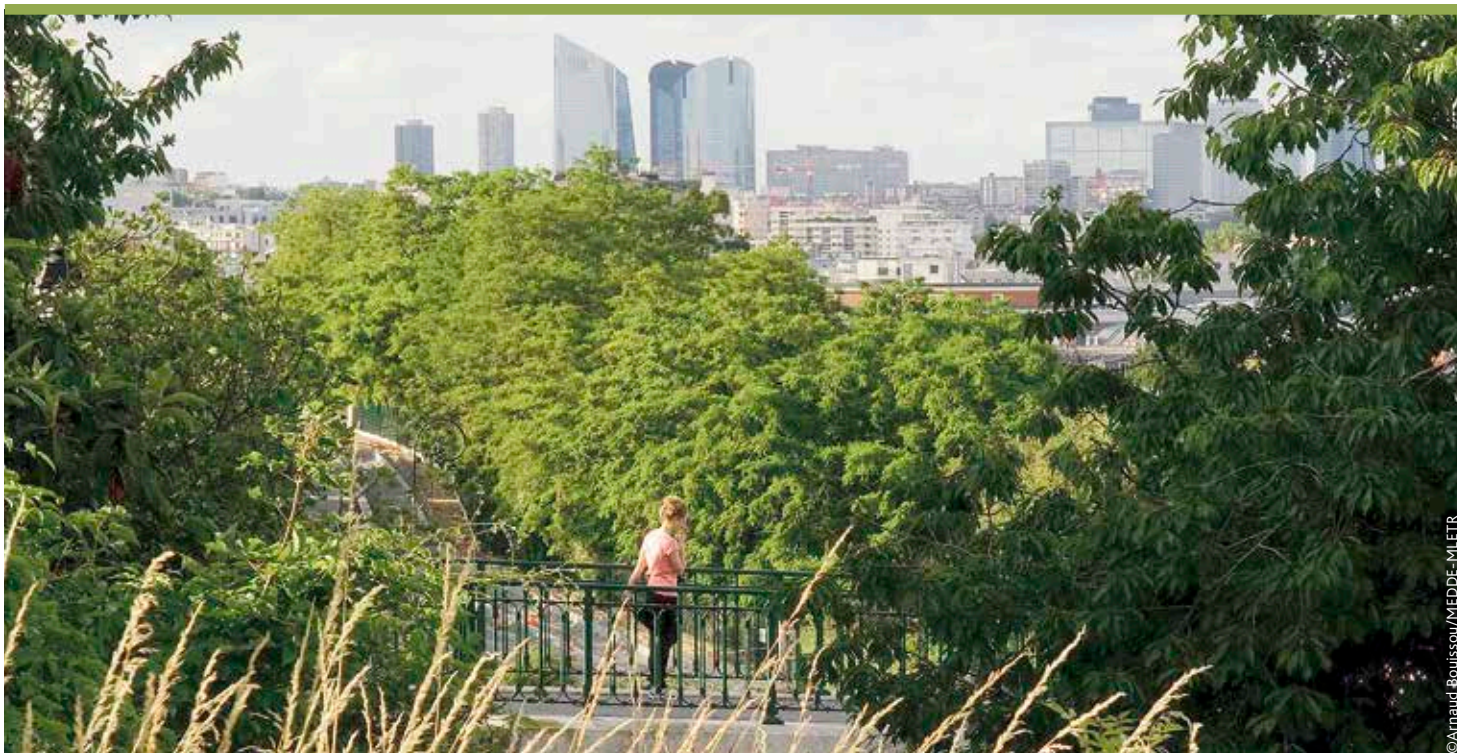
⑤ *The New Geography of Jobs*, Mariner Books, 2012.

⑥ Suzanne Berger, *Made in monde*, Seuil, 2006.

⑦ *La crise qui vient*, Seuil, 2012.

⑧ *Fractures françaises*, Flammarion, 2013.

⑨ *La Métropole des individus*, L'Aube, 2005.



©Arnaud Bouissou/MEDDE-MLETR

# La métropole, un objet « mou »

Aussi difficile à appréhender qu'à cerner, la métropole offre toutefois de multiples opportunités à une grande diversité d'acteurs. Comment cette générosité s'articule-t-elle avec la création de fortes fragilités ? Analyse.

Dans la France de 2014, la création des métropoles a pour objectif premier de définir un outil institutionnel permettant de gérer de grands territoires urbains partagés entre de nombreuses collectivités et intercommunalités. Mais, derrière cet ajustement institutionnel, se profile un ensemble d'enjeux, politiques, économiques, sociaux, et parmi eux la définition même de ce qu'est une métropole, hors institutions. En langage de chercheurs, cela devient : quel est l'objet ?

Au départ de POPSU 2, on a choisi de s'adresser aux intercommunalités réputées, à l'époque, éligibles au statut de métropole. Ce choix reposait sur un critère de faisabilité : une masse critique de chercheurs et d'acteurs – élus ou fonctionnaires – intéressés, une visibilité suffisante. Peu à peu, le programme a construit une problématique partagée, mais sans vraiment savoir si elle portait sur un processus : la métropolisation, ou sur un objet, la métropole.

Si l'on retourne aux premières définitions de la métropole (la ville mère), il ne fait pas de doute que celle-ci exerce une fonction urbaine précise, celle de modèle que l'on reproduit dans l'antiquité grecque, celle de tête de réseau (Gênes, Venise) ou celle de capitale d'un territoire. Même si l'étymologie appelle la référence à l'autocéphalie, dans l'usage courant – y compris religieux – la dénomination de métropole a été habituellement attribuée à des capitales régionales. On y trouvera donc un ensemble

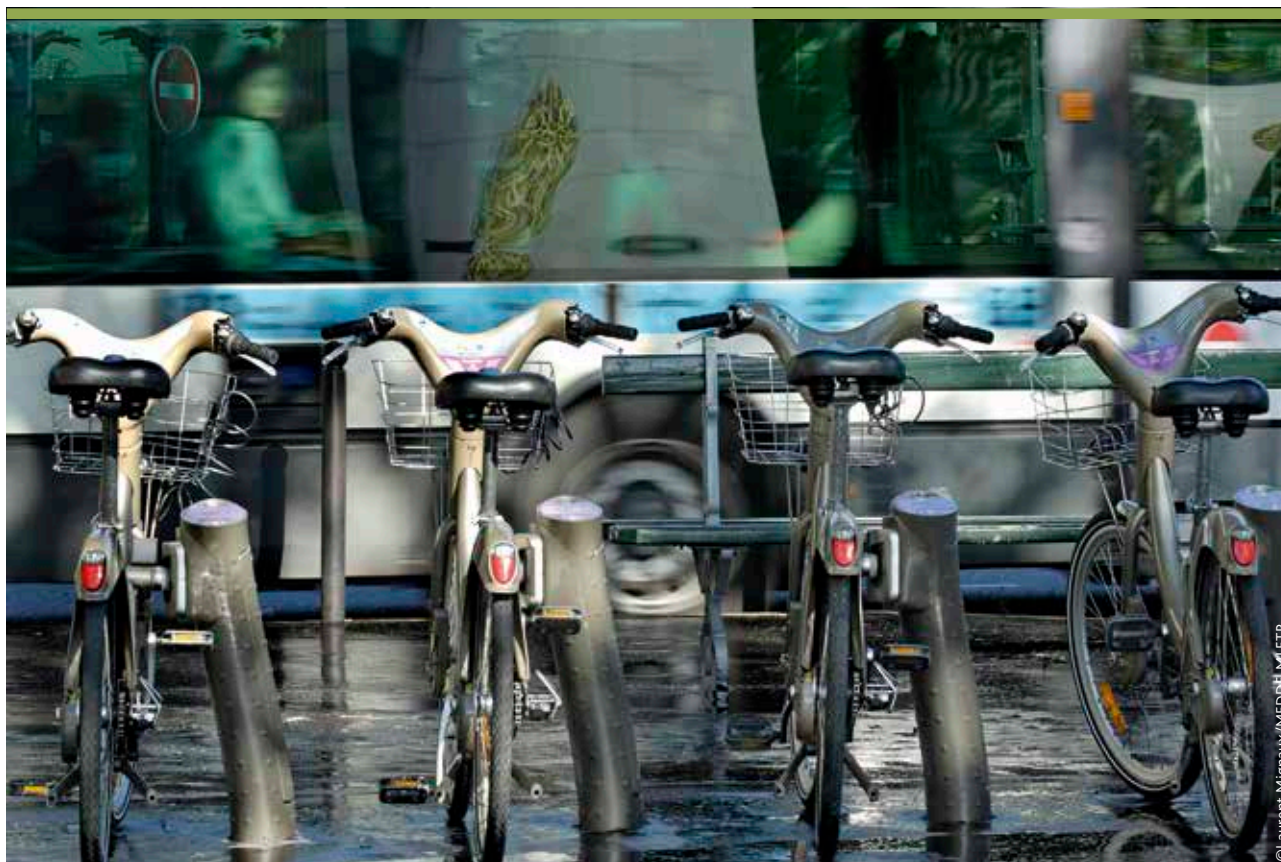
d'activités économiques, sociales, politiques, caractéristiques de la fonction de capitale, même si elles ne sont pas officiellement la capitale politique du territoire concerné. Appliquer ce type de définition garantit de ne pas rendre compte de ce qui se passe aujourd'hui. D'où la tentation de s'affranchir du terme, ce que fait par exemple François Ascher avec *Métapolis*.

Parler de métropolisation ne facilite pas non plus les choses : s'agit-il, comme le dit souvent la géographie, d'une organisation territoriale polarisée par les villes, à moins que cela ne désigne le renforcement des métropoles, ou de la polarisation des territoires et des réseaux urbains sur des zones très denses et très peuplées ? Le risque est évidemment que l'on finisse par définir la métropolisation comme la montée en puissance des métropoles et ces dernières comme le résultat du processus de métropolisation. Tautologie.

Mais les spécialistes de la métropolisation l'associent habituellement à la mondialisation et, s'ils ne sont pas unanimes sur sa définition, ils s'accordent sur l'importance de l'économie de la connaissance et de l'innovation, sur celle des services aux entreprises et de la fonction financière et sur celle du couple accessibilité/attractivité. Certains évoquent également la diversité des modes de vie, le cosmopolitisme, la multiplicité des

**Par Alain Bourdin,**  
sociologue et urbaniste





— acteurs contribuant à l'action collective, la dualisation sociale ou encore certaines caractéristiques environnementales (îlots de chaleur). Bref, les limites de ce qui constitue la métropolisation ne sont pas fortement fixées. D'autres analyses insistent sur la configuration métropolitaine elle-même. C'est souvent le cas à propos de l'emploi, et lorsque Pierre Veltz identifie le caractère « assurantiel » de la métropole pour les entreprises (on y trouve des ressources diverses, en personnel, sous-traitance, services etc. pour faire face aux aléas), c'est bien de la configuration et non du processus qu'il parle.

L'analogie avec le réseau permet de préciser les choses : les processus de la métropolisation traversent différents territoires. Ils se rencontrent et interagissent dans des lieux spécifiques : les nœuds du réseau (les métropoles), qui ont la possibilité de ralentir ou d'arrêter provisoirement les flux (*cf. les analyses de Pierre Veltz*) et même celle de réactiver les processus ou de les modifier. La dynamique propre d'une métropole ne se définit pas par la seule intensité des facteurs de métropolisation que l'on y trouve mais par sa capacité à agir sur eux pour les composer, les renforcer, créer des synergies entre eux. C'est la spécificité de cette capacité, de cette dynamique, qu'il faut interroger. Pour ce faire, on retient trois grandes entrées : la morphologie, l'économie, la société.

### POPULATION, ESPACE, FORMES URBAINES

La morphologie se décompose en trois termes : la population, l'espace, les formes urbaines. Y a-t-il des caractéristiques démographiques de la métropole ? En volume, d'abord. Les collectivités se persuadent souvent de la nécessité d'atteindre une « masse critique » de population – le fameux million – pour devenir une métropole. Et pourtant, on a vu une agglomération chinoise

d'une dizaine de millions d'habitants qualifiée de ville moyenne ! Faut-il raisonner en flux, en tranches d'âges, en caractéristiques socio-économiques de la population (mais on sort là de la démographie) ? Faut-il minorer la dimension démographique qui ne serait qu'un effet plus ou moins variable du fait métropolitain ? Retenons-la comme une condition nécessaire mais pas du tout suffisante, qui se formulerait moins par le nombre que par la densité de la population et surtout par l'attractivité démographique : on imagine mal une métropole qui n'attire pas la population.

En ce qui concerne l'espace, les débats très politiques des derniers mois pour déterminer les frontières et donc la population des agglomérations éligibles au statut de métropole n'ont pu se déployer que parce qu'aucune définition des territoires métropolitains ne s'impose. La stigmatisation du périurbain nous a fait perdre quelques années pendant lesquelles on n'a pas essayé de comprendre comment fonctionnent les couronnes successives et, au-delà, les territoires lointains et discontinus des métropoles. Ces dernières se caractérisent par la confrontation permanente d'échelles diverses, symbolisée par la multiplicité des modes de transport : les modes doux caractéristiques de la *slow city* – de la trottinette au vélo – y côtoient les modes les plus massifs – métro – et les plus rapides – avion, TGV. Dans le programme POPSU 2, la thématique des gares a contribué à l'analyse de cette dimension territoriale des métropoles, en particulier parce que, dans plusieurs villes, elle ne s'est pas limitée à l'étude des gares du TGV et de leur environnement. Mais l'espace, c'est aussi celui de la perception, des relations sociales, de la vie quotidienne : la « spatialité » de chacun d'entre nous, indissolublement liée à son mode de vie. La littérature, le cinéma, la vidéo, l'art contemporain nous éclairent sur la spécificité des spatialités métropolitaines. Pour la recherche,



ce chantier, comme celui des modes de vie, reste à rouvrir. Existe-t-il des formes urbaines spécifiques de la métropole ? À l'échelle mondiale, l'importance des constructions de très grande hauteur attire d'abord l'attention : Hong Kong, Shanghai, New York, São Paulo et bien d'autres rivalisent dans la production d'un skyline de la grande hauteur dans leurs centres-villes. Dubaï également, dont la réalité métropolitaine se discute, mais qui veut en tout cas nous en persuader. Les vieilles capitales s'offrent la Défense ou Canary Wharf... mais cela caractérise-t-il vraiment une forme métropolitaine ? Celle-ci comprend bien d'autres figures, liées notamment aux caractéristiques de la mobilité métropolitaine et encore plus à la diversité des échelles et des modes de vie.

La définition des spécificités morphologiques de la métropole reste encore très incomplète. Cela d'autant plus que la transition énergétique et, plus généralement, la préoccupation de développement durable interrogent les formes métropolitaines. De ce point de vue, POPSU 2 ne pouvait pas aller très loin, tant les villes étudiées restent marquées par leur histoire urbaine, plus que par leur présent et leur avenir métropolitain.

L'entrée économique rassemble ce qui relève de l'attractivité des métropoles, en particulier des logiques de l'investissement, et de ce qui concerne la production de richesses – donc le fonctionnement de l'économie elle-même, productive ou résidentielle (ou présente). Y a-t-il une spécificité métropolitaine de l'attractivité et de l'investissement ? On l'observe avec les implantations de sièges sociaux ou de laboratoires de recherche des entreprises. Elle se manifeste de façon encore plus explicite avec la localisation des marques de luxe : là où vont Hermès ou Dior se trouve la métropole. Il resterait à justifier cette conviction et à dire comment ces marques arrivent dans les villes où elles viennent, ce qui implique de mieux comprendre la manière dont s'opérationnalisent certaines logiques d'investissement. Plus généralement, les perceptions des investisseurs influent de manière décisive sur la capacité qu'ont les villes à obtenir des équipements (grands musées ou grands centres de recherche), des événements (jeux Olympiques ou autres) ou des activités qui les qualifient comme métropoles. Définir la métropole, c'est entrer dans cette boîte noire là. Les chercheurs POPSU n'en avaient guère la possibilité. En revanche, ils ont contribué à clarifier la spécificité du fonctionnement économique des métropoles, au moins dans le contexte français, et au regard de l'économie de la connaissance.

La troisième entrée, celle de la société, associe la composition sociale, l'organisation sociale et la culture métropolitaines. Les « bobos », la classe créative, les « gentrificateurs », autant de concepts de faible qualité scientifique, mais qui, comme le fait la catégorie statistique de cadres des fonctions métropolitaines ou le simple taux de diplômés à bac +4 ou plus, renvoient à une réalité : la concentration d'une « classe moyenne » diplômée, dont certaines caractéristiques se retrouvent dans tous les contextes métropolitains du monde, et qui, dans les métropoles, tend à fonctionner comme groupe de référence. Cette nébuleuse sociale se retrouve ailleurs, mais jamais avec un aussi grand degré de concentration et jamais au point de pouvoir jouer, dans sa diversité et à cause de sa diversité, ce rôle de référence. Ce qui fait la force de New York c'est qu'on y trouve cette classe moyenne diplômée, avec ses points communs dans les exigences de consommation et dans certains éléments de

vision du monde et ses différences culturelles. Partout dans le monde, les métropoles évoluent vers ce type de modèle, même là où l'on part d'une très grande homogénéité sociale. Bref, le cosmopolitisme fait partie de la culture des classes moyennes diplômées métropolitaines et redouble les cosmopolitismes liés à la forte attraction démographique et à la place des métropoles dans les échanges mondiaux. Culturellement cosmopolites, les métropoles en tirent une partie de leurs forces. Le thème des fragilités, abordé dans POPSU 2, pourrait trouver un prolongement dans des travaux sur ce sujet. Il permet également de prendre la mesure de ce qui constitue la pauvreté métropolitaine : cela se définit moins en termes de pouvoir d'achat et de conditions de vie en général, car les mauvaises conditions de vie ne sont pas une spécificité métropolitaine, mais plutôt par une construction sociale spécifique de la pauvreté, qui va avec l'isolement et la frustration face à la consommation.

## GRANDS PROCESSUS MÉTROPOLITAINS

Ces trois grandes entrées constituent des niveaux de lecture à travers lesquels on peut appréhender les grands processus qui organisent la spécificité métropolitaine.

D'abord, les dispositifs de régulation et de gouvernance qui font tenir le système en équilibre produisent des mobilisations et des projets collectifs. Analyser les dimensions spatiales, économiques et sociales de la régulation ou de la gouvernance permet de mieux en saisir les spécificités métropolitaines. À

travers le thème de la régulation, les travaux de POPSU 2 apportent une série d'éléments sur ce plan.

Ensuite, la création permanente de multiples opportunités pour une grande diversité d'acteurs. On touche là ce qui fait sans doute le cœur du fait métropolitain et dont l'idée de

métropolisation ne rend pas compte. Pourquoi et comment un tel contexte peut-il être aussi généreux ? Comment cette générosité s'articule-t-elle avec la création de fortes fragilités ? L'analyse par les trois grandes entrées permet de mieux répondre à ces questions.

Puis, directement liée à ce point, la question de la créativité et de l'innovation. En quoi la métropole est-elle, dans les trois dimensions évoquées, un lieu spécifique d'innovation et de créativité ? Les chercheurs de POPSU se sont battus avec la notion de créativité et ses avatars plus ou moins douteux comme la ville créative. Leurs résultats sont éclairants, mais il reste encore à faire.

Enfin, l'affirmation métropolitaine. Une partie de la réussite des métropoles passe par leur capacité (c'est-à-dire celle de leurs responsables ou de leurs élites) à produire un discours identitaire, valorisant et qui tient parfois (on l'a vu naguère à Montpellier) de la prophétie auto-réalisatrice. En quoi ce discours s'inscrit-il dans l'espace (par des objets exceptionnels comme le Guggenheim ou des expériences spatiales marquantes comme celle de la Fête des lumières), dans l'économie (par des activités d'excellence comme GIANT à Grenoble ou par la valorisation de l'innovation comme le fit Silicon Sentier), dans la société (par des événements, des groupes, des individus exceptionnels, ou par une ambiance insaisissable mais très attractive, comme celle de Londres) ?

Dans ce cadre de définition, beaucoup de cases restent à compléter : les chercheurs ne manquent pas de travail. ■ **Alain Bourdin**

**Culturellement cosmopolites,  
les métropoles en tirent  
une partie de leurs forces**



*LE PROGRAMME POPSU 2*

# SAVOIRS MÉTROPOLITAINS EN CONSTRUCTION

# Des savoirs sur les « parcours » métropolitains

La plate-forme POPSU est née d'un constat : les problématiques et connaissances développées par les milieux de la recherche sur la fabrique de la ville sont encore trop cloisonnées. D'où l'envie de mettre en place des programmes de recherche qui favorisent le dialogue entre acteurs locaux et chercheurs.

Dans la suite d'un premier programme, POPSU 1, achevé en 2009, POPSU 2 lancé en 2011 a porté sur dix agglomérations correspondant aux métropoles « en train de se faire ». Son ambition était d'observer de façon transversale les dynamiques urbaines à l'œuvre, afin de disposer de connaissances à l'échelle locale et nationale. Le programme proposait de s'emparer de la complexité des phénomènes urbains en appelant à l'interdisciplinarité et à l'inter-cognitivité dans l'élaboration des projets de recherche. C'est dans cette perspective que cinq thématiques ont été définies en commun par le PUCA et les collectivités, puis reprises au choix par les consortiums qui associaient les équipes de recherche et institutions métropolitaines et, dans certains cas, les agences d'urbanisme. L'objectif était de réaliser des monographies locales sur les agglomérations parties prenantes du programme et de construire un travail comparatif à l'échelle nationale s'appuyant sur le partage et le croisement des analyses produites par les chercheurs.

Pour ce faire, chaque consortium a associé plusieurs équipes de recherche, appartenant à différents établissements d'enseignement supérieur et de recherche (CNRS, universités, écoles d'architecture, instituts d'études politiques, etc.) afin de couvrir des champs disciplinaires suffisamment nombreux. Au total, dix équipes rassemblant une centaine de chercheurs ont exploré pendant plus de deux ans certaines des thématiques suivantes : la durabilité à l'échelle du quartier, de la ville et de la métropole ; les gares, pôles d'échanges et leurs quartiers ; les « fragilités urbaines » ; la régulation territoriale ; l'économie de la connaissance.

## PLUSIEURS DOMAINES D'ANALYSE

Partout l'économie de la connaissance a été retenue, ce qui traduit sans doute les attentes qu'elle suscite en termes de développement métropolitain. Mais, comme le rappelle Elisabeth Campagnac<sup>1</sup> dans son introduction, il a été nécessaire de bien distinguer plusieurs domaines d'analyse pour circonscrire un sujet aussi vaste. L'économie de l'innovation, l'économie créative et la société de la connaissance ont donc été approfondies par les équipes selon des angles différents liés aux enjeux locaux. Le thème de la fragilité<sup>2</sup> a été repris dans trois villes : Toulon, Marseille et Toulouse. La question est abordée selon les

caractéristiques spécifiques de leur territoire. À Marseille les fragilités sont analysées à l'échelle du centre-ville, et la notion d'inconfort résidentiel est mise en avant. À Toulon, ce travail porte, entre autres,

sur les représentations que les habitants de l'agglomération ont des fragilités. À Toulouse, les chercheurs ont aussi interrogé la déstabilisation possible d'un vaste secteur péricentral, où se développent de nombreux projets urbains.

Les régulations territoriales<sup>3</sup> et métropolitaines ont été investiguées dans quatre villes : Bordeaux, Grenoble, Nantes et Strasbourg. Les équipes se sont attachées à approfondir la question des régulations techniques liées aux projets ou à la planification ou celle des régulations politiques. Les dispositifs participatifs ont été examinés par la plupart des équipes.

Le rôle des gares centrales<sup>4</sup> associées à la grande vitesse et celui des gares secondaires ont réuni, selon les cas, les chercheurs de Bordeaux, Lyon, Lille et Rennes. Ils ont notamment étudié les stratégies urbaines et métropolitaines qui les accompagnent et leur effet d'entraînement en termes d'aménagement.

La thématique du développement durable<sup>5</sup> a été explorée à Grenoble, Marseille, Strasbourg et Toulouse. Les stratégies urbaines et les outils mobilisés pour apporter des réponses locales aux préoccupations plus globales ont été appréhendés, ainsi que les « démonstrateurs » comme les ÉcoCités ou les trames vertes et bleues.

*Par **Virginie Bathellier**,  
chargée de mission au PUCA,  
responsable de la plate-forme  
POPSU*

## UNE TRANSVERSALITÉ DE QUESTIONNEMENTS

Sans empiéter sur les approfondissements qui vont être apportés dans les articles qui suivent et les publications à venir, les travaux réalisés sont très stimulants. À travers l'articulation entre des cadres théoriques qui reflètent les débats au sein du monde scientifique et les analyses de terrain, les chercheurs nous apportent des éclairages sur les processus, les enjeux et les mécanismes producteurs de la métropole.

À bien des égards, les équipes ont réussi à faire le lien entre les différents thèmes et assurer une transversalité des ■■■



--- questionnements, comme sur les thématiques du développement durable et de la régulation territoriale, par exemple. Exercice difficile quand on sait combien les approches et disciplines dialoguent encore peu entre elles.

Les contributions développées dans cette deuxième partie ouvrent une fenêtre sur des situations métropolitaines. Les cinq thématiques sont abordées, les articles offrent à la fois un panorama d'ensemble et des focales qui permettent de mieux approcher les réalisations, les modes de faire, de saisir les petits « arrangements » à l'échelle du quotidien ou du local, mais aussi de monter en généralité. Ces articles, forcément limités en nombre dans un numéro comme celui-ci, sont une illustration de la richesse des travaux de recherche. Certains d'entre eux s'appuient volontairement sur le croisement des regards, celui des chercheurs et celui des acteurs qui, outre les questions qui peuvent leur être communes, enrichissent leur cadre d'analyse. Les articles témoignent des dynamiques en cours, à travers les nouvelles formes de l'action publique qui peuvent apparaître, les assemblages inédits qui amènent à davantage de transversalité ou encore par les projets qui remodelent les tissus urbains. Mais ils montrent aussi que les changements ne s'opèrent pas sans difficultés. D'où l'accent mis sur les différents modes de recomposition et d'ajustement. La richesse de ce programme réside également dans la mise à mal des certitudes. À titre d'exemple, certains articles issus des recherches menées vont

à l'encontre d'une idée reçue qui voudrait que l'économie de la connaissance permette « mécaniquement » un développement économique territorial, d'essence métropolitaine. En apportant des outils scientifiques pour analyser le développement économique, cette question est intéressante aussi bien pour les chercheurs que pour les acteurs locaux.

Finalement, les contributions qui suivent nous alertent sur les fausses évidences et nous invitent à élargir notre champ de réflexion sur ce que sont les métropoles en « élaboration », pour reprendre les propos de l'équipe grenobloise dans ses travaux.

■ **Virginie Bathellier**

① Responsable de la thématique « Économie de la connaissance » au sein du conseil scientifique et coordonnatrice.

② Alain Bourdin, responsable scientifique de POPSU 2 et coordonnateur de la thématique « Fragilités ».

③ Marie-Pierre Lefeuvre, responsable de la thématique « Régulations territoriales » au sein du conseil scientifique et coordonnatrice.

④ Philippe Menerault, responsable de la thématique « Gares » et coordonnateur.

⑤ Natacha Seigneuret, responsable de la thématique « Développement durable » et coordonnatrice.

## DES MÉTROPOLES EN RECHERCHE(S) AUX MÉTROPOLES À LIRE



Les acteurs des services techniques des métropoles n'ont pas de temps, les élus encore moins. Comment leur rendre accessibles les savoirs capitalisés dans le cadre d'un programme

de recherche tel que POPSU 2 ? Voilà la difficile équation que le conseil scientifique tente de résoudre. Outre les résultats comparatifs sur les cinq axes thématiques, il s'agit également de capitaliser les connaissances établies sur les métropoles<sup>1</sup> et d'en assurer une diffusion auprès des acteurs. Le programme valorise aussi les modalités de collaborations entre acteurs et chercheurs et un renforcement de la recherche locale.

À côté du colloque POPSU 2 « Métropoles en France »<sup>2</sup> qui s'est déroulé les 10 et 11 juin 2014 à Paris et des différents colloques et séminaires en région passés ou à venir, d'autres actions vont contribuer à la valorisation des travaux.

À la suite d'une première collection d'ouvrages monographiques sur différentes villes du programme POPSU 1 publiée aux éditions Parenthèses, une double série de livres est à paraître aux éditions du Moniteur en 2015. D'un côté, des publications thématiques visent à initier des comparaisons sur : les *Régulations territoriales et métropolitaines*, sous la direction de Marie-Pierre Lefeuvre, *L'Économie de la connaissance et de la créativité*, sous la direction d'Élisabeth Campagnac-Ascher et *La Métropole fragile*, sous la direction d'Alain Bourdin. De l'autre, deux ouvrages

monographiques sont en préparation sur Grenoble et Toulouse, deux métropoles qui n'ont pas fait l'objet d'ouvrages suite à POPSU 1.

Le site du programme POPSU offrira une base documentaire présentant l'ensemble des recherches établies<sup>3</sup>. Il proposera également la mise en place d'une plate-forme virtuelle d'échange des connaissances.

■ **Jean-Baptiste Marie**

① Bordeaux, Grenoble, Lyon, Lille, Marseille, Nantes, Rennes, Strasbourg, Toulon, et Toulouse.

② L'enregistrement audiovisuel des interventions est en ligne sur les sites du POPSU et du PUCA.

③ Rapports de recherches et actualité des ouvrages à paraître dans les différentes villes.

**Pour en savoir plus**

[www.popsu.archi.fr](http://www.popsu.archi.fr)

<http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/>

# Économie de la **connaissance** et **métropolisation**

Si la notion d'économie de la connaissance reçoit un accueil enthousiaste de la part des collectivités, les chercheurs sont plus réservés.

D'où leur choix de distinguer trois domaines : économie de l'innovation, économie créative et société de la connaissance. Avec pour résultat de nuancer toute vision déterministe du développement métropolitain.

La question des relations entre économie de la connaissance et métropolisation constitue une interrogation forte du programme POPSU 2. Elle s'explique sans aucun doute par la conjonction entre deux phénomènes : d'un côté, l'attrait pour le thème de l'économie de la connaissance manifesté par l'ensemble des collectivités partenaires : Lille, Strasbourg, Lyon Grenoble, Toulon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes et Rennes ; de l'autre côté, le souci des chercheurs, mais aussi leur intérêt, à tester la légitimité de l'économie de la connaissance comme objet scientifique ainsi que le bien-fondé de sa relation supposée à la métropolisation. Les dix équipes ont travaillé dans des perspectives assez différentes, en s'appuyant néanmoins sur des écrits scientifiques et sur l'analyse des projets urbains dans les villes étudiées. Au terme de ce programme, de très nombreux enseignements peuvent être dégagés.

## UN STATUT DIFFÉRENT POUR LES ACTEURS ET POUR LES CHERCHEURS

Le premier constat tient au décalage entre la réserve exprimée par les chercheurs par rapport à l'économie de la connaissance et l'accueil généralement plus enthousiaste des acteurs publics locaux. Les premiers l'appréhendent comme un concept flou, dont la validité sur le plan scientifique ne peut être construite que sur une base théorique et sur des observations et des enquêtes de terrain. Les seconds y voient une nouvelle composante clé du référentiel d'action publique et un nouveau champ stratégique. Ils ne remettent pas en cause son existence et cherchent plutôt à s'y investir d'emblée en tant qu'acteurs afin de la faire advenir d'abord et aussi sur leurs territoires.

### L'attrait des collectivités territoriales

Parmi les différentes approches possibles de l'économie de la connaissance, les collectivités territoriales se montrent plus sensibles à celles qui sont censées accroître l'attractivité de leurs territoires et dont elles peuvent revendiquer la conception et le pilotage. Au sein de cet ensemble flou, les acteurs locaux semblent bien privilégier deux entrées : l'innovation, notamment par le biais des clusters et pôles de compétitivité, et l'attraction des classes créatives. Les thèses de Richard Florida

trouvent auprès des collectivités territoriales un écho certain. À cet engouement pour « l'économie créative »

s'ajoute, davantage au

niveau des grandes métropoles semble-t-il (Lille, Lyon, Bordeaux, Toulouse), un intérêt manifeste pour l'éducation, la formation, la diffusion des connaissances, de manière à œuvrer à la production des qualifications et des connaissances requises par « l'économie de la connaissance ». Autrement dit, les thèmes de la « société de la connaissance » ou de la ville et des territoires apprenants constituent un second axe de réflexion et d'action pour les collectivités territoriales. Ces deux sources d'attrait pour une ville créative et une ville apprenante peuvent toutefois révéler la tentation implicite d'attribuer à l'économie de la connaissance ainsi comprise une capacité à générer une croissance économique endogène sous maîtrise et contrôle locaux.

Par **Élisabeth Campagnac**,  
sociologue, conseillère scientifique  
du programme POPSU 2

### Traduire les attentes en questionnement scientifique

Cette appréhension de l'économie de la connaissance par les acteurs locaux n'est pas sans intérêt pour les chercheurs, incités à élargir ainsi leur champ d'observation au-delà des analyses strictement économiques. Mais ces derniers témoignent cependant du souci de préserver un recul critique indispensable par rapport au foisonnement de notions telles que l'économie de la connaissance, l'économie créative ou la société de la connaissance. Autant de termes dévoyés par l'usage à tous vents qui en est fait dans le discours ambiant (intellectuel, technocratique ou médiatique selon les cas) et qui finissent par se réduire à des injonctions à caractère instrumental et normatif.

Un intense besoin de définitions et de recadrage s'est d'abord exprimé. Il s'est traduit par des échanges et un travail collectif dont nous avons précédemment rendu compte ici<sup>1</sup>. En particulier, il a été convenu de réserver le terme d'« économie de la connaissance » à l'emploi qu'en font les économistes (cf. encadré, p. 21). La prise en compte du travail des économistes a permis aux chercheurs de s'entendre sur la délimitation de trois domaines :

- L'économie de la connaissance proprement dite, c'est-à-dire la transformation du système productif avec la prédominance —

- croissante du rapport science-technologie et production ;
- L'économie de l'innovation et l'économie créative, centrées sur les processus d'innovation – autour de la production potentielle de valeur attachée à la mutualisation des savoirs, au partage des connaissances, aux approches collaboratives – mais prenant également en compte les activités culturelles et artistiques ;
- La société de la connaissance, définie autour des processus de production, de diffusion et de partage des savoirs, qui inclut la question des activités d'enseignement supérieur, de recherche et de formation ainsi que toutes les initiatives qui participent à la circulation des connaissances ;

Ce travail nécessaire n'était toutefois pas suffisant pour engager un questionnement scientifique. Il s'est donc prolongé par deux orientations : la demande adressée aux chercheurs d'apprécier la portée des thèses avancées par les économistes et d'identifier, le cas échéant, le changement de paradigme dont elles étaient porteuses ; le souci des chercheurs de les réinsérer dans une approche territorialisée.

### LECTURES TERRITORIALISÉES

L'ambition des équipes était d'analyser les interactions que chacun de ces domaines – autant que leur mode de combinaison propre à chacune des agglomérations étudiées<sup>2</sup> – entretient avec les processus de métropolisation.

L'apport spécifique de POPSU 2 tient en effet à l'attention portée par les équipes à la manière dont se fabriquent ou non les métropoles à partir des dynamiques territoriales des différents phénomènes étudiés. Il tient aussi à la confirmation ou à l'infirmité de propositions considérées comme acquises, à la mise en lumière des zones d'ombre masquées par de trop rapides raccourcis, ou encore à la lecture ou relecture du processus de métropolisation à laquelle l'ensemble de ces travaux invitent. Chacun des domaines retenus a fait l'objet de quelques entrées privilégiées qui contribuent à nuancer ou à enrichir les approches de la métropolisation.

La lecture territorialisée de l'économie de la connaissance s'est attachée à apprécier l'impact porté sur la croissance économique et sur le développement des métropoles, à partir des bases de données statistiques sur les fonctions métropolitaines dans les grandes aires urbaines. Ses résultats invitent à nuancer considérablement la proposition, élevée au rang de postulat, d'une étroite corrélation entre économie de la connaissance et développement territorial, et à raison garder face à la thèse d'un modèle de croissance endogène nécessairement associé au capital humain.

La lecture territorialisée de l'économie de la créativité et de l'innovation a porté de façon privilégiée sur la mise en œuvre des dispositifs des pôles de compétitivité et sur les modalités institutionnelles de leur inscription territoriale. Celles-ci sont appréhendées le plus souvent à partir du modèle de la triple hélice, popularisé par Henry Etzkowitz et Loet Leydesdorff<sup>3</sup>, qui repose sur l'hypothèse d'un nouveau type de rapport, plus interdépendant et plus coopératif entre la science (université et recherche), l'industrie et l'État. En s'attachant à l'analyse précise des réseaux et des partenariats entre les différents acteurs impliqués dans ces pôles, ces travaux rappellent l'importance des interactions que les systèmes d'innovation entretiennent avec leurs bases territoriales, et leur dépendance par rapport à la qualité des synergies des « milieux d'innovation » ; ils soulignent en même temps la diversité des échelles où opèrent ces partenariats et ces réseaux d'échange, qui ne se réduisent pas à leurs bases locales. Ces travaux contribuent aussi à mettre en lumière les zones d'ombre nées d'un raccourci entre proximité, aménagement et qualité des synergies.

La lecture territorialisée de la société de la connaissance met davantage l'accent sur le rôle structurant de l'appareil d'enseignement et de recherche pour le développement métropolitain. Certaines des villes étudiées privilégient des dispositifs de « ville apprenante » qui passent principalement par le développement de relations entre le monde de la culture et celui de la recherche scientifique et technologique, par la mise en place d'un grand nombre de points d'accès à des grands dispositifs d'information – à commencer par Internet –, par des dispositifs de formation au-delà du monde scolaire et de création collective, par des encouragements à l'innovation. Ainsi se développent par exemple des « éco-systèmes créatifs » et des espaces de l'innovation.

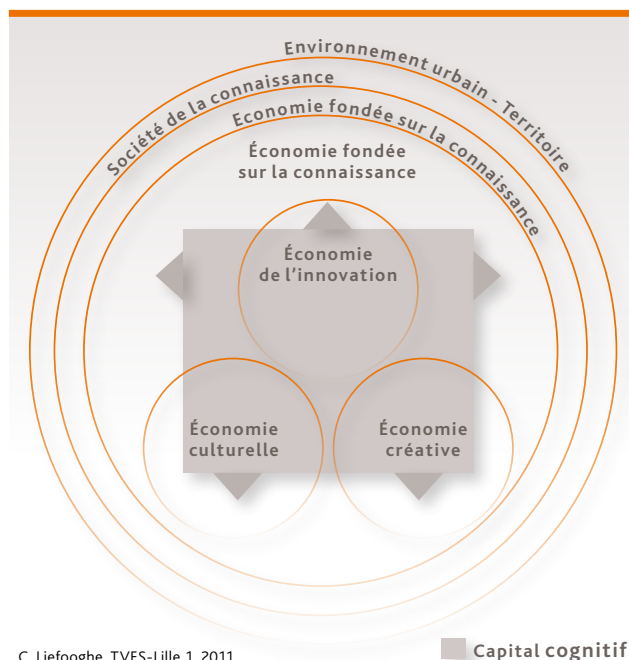
Innovation, économie créative et société de la connaissance se combinent souvent dans l'étude des projets et des lieux associés à ces nouveaux dispositifs que sont les fab-lab du côté de l'innovation, les *learning centers* du côté de la formation et de l'accès à la connaissance, les espaces de *co-working* et plus généralement les « tiers lieux » ; toute une nébuleuse floue qui va avec la société de la connaissance.

### DES CONSTATS CONVERGENTS

Ainsi, les travaux de POPSU 2 éclairent sous de multiples facettes (économique, technologique, sociétale) les traductions urbaines d'une économie fondée sur la connaissance. Au-delà de la diversité des contextes locaux, tous convergent vers des constats communs concernant la question des métropoles.

Ils mettent tout d'abord à mal toute vision déterministe, depuis celles qui font du développement métropolitain une retombée inéluctable et assurée de l'économie de la connaissance à celles qui escomptent qu'elle advienne par les bonnes grâces d'une offre territoriale affinée. Cela n'enlève rien à la thèse d'une

Dynamique du capitalisme cognitif : enjeux socio-économiques et territoriaux



C. Liefoghe, TVES-Lille 1, 2011



affinité élective entre le « capitalisme cognitif » – né du contexte de la mondialisation et favorisant la financiarisation – et le phénomène métropolitain ; mais ce lien se construit et se décline différemment selon les territoires. Ce qui n'enlève rien non plus au rôle crucial et multiforme que joue cette offre territoriale face aux nombreux défis que soulève l'accès à – ou l'insertion dans – l'économie de la connaissance, notamment l'inégal accès des régions et de certains secteurs de la population.

Ils soulignent ensuite les tensions inhérentes au processus de métropolisation, à l'heure de l'économie de la connaissance. Ainsi de la tension forte entre ancrage et mobilité, observée dans chacun des champs étudiés, et dont les termes se renouvellent : l'ancrage des populations directement concernées par l'économie créative ou la société de la connaissance (cadres des fonctions métropolitaines, étudiants, etc.) étant de plus en plus mouvant et éphémère et se jouant davantage dans une multiplicité d'échelles.

Plusieurs équipes constatent aussi que la requalification des fonctions du centre-ville, qui autorise la ville à se hisser au rang des métropoles, ne va pas dans le même temps sans une aggravation des situations de précarité sociale. La population locale ne se retrouve pas non plus dans ce qui est mis en avant comme facteurs d'attractivité.

Un exemple significatif en est donné par la question des

aéroports. L'imaginaire d'une partie des acteurs du développement métropolitain, notamment politiques, se trouve en totale rupture avec la réalité sociale.

La prise en compte de ces tensions peut alimenter de nouvelles pistes de recherche. Pour n'en citer que quelques-unes : l'analyse de la métropolisation sous l'angle de la mobilité et des modes de vie à l'heure de l'économie de la connaissance, l'étude des « réseaux » et des « communautés » à l'heure de l'économie créative et de l'innovation, les effets intégratifs ou non de l'offre territoriale. ■ **Élisabeth Campagnac**

① É. Campagnac, « Quelle prise en compte de l'économie de la connaissance dans la fabrique des nouveaux territoires universitaires et urbains » ? *Urbanisme*, hors-série n° 43, nov. 2012.

② On pense ici au travail de l'équipe de Lille sur l'articulation entre économie de la connaissance, économie culturelle et économie créative, et en particulier à la construction théorique qu'en propose Christine Liefooghe pour comprendre la dynamique du capitalisme cognitif à travers ses enjeux socio-économiques et territoriaux.

③ H. Etzkowitz, L. Leydesdorff, « The dynamics of innovation: From national systems and "Mode 2" to a triple helix of university-industry-government relations », *Research Policy*, vol. 19, 2000, pp. 109-123 ; et T. Shinn, « Nouvelle production du savoir et triple hélice : tendances du prêt-à-penser les sciences », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 141-142, 2002/1, pp. 21-30.

## ÉCONOMIE DE LA CONNAISSANCE ET CAPITALISME COGNITIF

Les économistes situent l'émergence de l'économie de la connaissance dans la rencontre entre une tendance longue à l'accroissement de la part du capital immatériel intangible due notamment aux investissements en connaissance (R & D, capital humain, éducation, formation) comme source essentielle de productivité et un choc lié au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC)<sup>1</sup>. Celles-ci apparaissent riches de changements potentiels dans les formes d'organisation (plus collaboratives, plus tournées vers l'invention collective) comme dans les *business models* (avec la centralité de l'accès au service et le dilemme que soulève la connaissance comme bien public<sup>2</sup>). Associée à un modèle de croissance endogène, l'économie de la connaissance est génératrice de fortes externalités positives pour la collectivité.

Les thèses du capitalisme cognitif<sup>3</sup> abondent dans l'idée d'une cohérence certaine entre toutes les mutations actuelles ; elles participent des changements dans le processus de valorisation du capital. Les éléments

de rupture par rapport au capitalisme industriel tiennent d'abord à la virtualisation de l'économie qui s'appuie largement sur les TIC – autorisant ce faisant la montée du capitalisme financier ; mais aussi et surtout à la centralité des connaissances dans la création de la valeur. Ces thèses soulignent les capacités nouvelles de produire des connaissances au moyen des connaissances grâce à une activité collective mobilisée au moyen de réseaux numériques connectés.

« *Un tel type de capitalisme correspond à un développement de la société que l'on nommera société de la connaissance* »<sup>4</sup>. La montée irrésistible dans les modèles de coopération sociale et productive d'une autre composante, le *netware* ou réseau, rapproche très nettement cette analyse de celle qu'avait réalisée le sociologue Manuel Castells quelques années plus tôt<sup>5</sup>.

Économistes et sociologues se rejoignent d'ailleurs pour souligner la dimension globale et sociétale des mutations en cours ; mais aussi leurs enjeux territoriaux. Les économistes travaillant sur le capitalisme cognitif

s'intéressent à la redéfinition des stratégies d'entreprises mues par une logique de capture ou de captation des gains retirés de la connaissance et la créativité ; ce qui conduit les entreprises à redéfinir leur positionnement spatial, institutionnel et leur organisation. Toutes constatent l'inégal accès des régions à l'économie de la connaissance. De son côté, Manuel Castells soulignait le rôle décisif des métropoles en Europe dans la localisation des systèmes d'innovation, et ses différences avec le modèle social, culturel et géographique d'innovation né dans la Silicon Valley<sup>6</sup>. ■

① D. Foray, *L'Économie de la connaissance*, La Découverte, 2000.

② Bien public au sens des économistes, c'est-à-dire qui ne peut être échangé sur un marché en raison de ses propriétés singulières.

③ Y. Moulher Boutang, *Le Capitalisme cognitif. La nouvelle grande transformation*, Éditions Amsterdam, 2007.

④ Y. Moulher Boutang, *Le Capitalisme cognitif*, op. cit., p. 93.

⑤ M. Castells, *La Société en réseaux. L'ère de l'information*, Fayard, 1999 (traduction de *The Rise of Network Society*, Wiley-Blackwell, 1996).

⑥ M. Castells, *La Société en réseaux*, op. cit., p. 96.



# Économie(s) métropolitaine(s)

L'économie de la connaissance apparaît comme l'un des moteurs du développement économique métropolitain, mais elle ne suffit pas. Analyse, à travers le modèle grenoblois qui présente des signes d'essoufflement.

Par **Magali Talandier**,  
économiste, maître  
de conférences,  
Université de Grenoble,  
UMR Pacte-Territoires

Économie productive, économie de la connaissance, économie technopolitaine et économie métropolitaine... sont autant de termes qui se recoupent, sans être véritablement interchangeables. Aucune des trois premières acceptions ne suffit pour définir l'économie métropolitaine. L'économie métropolitaine est multiple, à la fois en termes de compétences mobilisées, de secteurs économiques concernés, mais également d'espaces occupés. Elle n'est ni exclusivement productive (dépendant de l'exportation de biens et services privés produits localement) ni exclusivement synonyme d'économie de la connaissance. Elle n'est pas non plus la version d'une économie technopolitaine institutionnalisée ou spatialisée à l'échelle d'une métropole. Certes les travaux menés en économie régionale depuis les années 1990 montrent que les grandes agglomérations concentrent de façon croissante les activités exportatrices, ainsi que les activités à fort capital humain. Désignant la sphère économique qui repose non plus sur la fabrication et l'échange des « choses », mais sur la formation et la circulation des « idées », pour reprendre l'expression de Pierre Veltz<sup>1</sup>, l'économie de la connaissance s'est imposée en quelques décennies comme l'un des piliers

du développement économique des régions et des nations. Pourtant, l'« avantage métropolitain » ne peut se résumer à la seule concentration et juxtaposition d'activités à forte valeur ajoutée ou innovantes. Elle dépendrait plus de la capacité d'une ville à mobiliser des ressources et des acteurs variés<sup>2</sup>. La capacité, dans un contexte d'internationalisation de l'économie, à mettre en relation les différents secteurs d'activité qui composent la base territoriale demeure ainsi un attribut de la seule métropole<sup>3</sup> qui se positionne comme un acteur collectif<sup>4</sup>. Une économie métropolitaine pourrait donc être une économie de la connaissance qui percole économiquement, socialement et spatialement sur l'ensemble de la société. Cette percolation, cette diffusion, est le fruit d'une véritable stratégie territoriale qui dote le territoire d'un projet pensé en des termes à la fois productifs et compétitifs, mais également résidentiels, récréatifs et paysagers. Si l'économie de la connaissance apparaît comme l'un des moteurs du développement économique métropolitain, elle est non suffisante.

## L'EXEMPLE DE GRENOBLE

Le cas grenoblois constitue le substrat territorial de cette nouvelle économie. L'importance de l'économie de la connaissance à Grenoble explique que cette ville est aujourd'hui considérée à

l'échelle mondiale comme un centre majeur de l'innovation. En témoigne le classement en 2013 par le journal *Forbes* en cinquième position des villes les plus innovantes au monde (nombre de brevets déposés) ou sa troisième position à la première édition du concours iCapital, organisé en 2014 par l'Union européenne et visant à désigner la capitale européenne de l'innovation. Pourtant, mal desservie par les transports, excentrée, ville de taille moyenne, Grenoble n'a rien d'une ville-mondiale ou d'une métropole de premier rang telle que peuvent les définir Saskia Sassen<sup>5</sup> ou, plus récemment, Ludovic Halbert<sup>6</sup>. Grenoble se présente donc volontiers comme une cité de l'innovation, une technopole forte du mythique triptyque local université/industrie/recherche.

Ainsi, en 2009, on comptait 21 000 emplois directement liés à la conception et la recherche dans l'aire urbaine grenobloise, soit plus de 7 % de l'emploi local. Aucune autre aire urbaine en France (hors Paris) ne regroupe autant d'emplois de ce type ! Ce taux est près de 2,5 fois plus important que la moyenne des grandes aires urbaines. L'ensemble des cadres des fonctions métropolitaines pèse pour 14 % de l'emploi local, c'est, avec Toulouse, l'aire urbaine de province dans laquelle ce type d'emploi qualifié est le plus représenté.

Si l'on raisonne à présent en termes de bases économiques<sup>7</sup>, la spécificité grenobloise en termes d'économie de la connaissance se confirme. Calculé ainsi, les actifs de l'économie de la connaissance (les cadres des emplois métropolitains) contribuent à près de 18 % de la base économique de l'aire urbaine grenobloise (21,2 % si l'on ajoute les transferts liés à la présence d'étudiants). C'est beaucoup plus qu'en moyenne dans les autres aires urbaines (10,6 % hors revenus importés par les étudiants<sup>8</sup>), mais ça reste en deçà, par exemple, du poids des retraites (23,5 % des bases). Grenoble, cité de l'innovation, se démarque donc par le poids qu'occupe, localement, l'économie de la connaissance.

Mais, alors que Grenoble culmine en haut du palmarès des villes innovantes, elle n'est guère dynamique sur le plan démographique, social, culturel voire même économique. L'aire urbaine de Grenoble présente un accroissement démographique de 5,5 % en dix ans, c'est trois points de moins que la moyenne des quinze autres aires urbaines de taille comparable. L'aire urbaine de Grenoble présente un solde migratoire négatif, à l'instar de Rouen, Lille, Douai-Lens, Saint-Étienne, soit des villes connues pour leurs situations économiques critiques, en raison notamment de leur passé très industriel. Les emplois et le revenu

par habitant progressent également moins vite qu'ailleurs. Bref, ce sont là des signaux plutôt préoccupants pour cette technopole appelée à devenir métropole<sup>9</sup>.

Plus inquiétant encore, l'économie de la connaissance grenobloise mesurée par les indicateurs habituels des cadres des fonctions métropolitaines ou des emplois de conception et recherche connaît un ralentissement depuis quelques années. Force est de constater que le modèle s'essouffle et que le mythe ne fait plus rêver. On voit bien dans le cas de Grenoble que si l'économie de la connaissance est un moteur essentiel de la croissance économique des nations, elle ne suffit pas à assurer le développement socio-économique des territoires.

Inversement, certaines agglomérations présentent une vitalité cumulée (démographie, attractivité migratoire, emplois y compris, revenus) comme Toulouse, Nantes, Rennes, Bordeaux, Montpellier...

### AU CROISEMENT DES INDICATEURS

Regardons de plus près le croisement entre deux indicateurs, l'un représentant les dynamiques urbaines et l'autre les dynamiques plus spécifiquement technopolitaines.

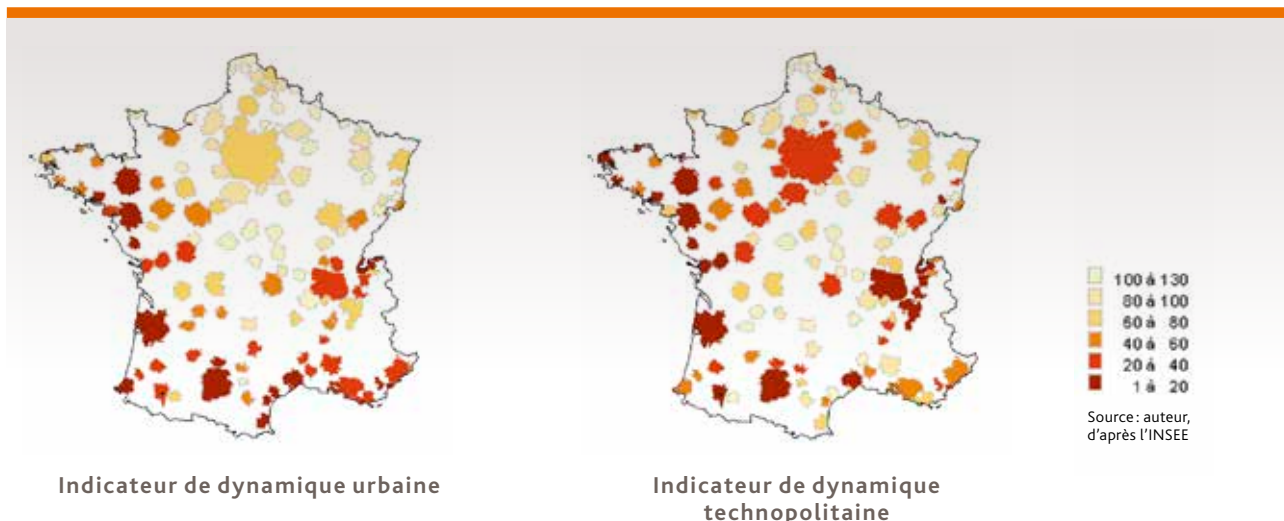
L'indicateur de dynamique urbaine est construit à partir des fondamentaux du développement territorial (population/emploi/revenu), à savoir :

- l'évolution de la population et l'accroissement migratoire, 1999-2009 (%) ;
- l'évolution de l'emploi total, 1999-2009 (%) ;
- l'évolution de l'emploi salarié privé, 1999-2007 et 2007-2011 (%) ;
- l'évolution du revenu par habitant, 2006-2010 (%).

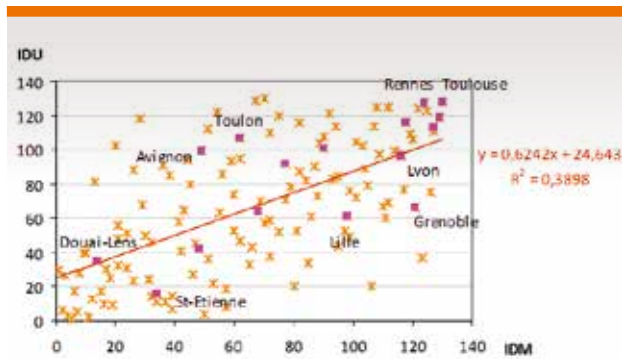
L'indicateur de dynamique technopolitaine repose sur des indicateurs de capital humain, à savoir :

- la part des cadres des fonctions métropolitaines dans l'emploi en 2009 ;
- l'évolution des cadres des fonctions métropolitaines, 1999-2009 ;
- un indice d'attractivité auprès des cadres entre 1999 et 2007.

Les deux indicateurs ont été calculés sur l'ensemble des 130 premières aires urbaines françaises à partir d'une méthode de scoring (moyenne du rang obtenu par chaque aire urbaine pour chaque indicateur). Chaque aire urbaine obtient un score variant de 1 (situation la moins favorable) à 130 (aire urbaine la plus dynamique).







Corrélation entre indicateur de dynamique urbaine et indicateur de dynamique technopolitaine

--- Les deux cartes montrent des géographies différentes selon que l'on observe les dynamiques élémentaires de développement local (ou dites urbaines) ou les dynamiques technopolitaines, confirmant la non systématique corrélation entre les deux. Sur la carte de gauche, on repère aisément les grandes agglomérations de l'Ouest et du Sud qui caracolent en tête du classement. Sur la carte de droite, aux côtés de ces agglomérations connues pour leur dynamisme productif et résidentiel, apparaissent de grandes agglomérations plus productives que résidentielles (Lilles, Grenoble, Paris, Orléans, Rouen...) ou bien encore, inversement, des villes qui connaissent une dynamique urbaine mais non technopolitaine (Nice, Toulon, Avignon...).

Le graphique ci-dessus facilite cette lecture croisée des deux indicateurs. On peut y voir qu'une corrélation existe entre la dynamique urbaine des villes et leur dynamique technopolitaine, mais également que de nombreux écarts au modèle émergent. Toutefois, ce n'est pas tant la qualité économétrique du modèle qui nous importe que sa traduction territoriale. Ces points sont des aires urbaines et ces aires urbaines sont au cœur de politiques publiques territoriales. Ainsi, quatre types de ville apparaissent :

- Les villes extrêmement dynamiques, qui cumulent aménités urbaines et technopolitaines (Rennes, Toulouse, Nantes, Bordeaux, Montpellier, et aussi Lyon) ;
- Les villes plus technopolitaines que métropolitaines (Grenoble principalement, et dans une moindre mesure Lille, ou bien encore des agglomérations de plus petite taille comme Belfort, Quimper, Lannion) ;
- Les villes résidentielles, qui bénéficient d'une dynamique urbaine sans réellement jouer la carte de la dynamique technopolitaine (Nice et Toulon, par exemple) ;
- Les villes doublement pénalisées qui cumulent faible dynamique urbaine et faible dynamique technopolitaine (Douai-Lens, Saint-Étienne, par exemple).

#### POUR UNE RÉCIPROCITÉ TERRITORIALE

Ces agglomérations sont au cœur de systèmes territoriaux plus ou moins compacts, équilibrés... au cœur de systèmes productivo-résidentiels (SPR) plus ou moins efficaces<sup>10</sup>. Ces travaux sur les SPR montrent que la qualité résidentielle, récréative, touristique des territoires « autour » des villes constitue un facteur essentiel du dynamisme économique et de la compétitivité productive de nos grandes agglomérations. Ainsi, la métropole n'est pas un enjeu de solidarité, et encore moins d'égalité, mais un enjeu de réciprocité territoriale<sup>11</sup>. Il s'agit d'un processus de

développement « gagnant-gagnant » qui crée une valeur ajoutée réciproque entre les villes et les campagnes. Ces campagnes sont à penser comme des véritables portes d'entrée vers la ville et non pas systématiquement comme des zones de reflux. Ainsi, le développement économique productif de nos villes passe aussi par la gestion des aménités résidentielles, naturelles, culturelles, patrimoniales, par l'entretien des paysages du quotidien<sup>12</sup>.

C'est la complémentarité économique et sociale, la qualité résidentielle et productive de cet ensemble qui assure le développement du tout. Et c'est cette configuration que l'on trouve à Nantes, Rennes, Toulouse, Bordeaux ou dans de plus petites aires urbaines comme à Annecy, qui offrent dans la proximité des espaces que l'on peut investir tout au long du cycle de vie, mais également selon des temporalités variables : au quotidien, pour ses vacances, ses week-ends... permettant ainsi de faire circuler et augmenter les richesses locales. Cet état de fait n'est pas seulement le fruit d'une dotation géographique donnée *a priori* (un cadre de vie, un paysage, des aménités qui existeraient ici et pas ailleurs...), mais le résultat d'une réelle stratégie de développement économique intégrée qui crée les conditions d'émergence de cet « avantage métropolitain ».

Penser, construire et gouverner les territoires comme de véritables systèmes productivo-résidentiels cohérents et performants devrait être l'un des enjeux essentiels des fabriques métropolitaines en cours. ■ **Magali Talandier**

① P. Veltz, T. Paris, *L'Économie de la connaissance et ses territoires*, extraits du colloque de Cerisy-la-Salle, Hermann, 2011.

② L. Halbert, *L'Avantage métropolitain*, PUF, 2010.

③ F. Damette, P. Beckouche, « La métropole parisienne. Système productif et organisation de l'espace », *UTH 2007*, n° spécial, 1990.

④ P. Le Galès, *Le Retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 2011.

⑤ S. Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 1991.

⑥ L. Halbert, *L'Avantage métropolitain*, op. cit.

⑦ Les bases économiques regroupent l'ensemble des revenus qu'un territoire capte à l'extérieur. Quatre types de base sont à distinguer (L. Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Seuil, 2008) : la base productive privée, constituée des revenus (salaires ou bénéfices) perçus par les habitants des territoires, grâce à l'implantation d'entreprises qui produisent et exportent en dehors de la zone étudiée ; la base résidentielle regroupant les revenus captés par les territoires grâce à leurs « atouts » résidentiels (salaires « rapatriés » au lieu de domicile par les migrants alternants ; retraites ; dépenses des touristes) ; la base publique constituée des traitements des fonctionnaires des trois fonctions publiques (d'État, hospitalière et territoriale) ; la base sanitaire et sociale comprenant l'ensemble des revenus de transfert (minima sociaux, allocations de chômage, allocations familiales, allocations de logement, indemnités journalières, remboursements des soins de santé).

⑧ Données récoltées pour l'étude de Grenoble, mais non disponibles pour les autres aires urbaines françaises.

⑨ C. Ambrosino, R. Linossier, S. Louargant, G. Novarina, N. Seigneuret, M. Talandier, *Grenoble : de la technopole à la métropole*, Le Moniteur, à paraître en 2015.

⑩ L. Davezies, M. Talandier, *L'Émergence des systèmes territoriaux productivo-résidentiels en France*, La Documentation française, 2014.

⑪ M. Talandier, « Penser la réciprocité territoriale », *Urbanisme*, hors-série n° 47, 2014 (a).

⑫ M. Talandier, *Analyse des retombées socio-économiques des aménités culturelles et naturelles en France métropolitaine*, Rapport au PUCA, juil. 2014 (b).

# La dynamique locale d'un pôle de compétitivité à Nantes

Quels sont les effets de la création d'un pôle de compétitivité sur la dynamique locale de coopération entre les différents acteurs de l'innovation ? Analyse du cas du pôle nantais Ensembles métalliques et composites complexes (EMC2), créé en 2005.

Les politiques publiques s'appuient toujours sur un référentiel<sup>1</sup> mais, s'agissant des interventions économiques locales, celles-ci sont sous-tendues par des croyances plus que par des faits objectifs<sup>2</sup>. Il y a trente ans, l'engouement des agglomérations portait sur les technopoles. Pour favoriser localement la création de valeur et d'emplois grâce à des entreprises de « haute technologie », de nombreuses collectivités territoriales ont aménagé des parcs technologiques, souvent dans le voisinage d'établissements de formation et de recherche. Mais les résultats obtenus ont souvent été décevants au regard des dépenses publiques consenties. La création de technologies, contrairement à leur importation, se produit dans un milieu très spécifique, qui demande à être cultivé. Aujourd'hui, viser le développement local de l'économie de la connaissance va bien au-delà de la décision d'aménager un parc. Il s'agit de favoriser la création de réseaux d'innovation à ancrage local, mais qui auront aussi une emprise géographique beaucoup plus large.

Pour rendre compte de l'implication croissante de l'appareil d'enseignement supérieur et de recherche (ESR) aux côtés des entreprises, les sociologues Etzkowitz et Leydesdorff<sup>3</sup> ont proposé le modèle de la « triple hélice ». Ce modèle souligne l'interdépendance des acteurs engagés dans l'innovation. Il est nécessaire que les acteurs adaptent leurs objectifs à ceux de leurs « partenaires », qu'il y ait des arrangements et des changements au sein des organisations concernées. De plus, entre les organisations, la mise en réseau est facilitée par la création d'organisations d'interface.

En France, les pôles de compétitivité illustrent cette triple hélice. Ce dispositif a été initié en 2004 par l'État, en rupture avec les dispositifs existants en matière de soutien à l'industrie, pour faire valoir la « demande » des entreprises en matière de recherche, sur les dispositifs, traditions et organisations de la recherche publique<sup>4</sup>. Le dispositif pôle de compétitivité a-t-il dynamisé l'économie de la connaissance ? Comment l'ESR, producteur de nouvelles connaissances, s'est-il impliqué dans les pôles ?

L'ESR est-il un acteur essentiel ou une force d'appoint ? Quels sont les effets mesurables des partenariats ESR-entreprises sur l'économie et le territoire d'une agglomération ? Ces questions ont été

traitées dans le cas nantais, dans un contexte national de forte mutation des institutions d'ESR, du fait de réformes successives : autonomie accordée aux universités, incitation aux regroupements d'établissements, appels à projet dans le cadre des Investissements d'avenir.

## PÔLE INDUSTRIEL ET COMPÉTENCES DE RECHERCHE

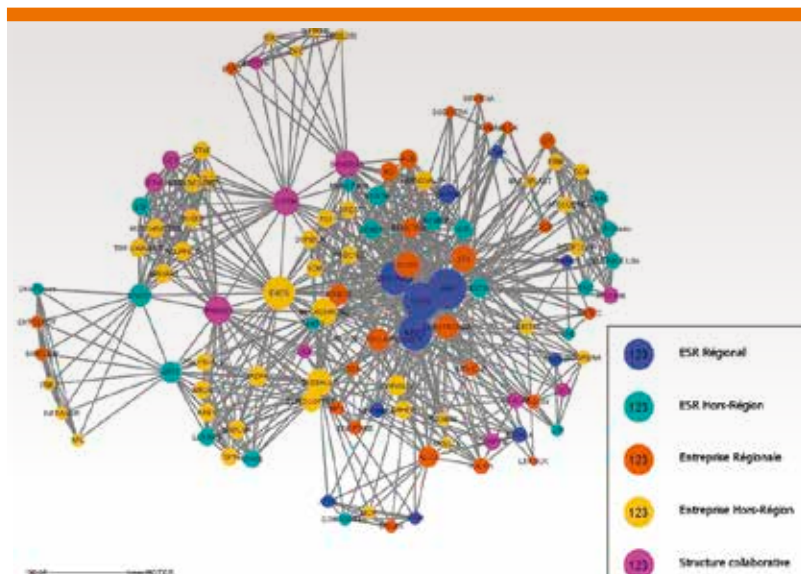
La métropole nantaise compte sur son territoire cinq pôles de compétitivité, dont trois ont leur siège à Nantes : EMC2, Atlantic Biotherapies, iDforCAR<sup>5</sup>. Un pôle de compétitivité nantais a été étudié et ses acteurs rencontrés. Il s'agit du pôle Ensembles métalliques et composites complexes (EMC2), initié en 2005 par cinq grands groupes industriels : Airbus, DCNS, STX Europe, Bénéteau et Auto-Chassis International. Ces grands donneurs d'ordre, plus qu'avoir collaboré en matière technologique, partageaient

le besoin d'amener à l'innovation leur tissu de sous-traitants, souvent des petites entreprises familiales. L'intérêt pour ces PME pouvait être de diversifier leurs donneurs d'ordre. Quatre secteurs sont représentés dans le pôle – l'aéronautique, la construction navale (civile et militaire), l'automobile, le nautisme –, avec comme point commun un recours croissant aux matériaux composites.

Si le pôle est né d'intérêts communs aux entreprises, ---

*Par **Christophe Demazière**,  
économiste, professeur  
à l'Université de Tours, CITERES  
et **Jacques Fache**,  
géographe, maître de conférences  
à l'Université d'Angers*

**La création de technologies se produit dans un milieu très spécifique, qui demande à être cultivé**



Source : Book projets EMC2, édition 2012; réalisation personnelle

### Nombre de liens entre un acteur et les autres partenaires des projets FUI

--- en revanche, il s'est adossé à un tissu académique dispersé. D'une part, les trois universités régionales (Nantes, Angers, Le Mans) n'avaient que peu de relations entre elles. La situation a évolué du fait de la création d'un PRES. D'autre part, les écoles d'ingénieurs se vivaient comme concurrentes. L'École des Mines a été implantée à Nantes en 1991 et Polytech Nantes a été la première école polytechnique universitaire créée en France, en 1999. De son côté, l'École Centrale de Nantes avait établi des collaborations très fortes, en matière de recherche, avec de grandes entreprises de la région nantaise, notamment avec quatre entreprises fondatrices du pôle. Elle a même créé dans ses locaux une structure partenariale, dans laquelle cinq ingénieurs d'EADS et une dizaine de chercheurs de l'école utilisaient les mêmes plates-formes d'expérimentation et travaillaient sur des projets communs de recherche.

Au sein du conseil d'administration du pôle EMC2, le collège Établissements de recherche et de formation a autant de représentants que le collège Entreprises. La place faite aux établissements d'ESR dans la gouvernance marque un intérêt pour leur présence : celui d'accéder à une parfaite connaissance des ressources locales et nationales en matière de recherche académique.

La mise en place du pôle a fortement accru les partenariats entre entreprises et monde académique. Au 1<sup>er</sup> décembre 2012 et depuis sa création en 2005, le pôle a labellisé 230 projets, dont 125 ont été financés, représentant un budget total de 795 millions d'euros. Sur les 100 premiers projets labellisés et financés, les PME ont porté 32 projets, les établissements d'ESR, 29 les groupes industriels, 24, et d'autres structures, 15. Cette diversité s'explique pour partie par les mécanismes de financement : souvent l'obtention d'un financement est réservée à une catégorie d'acteur. Mais on peut relever que, dans la plupart des projets initiés par une PME, aucun grand groupe n'est impliqué. Les relations sont beaucoup plus équilibrées que dans un schéma donneur d'ordre/

sous-traitant, car « le pôle défend plus le rôle de chacun »<sup>6</sup>. Par ailleurs, l'interconnaissance a permis que PME et établissements d'ESR travaillent ensemble.

Afin de caractériser les relations établissements d'ESR/ Entreprises, nous nous sommes intéressés aux 29 projets FUI (Fonds unique interministériel), soit la catégorie où ils sont les plus nombreux. Nécessairement portés par des entreprises, ils correspondent à des activités orientées vers la recherche appliquée. Les établissements d'ESR agissent ici comme auxiliaires et c'est la fonction du pôle de les mobiliser. L'interrogation porte sur la présence des établissements d'ESR nantais dans ces projets des entreprises adhérentes au pôle.

La figure ci-contre représente un graphe où les sommets sont des acteurs reliés entre eux par un arc si – et seulement si – ils ont travaillé ensemble dans le cadre d'un projet collaboratif FUI du pôle. Les acteurs sont divisés en cinq catégories, selon leur localisation (en Pays de la Loire ou en dehors) et leur nature (établissement d'ESR, entreprise, structure collaborative). Sur le schéma, la taille d'un acteur est proportionnelle au nombre d'autres acteurs avec lesquels il a collaboré.

On constate que les grands établissements d'ESR, qui plus est régionaux, constituent le cœur du réseau. Le plus important laboratoire de la région, l'IRCCYN, composé de 260 chercheurs et techniciens, est sous tutelle de quatre acteurs. Le deuxième, le GEM, fort de 200 personnes, compte trois tutelles. Derrière les établissements locaux d'ESR, les grands groupes (EADS, DCNS, STX...) se détachent.

Ainsi, on peut dire que, dans la recherche d'un partenaire académique, la proximité spatiale joue favorablement pour les entreprises et la structure d'animation du pôle. Par ailleurs, l'ESR local a développé des priorités scientifiques en résonance avec les besoins des entreprises adhérentes au pôle. Même si le pôle EMC2 construit des partenariats avec des organismes situés en dehors de l'agglomération nantaise et de la région Pays de la Loire, une grande partie des collaborations est malgré tout accomplie dans ce périmètre. Ceci permet ainsi d'engager une véritable dynamique sur le territoire, connectant entre eux les établissements d'enseignement supérieur et de la recherche et les entreprises membres du Pôle.

### LES EFFETS DES INTERACTIONS

Différents travaux ont mis en exergue des effets induits des collaborations science-industrie, notamment en termes de création d'entreprise, de dépôt de brevet et d'attractivité du territoire<sup>7</sup>. Qu'en est-il dans le cas nantais, suite à la mise en place du pôle EMC2 ? Nous distinguerons ici trois effets.

Tout d'abord, les établissements d'ESR ont pu étoffer ou faire évoluer leur offre de formation car, à travers les projets collabora-

tifs conduits avec le monde industriel, ils bénéficient d'informations sur les compétences techniques recherchées chez les jeunes diplômés. Cependant, il est difficile d'évaluer combien de diplômés ont rejoint les rangs d'une entreprise membre du pôle, après la réalisation d'un projet ou par les

relations nouées. De même, il est difficile d'évaluer le nombre de créations d'entreprise issues d'un projet du pôle. Avant l'institution du pôle, certains laboratoires étaient déjà à l'origine de créations d'entreprise.

Un troisième effet concerne moins une catégorie de partenaires

**Des partenariats accrus entre entreprises et monde académique**





IRT Jules Verne : démonstrateur NED projet Robofin

du pôle que leur ensemble: la visibilité de l'action du pôle a permis d'initier d'autres partenariats de grande ampleur. Nous mentionnerons ici deux projets qui ont une forte matérialité. Tout d'abord, un projet de plate-forme technologique, Technocampus EMC2 a inséré un bâtiment financé par la Région (qui en est propriétaire). Ses 19 000 m<sup>2</sup> se répartissent en ateliers et laboratoires, en locaux de formation et en espaces d'accueil de PME, ouverts à la location. Les PME/PMI faisant le choix stratégique d'opter pour les matériaux composites, ou devant affronter cette mutation technologique, sont particulièrement ciblées. Les services proposés vont du conseil aux essais, en passant par de la formation. Le Technocampus EMC2 communique sur la coprésence d'acteurs variés, censée favoriser les échanges réciproques et le transfert de technologies. Sont présents dans les locaux des chercheurs ou enseignants-chercheurs de quatre établissements d'ESR. Mais, localisé à Bouguenais (première couronne de l'agglomération), au plus proche des sites des entreprises EADS et Airbus, le Technocampus est beaucoup plus éloigné des campus, ce qui pose des questions de fonctionnement quotidien pour les enseignants-chercheurs, chercheurs et techniciens concernés.

Par ailleurs, le pôle EMC2, le Technocampus et le PRES Nantes-Angers-Le Mans ont répondu conjointement à l'appel à projets lancé par l'État en 2010, dans le cadre des Investissements d'avenir. Le projet d'Institut de recherche technologique (IRT) Jules Verne a été retenu, bénéficiant des habitudes de travail en commun prises par les acteurs académiques et industriels à travers le pôle EMC2, ainsi que de la forte mobilisation des élus nantais et de la région. Le budget global alloué à cet IRT est de 350 millions d'euros sur dix ans, ce qui en fait le plus important projet soutenu par le pôle EMC2 depuis sa création. Le site principal de l'IRT se trouve à Bouguenais. Un village des entreprises a été créé en 2012, la pépinière et l'incubateur

suivront, respectivement en 2016 et 2018. Est également prévue la construction d'un campus d'innovation, de recherche et de formation de haut niveau, au rayonnement international. Treize mille mètres carrés seront dédiés à l'accueil d'un millier d'étudiants.

À travers l'IRT s'impose une démarche de création d'un nouveau pôle universitaire éloigné des autres. Mais, ces prochaines années, comment la démarche d'aménagement de ce nouveau campus peut-elle se concilier avec les besoins de requalification des sites nantais de l'ESR? N'y a-t-il pas un risque de déclassement des sites des grandes écoles et de l'Université de Nantes? La triple hélice aide à penser les nouveaux partenariats de l'économie de la connaissance, mais il reste à la traduire dans un concept d'aménagement des villes. ■ **Christophe Demazière et Jacques Fache**

① P. Muller, *Les Politiques publiques*, PUF, 2000.

② M. Grossetti, *Science, Industrie et Territoire*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1995.

③ H. Etzkowitz, L. Leydesdorff, « The dynamics of innovation: From National Systems and "Mode 2" to a triple helix of university-industry-government relations », *Research Policy*, vol. 29, 2000, pp. 109-123.

④ C. Demazière, « L'État et les acteurs locaux dans la mise en place des pôles de compétitivité en France », *Annales de la recherche urbaine*, n° 101, 2006, pp. 33-39.

⑤ Les acteurs privés et publics nantais participent également à deux pôles de niveau mondial: Images et Réseaux, Végépolys, dont les pôles de gravité sont respectivement en Bretagne et à Angers.

⑥ Entretien avec un acteur du pôle, 7 nov. 2012.

⑦ L. Gagnol, J.-A. Heraud, « Impact économique régional d'un pôle universitaire: application au cas strasbourgeois », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4, 2001, pp. 581-604; P. Benneworth, G.-J. Hospers, "Urban competitiveness in the knowledge economy: universities as new planning animators", *Progress in Planning*, vol. 67, 2007, pp. 105-197.



La Cantine Toulouse

# Qu'est-ce qu'une « cantine numérique » ?

À la différence des télécentres, les cantines numériques visent essentiellement des professionnels, une micro-société mobile qui évolue notamment dans les domaines de l'innovation.

Par **Emmanuel Eveno**,  
professeur de géographie,  
directeur du LISST-CIEU,  
Université de Toulouse

Les « cantines numériques » sont des lieux qui proposent l'accès au réseau Internet et à un ensemble d'équipements multimédias. Elles sont destinées à l'accueil d'une nouvelle catégorie de travailleurs, ceux dont une partie de l'activité repose sur l'usage du numérique et qui, par ailleurs, se caractérisent assez souvent par leur mobilité.

## DE NOUVELLES IDENTITÉS

On trouve ce type de dispositif dans plusieurs villes françaises comme Paris (dès 2008, dans le quartier du Sentier), Rennes (2010), Toulon (2010), Nantes (2011), Toulouse (2011) tandis que d'autres s'inspirent du modèle en adoptant une autre

dénomination (l'"auberge numérique" à Bordeaux, par exemple). L'idée de cantine numérique participe pleinement de la circulation des modèles de développement local des TIC. Ainsi, elle constitue la strate récente d'une histoire déjà relativement riche en la matière. L'une des caractéristiques de ces modèles est qu'ils sont dans leur quasi-totalité importés des États-Unis, plus spécifiquement de la Silicon Valley. C'est là que prend racine le modèle technopolitain, qui sera imité dans un très grand nombre de pays. De la même façon, les politiques publiques centrées sur les TIC, si elles ne sont pas toutes nées en Amérique du Nord, vont toutes converger vers le modèle états-unien à partir des années 1990, en lien avec la croissance extrêmement rapide d'Internet et le développement spectaculaire (quoique limité dans sa durée) de la « Net économie », appelée à l'époque « Nouvelle économie ».

C'est vers le milieu de la décennie 1990 que commencent à se



structurer, au sein des métropoles, des communautés d'acteurs qui s'efforcent de participer à cette Nouvelle économie. En quête à la fois d'identité, de relais politiques et de capitaux, ces acteurs s'organisent en créant des événements tel le forum First Tuesday à Paris, Lyon, Toulouse... Les initiateurs toulousains du First Tuesday sont d'ailleurs ceux qui, plus de dix ans après, vont promouvoir la Cantine Toulouse.

Dans son principe, la cantine numérique se veut un lieu dédié au travail, à la mutualisation des ressources, à la rencontre, au partage des expériences, à l'innovation... Elle se propose de répondre aux nouveaux besoins induits par la réorganisation des modes de travail ainsi que par l'apparition de nouveaux métiers en lien avec l'affirmation du principe de mobilité. Pour travailler, les gens se déplacent de plus en plus dans l'aire urbaine/métropolitaine... et emportent avec eux une part importante de la ressource dont ils ont besoin en termes d'environnement (base de données, catalogues, adressographe, agendas partagés...) grâce aux outils numériques.

En dehors des services qu'elles rendent et qu'il est difficile d'estimer faute du recul nécessaire, les cantines numériques peuvent être évaluées de deux façons : on peut les interroger comme des enjeux métropolitains renvoyant aux stratégies développées par des groupes socio-professionnels en quête d'identité et de légitimité, ceux que l'on qualifiera de membres d'une « micro-société du numérique » ; on peut aussi les appréhender à travers une histoire des différents lieux qui s'efforcent de constituer des points de ralliement des membres épars de cette micro-société tout en répondant à de nouveaux principes d'organisation du travail.

### UN GROUPE SOCIO-PROFESSIONNEL CONQUÉRANT

Comme l'avaient déjà montré les travaux de Philippe Breton, les individus travaillant dans le secteur de l'informatique se sont distingués dès les années 1970-1980 par un certain nombre de caractéristiques qui tendaient à les regrouper sous forme de « communautés », voire de « tribus »<sup>1</sup>. Ces mondes sociaux fonctionnaient avec un langage professionnel propre, des pratiques sociales et culturelles, des modes d'insertion dans les organisations qui leur étaient assez largement spécifiques. Ils avaient généralement un niveau de formation très supérieur à la moyenne et constituaient une ressource en compétences de plus en plus demandée par le monde de l'entreprise.

Très vite, l'informatique a acquis une importance particulière et s'est imposée comme un vecteur de modernité, voire de transformation sociale. Elle est devenue un enjeu d'avenir, d'éducation, de civilisation... Le Rapport Nora/Minc de 1978 sur « L'informatisation de la société » a été le bréviaire de ce qu'on pourrait considérer comme une conversion de la société française à l'informatique. Il a largement contribué à assurer la promotion d'une formation des publics à l'informatique et aux TIC. Il fallait éduquer la population aux nouvelles technologies. On a alors assisté à une multiplication d'associations qui, dans l'orbite du système scolaire, ont proposé de telles formations. Avec les années 1980 et le développement de la micro-informatique, le pouvoir acquis par ces informaticiens, à la fois dans les secteurs productifs, les organisations, la vie sociale et culturelle, a toutefois été remis en question. La micro-informatique représente en effet un temps fort de la diffusion d'une culture informatique au-delà du cercle des spécialistes. Par ailleurs, le développement des jeux en réseau a commencé, dès cette



Le planning d'une semaine

époque, à faire advenir dans le cercle de la tribu des informaticiens une nouvelle catégorie d'individus, à la fois passionnés et autodidactes, ayant acquis les bases d'une compétence parfois très élaborée au travers de démarches non conventionnelles, non académiques.

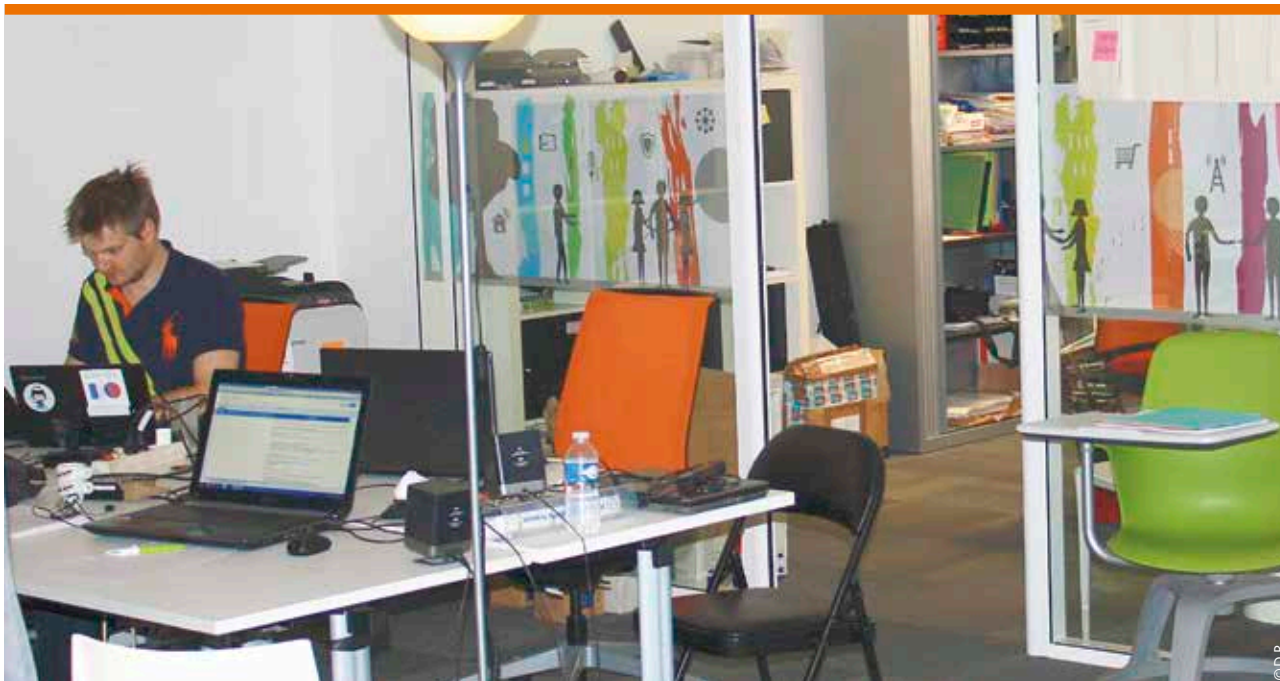
Avec les années 1990 et le déferlement d'Internet, cette tendance s'est accélérée et amplifiée de façon considérable jusqu'à imposer les bases d'un langage numérique comme une sorte de deuxième langue de plus en plus importante, y compris dans la vie sociale. Il n'en reste pas moins que la différence entre les professionnels et les passionnés d'une part et les utilisateurs d'autre part continue à marquer les frontières de cette micro-société profondément renouvelée. Avec les nouvelles technologies qui se sont développées autour d'Internet, notamment dans les années 1990 et 2000, la micro-société des informaticiens s'est ouverte aux professionnels des télécommunications et des réseaux, aux concepteurs multimédias (incluant les vidéastes, les designers, etc.), aux animateurs de lieux d'accès publics à Internet, aux passionnés de tous genres...

Ce processus, né aux États-Unis et qui se reconnaît pour capitale la Vallée de San Jose autour de la Silicon Valley, s'est diffusé dans la quasi-totalité du monde à une vitesse extrêmement rapide, au point de faire émerger la Nouvelle économie. En fait, la micro-société du numérique qui est l'extension, portée par Internet, de la tribu informatique évoquée par Philippe Breton, va fournir les bataillons des acteurs de cette économie. Par le fait de sa croissance rapide, elle devient très visible dans les espaces urbains et conquiert rapidement une forte capacité à se faire entendre par les élus des grandes villes. Apparaît alors un parti politique encore considéré comme atypique et qui a précisément pour originalité de recruter essentiellement dans la micro-société : le Parti Pirate.

### LIEUX DE RALLIEMENT

Ces lieux sont censés répondre à des demandes sociales émergentes d'utilisation des TIC en tant que ressources de travail. Or, ces demandes et les usagers qui les expriment sont pluriels, foisonnants et parfois contradictoires. On peut au moins identifier deux grandes vocations : celle qui s'adresse aux travailleurs ---





--- mobiles et celle qui concerne les porteurs de projets innovants.

Les travailleurs mobiles, les télétravailleurs, les « travailleurs nomades », les « bédouins numériques »... représentent de nouvelles populations en croissance rapide dans un certain nombre de métropoles. Cette question de la mobilité touche à l'organisation du travail, éventuellement au niveau de responsabilité des individus, mais ne dit toutefois rien de la profession des personnes concernées. Dans la mesure où le numérique se diffuse de façon de plus en plus massive dans l'ensemble de la vie économique et professionnelle, on conçoit que le spectre des usagers potentiellement concernés par cette offre d'un nouveau lieu soit étendu. Ce ne sont pas forcément des professionnels du numérique, mais les outils numériques font partie de leur environnement quotidien de travail.

#### D'AUTRES ESPACES

Les cantines ne sont pas les premiers ni les seuls dispositifs qui aient été pensés pour ces nouvelles populations. Il y a eu par exemple des espaces marginaux, voire des espaces mobiles tels les trains utilisés par les migrants pendulaires; ce sont aussi parfois des lieux centraux dans l'espace urbain-métropolitain, les business centers des grands hôtels notamment, mais aussi les cybercafés, les salles d'attente des aéroports ou des gares... et, plus récemment, les espaces de *co-working* qui se sont multipliés dans de très nombreuses villes.

À côté de ces travailleurs mobiles, les cantines s'intéressent également très fortement à tout ce qui touche à l'innovation, au portage de projets. À la suite de l'« effet cafétéria » qui, au sein des technopoles, était censé favoriser la diffusion des innovations, le concept de cantine repose sur l'idée que la co-présence en un même lieu de « start-uppers » va produire de l'innovation économique. Il s'agit, pour les promoteurs de ces espaces et des services qui y sont associés, de rassembler des acteurs situés à différents niveaux de production, qui relèvent d'organisations distinctes, avec des règles de fonctionnement

qui peuvent également différer. Ce qui participerait au décloisonnement des logiques professionnelles et à la construction d'un système économique supposé raccourcir les délais entre l'invention et la mise sur le marché des innovations.

L'objectif des cantines numériques est de se présenter comme un enjeu en termes d'organisation, de visibilité et d'affirmation d'un groupe socio-professionnel, la micro-société du numérique. Elles s'inscrivent dans la panoplie des offres de nouveaux espaces métropolitains destinés à répondre à la croissance des phénomènes de mobilité dans le travail. Les cantines portent par ailleurs de nouveaux espoirs en se proposant de soutenir le développement de start-ups dont on peut espérer de multiples retombées économiques (création de richesses, d'emplois) jusqu'à contribuer au repositionnement de la métropole dans un nouveau marketing territorial lui permettant de revendiquer des appellations comme « ville numérique » ou « ville intelligente ».

■ Emmanuel Eveno

① Philippe Breton, *La Tribu informatique. Enquête sur une passion moderne*, Métailié, 1990.

#### Le bar de la Cantine Toulouse



# True romance entre métropoles et universités ?

Les universités devenues des acteurs territoriaux autonomes prennent de plus en plus place dans les dynamiques métropolitaines.

D'autant que les collectivités font d'elles une composante de leur attractivité. Reste à savoir si cette coopération saura inventer les formes de sa consolidation.



L'Université Lyon 3 desservie par le tramway

Rien d'étonnant ni de vraiment nouveau à ce qu'universités et villes soient en rapport: historiens, politistes, sociologues, urbanistes, économistes en font régulièrement l'analyse<sup>1</sup>. Mais un volet « Économie de la connaissance » d'un programme qui interroge les métropoles françaises pouvait difficilement faire l'impasse sur le sujet. D'autant que ces dix dernières années, lois sur la recherche<sup>2</sup>, sur l'autonomie des universités<sup>3</sup>, plans immobiliers<sup>4</sup>, grands investissements<sup>5</sup>, regroupements<sup>6</sup> et fusions ont transformé les universités françaises – en valorisant les plus grandes d'entre elles<sup>7</sup> et en faisant d'elles des acteurs – ce qui complexifie (ou enrichit) encore davantage leurs relations avec les territoires. De leur côté, les collectivités et notamment les communautés urbaines se montrent particulièrement sensibles à la présence de l'université en tant que vitrine d'une économie du savoir et de l'innovation et marqueur métropolitain. La

transformation des universités et le contexte paradigmatique en faveur des producteurs de connaissance réactualisent donc une question ancienne, celle des interactions entre villes et universités. Mais, cette fois, la focale est mise sur les plus grandes d'entre elles: les métropoles.

## TROIS POSTULATS

Un des mérites des travaux POPSU 2<sup>8</sup> est d'avoir interrogé la place de l'université dans la construction de la métropole, de son identité et de son attractivité: l'université est-elle effectivement devenue une composante du projet métropolitain, et dans ---

*Par **Hélène Dang-Vu**,  
urbaniste, maître  
de conférences  
à l'Université de Nantes*





Université Bordeaux 3 (site de Talence)

--- quelle mesure les universités s'inscrivent-elles volontairement, en tant qu'acteurs, dans la construction métropolitaine ? On trouve de nombreux dispositifs et projets au sujet desquels collectivités et acteurs universitaires se rencontrent et négocient. Et si les situations sont bien évidemment différentes d'un site à l'autre, les chercheurs POPSU 2 s'accordent sur un certain nombre de facteurs qui ont favorisé ce rapprochement, tout en soulignant les tensions entre acteurs, leurs difficultés à dépasser les intentions convenues pour réellement co-construire l'action. Les équipes du programme POPSU 2 ont toutes souligné combien le succès des théories de l'économie de la connaissance avait facilité le rapprochement des universités et des collectivités dans les métropoles. Trois postulats sont globalement acceptés. Le premier fait état d'une situation concurrentielle des territoires et de la polarisation des espaces de décision et de commandement. Le second repose sur l'idée que le développement des producteurs de connaissance est un indicateur essentiel de développement des territoires. Le troisième découle des deux précédents puisqu'il associe attractivité et développement, des producteurs de connaissance comme des territoires. À partir de ces trois postulats, il est facile d'arriver à la conclusion que les universités sont des producteurs urbains car elles participent du rayonnement et de l'attractivité des territoires et que, en retour, les villes sont des partenaires majeurs des universités. Chacun de ces postulats et même la conclusion à laquelle ils mènent, pourraient bien sûr être discutés. Mais ce que nous retenons ici, au-delà de leur pertinence, est que leur large diffusion contribue à changer la représentation du rôle des universités dans les territoires, et par là même leur comportement.

Plusieurs chercheurs ont aussi souligné combien la constitution d'un acteur universitaire à l'échelle métropolitaine – le pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) à Lyon, l'université fusionnée à Bordeaux – avait été déterminante dans le rapprochement entre acteurs universitaires et collectivités. D'une part, ces pôles ou universités fusionnées posent plus naturellement que des établissements dissociés les enjeux de l'université à l'échelle de la métropole (et non plus à celle de chacun des sites universitaires) et, d'autre part, cela facilite, pour les partenaires territoriaux, l'identification d'un seul interlocuteur, qu'ils pensent synthétique.

Enfin, des dispositifs ou projets ont pu déclencher ou accélérer

ce rapprochement. À Lyon, l'élaboration du schéma de développement universitaire (SDU) a permis au PRES de s'affirmer en tant qu'acteur universitaire de référence auprès des collectivités, et à la communauté urbaine de devenir un partenaire majeur et légitime des universités. Ce type de schéma s'est par la suite diffusé dans d'autres métropoles françaises, même si dans de nombreux essais, comme à Rennes, ou à Nantes, l'initiative semble davantage celle des communautés urbaines que celle des universités (étrangement peu associées ou de façon tardive). Les plans Campus ont été d'autres objets à partir desquels se sont engagés de nouveaux partenariats. Les universités, via leur PRES ou leur entité fusionnée, ont saisi cette occasion pour s'affirmer en tant que producteurs urbains. Les chercheurs de Bordeaux insistent particulièrement sur l'importance de ce plan, dans la réflexion de l'université sur sa place dans la ville ainsi que sur la mise en cohérence et la complémentarité nécessaire entre les sites, à l'échelle de l'agglomération.

### UNE INTERCONNAISSANCE LIMITÉE

Tous ces éléments d'incitation et la bonne disposition des acteurs ne suffisent pourtant pas à concrétiser les partenariats annoncés ; des tensions demeurent et les verrous sont encore nombreux. D'abord, parce que les logiques demeurent différenciées. L'équipe lyonnaise de POPSU 2 souligne combien les effets de milieux peuvent perdurer et les réflexes sont difficiles à perdre : si les collectivités ont une grille de lecture encore très sectorielle des enjeux induits par leur rapprochement avec les universités, de leurs côtés, les universités fonctionnent aussi très largement selon des référentiels nationaux voire internationaux qui ne rejoignent que difficilement les problématiques territoriales. Il en résulte une interconnaissance limitée entre milieux, et notamment une difficulté des acteurs territoriaux à appréhender les logiques et contraintes qui pèsent sur les universités : calendriers spécifiques, injonctions ministérielles au niveau des établissements et sur les universitaires, comportements hérités, parfois retour du mandarinat au sein des équipes, auxquels s'ajoutent des jeux d'individualités, etc. Cet ensemble d'éléments est difficilement décryptable depuis l'extérieur et pèse très largement dans les négociations menées par l'université en interne, et avec les acteurs territoriaux.

Du côté de l'université, plus qu'une acculturation des logiques des partenaires extérieurs, ce sont peut-être des compétences (ou des moyens pour être compétentes) qui leur manquent pour porter jusqu'au bout des opérations, des projets urbains, qui ne sont pas – faut-il le rappeler – au cœur de leurs missions. Il n'est d'ailleurs pas certain que les universités aient à se doter de ces compétences si elles savent s'appuyer sur des régies techniques extérieures. Le partenariat novateur qui associe, pour l'opération Campus, l'Université de Bordeaux, la Région Aquitaine et la Caisse des Dépôts, en est un bon exemple.

En outre, la difficulté des universités à définir leurs besoins rend difficile la co-construction de projets avec des acteurs extérieurs. Il faudrait pour cela qu'elles soient capables d'exprimer comment elles enseignent et font de la recherche et d'imaginer l'évolution de ces pratiques. C'est logiquement à partir de ce point de départ que les universités peuvent définir leurs besoins, et plus loin, négocier, défendre leurs intérêts dans les projets qu'elles montent avec des partenaires extérieurs. Mais la diversité des pratiques entre les disciplines rend ardue la réponse à ces questions. Il faudrait pourtant se les poser car les pratiques d'enseignement ne sont plus celles des années 1970 et déjà plus tout à fait celles



des années 1990, périodes au cours desquelles une grande partie du parc immobilier des universités françaises a été construite. Concernant les pratiques des chercheurs, le diagnostic est tout aussi complexe en raison de leurs diversités selon les disciplines et les périodes. Et les travaux pour y répondre ne sont pas nombreux<sup>9</sup>. Pourtant, ce travail d'introspection des universités sur elles-mêmes leur permettrait de mieux savoir comment elles ont intérêt à participer à la production métropolitaine.

### DES POSTURES AMBIGUËS

L'instabilité du jeu d'acteurs est une autre difficulté rencontrée par les intervenants universitaires et des collectivités.

Du côté de l'université d'abord, les recompositions institutionnelles – création des PRES, suppression des PRES et création des communautés des universités et des établissements (COMUE), fusion des universités – ne facilitent pas, pour les partenaires extérieurs, la compréhension du jeu d'acteurs. Elles n'aident pas non plus le suivi des dossiers. De plus, elles fatiguent les énergies en interne et découragent encore davantage des universitaires déjà assez méfiants vis-à-vis des injonctions ministérielles à l'origine de ces recompositions et suivies par la présidence de leur université.

Du côté des collectivités, les échéances électorales peuvent bien sûr entraver le suivi des dossiers, de même que les rivalités entre les différents échelons territoriaux sur les questions relatives à l'enseignement supérieur et la recherche. Les Régions ont souvent été, en dehors de l'Île-de-France, des acteurs « naturels » dans la continuité de leurs missions auprès des lycées. Les communautés urbaines semblaient bien moins légitimes. Mais les rapports de force évoluent. Le Grand Lyon s'est par exemple imposé comme un partenaire de l'université légitime, et de premier ordre, à l'occasion de l'élaboration du SDU et ensuite de l'opération Campus.

De cette instabilité des rapports de force entre échelons territoriaux résulte, de fait, une multiplication des partenaires pour les universités, aux forces et légitimités variables selon les périodes. Cette diversité et cette instabilité exigent des universités une lecture fine du jeu d'acteurs du moment, pour adapter leurs discours en fonction de l'interlocuteur et de sa situation relative. Enfin plus encore que l'instabilité, c'est peut-être l'ambiguïté de la posture, notamment celle des acteurs universitaires, qui complique la co-production effective d'un projet métropolitain. Cette ambiguïté, déjà soulignée par Jérôme Aust<sup>10</sup>, est toujours présente, notamment dans le fait que l'État demande de plus en plus aux collectivités de cofinancer des opérations dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, tout en conservant une tutelle exclusive.

De même, les universités ont fait appel aux collectivités dans le cadre de contrats de projets État-région (CPER) et pour les opérations Campus, mais sont rarement prêtes à négocier avec elles, de peur de voir les acteurs locaux s'ingérer dans les affaires académiques. C'est d'ailleurs pour cette raison que les présidents d'établissements des universités lyonnaises avaient rejeté en 2008 le schéma d'aménagement et de développement universitaire élaboré par le Grand Lyon. À présent, les collectivités sont de plus en plus réfractaires à jouer les simples agents payeurs. Elles souhaitent davantage être associées, et ce en amont comme en aval des projets qu'elles financent.

Ces points d'accroche sont autant de difficultés qui pèsent sur l'engagement réciproque des universités et des acteurs territoriaux. Les intérêts mutuels sont pourtant reconnus et il

n'y a finalement rien d'étonnant à cela. Le succès des théories de l'économie de la connaissance pose peut-être la nécessité de cette alliance avec plus d'insistance et d'évidence. Et de fait, des rapprochements entre acteurs s'observent autour de projets et dispositifs spécifiques. Mais il semble que les uns et les autres aient encore un bout de chemin à parcourir pour réellement co-construire un projet métropolitain. Collectivités et universités des métropoles restent toujours un peu méfiantes et pas totalement apprivoisées pour consolider leur association de façon pérenne. ■ **Hélène Dang-Vu**

<sup>①</sup> Pour ne citer que quelques auteurs : J. Aust (2004) ; J.-R. Cytermann (2004) ; D. Filâtre, C. Manifet (2004) ; M. Grossetti et al (1996) ; J. Le Goff (1985) ; J. Verger (1986) ; ou encore tous les contributeurs des deux numéros de la revue *Espaces et Sociétés* consacrés au sujet : « Villes et Universités » n° 80, 1996/1, et « Université : retour en ville ? », n° 159, 2014/4.

<sup>②</sup> Loi de programme pour la recherche n° 2006-450 du 18 avril 2006.

<sup>③</sup> Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) n° 2007-1199 du 10 août 2007.

<sup>④</sup> Opération Campus.

<sup>⑤</sup> Loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010 pour 2010, art. 8.

<sup>⑥</sup> Création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur par la loi de programme pour la recherche de 2006 puis des communautés des universités et des établissements (CUE) par la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche de 2013 (n° 2013-660 du 22 juillet 2013).

<sup>⑦</sup> Réformes et dispositifs valorisent et favorisent les grosses universités et incitent de fait au regroupement ou même à la fusion des établissements.

<sup>⑧</sup> Ce sont surtout les équipes de Bordeaux, de Lyon et de Marseille qui ont interrogé le plus directement les interactions entre universités et construction métropolitaines. L'université n'est cependant jamais complètement absente des réflexions menées par les autres équipes du programme POPSU 2.

<sup>⑨</sup> Parmi les rares travaux sur les étudiants, on peut citer une étude intéressante menée en 2010-2011 par des étudiants de Bordeaux et encadrée par Olivier Ratouis sur l'analyse des espaces de travail face aux mutations des pratiques étudiantes sur le campus Talence-Pessac-Gradignan ainsi qu'une recherche menée par l'équipe lyonnaise de POPSU 2 sur les étudiants étrangers et leur accueil à Lyon.

<sup>⑩</sup> J. Aust, « Le sacre des présidents d'université. Une analyse de l'application des plans Université 2000 et Université III<sup>e</sup> millénaire en Rhône-Alpes », *Sociologie du Travail*, vol. 49, n° 2, 2007, pp. 220-237.

### POUR EN SAVOIR PLUS

- J. Aust, « Permanences et mutations dans la conduite de l'action publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004) », thèse de doctorat de sciences politiques, Institut d'étude politique de Lyon, Université Lumière Lyon 2, 2004.
- J.-R. Cytermann, « Les collectivités territoriales et la structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche », Journées scientifiques du RESUP, « Les figures territoriales de l'université », Toulouse, juin 2004.
- D. Filâtre et C. Manifet, « Université et Territoire. Nouvelles relations, nouveaux défis », *Sciences de la société*, n° 58, février 2003, pp.75-98.
- J. Le Goff, *Les Intellectuels au Moyen Âge*, Seuil, 1985.
- J. Verger, *Histoire des universités en France*, Privat, 1986.

# Les fragilités des métropoles en développement

Dans la métropole toulousaine, considérée comme une des plus dynamiques de France, les chercheurs de POPSU 2 se sont attachés à cerner des fragilités discrètes et ordinaires, notamment dans le « nord toulousain ». Ce vaste territoire, qui accueille une part importante de l'urbanisation récente, se trouve au cœur des interrogations sur un possible récit métropolitain fondateur d'une appartenance commune.

Par **Marie-Christine Jaillet**,  
directrice de recherche CNRS,  
et **Fabrice Escaffre**,  
maître de conférences,  
LISST-CIEU, Université de Toulouse

l'innovation, accueilleraient les « classes créatives », seraient le lieu d'une pratique amplifiée de l'urbanité. Les politiques publiques cherchent à les conforter, considérant qu'elles constituent un atout maître dans la compétition à laquelle se livrent les nations. Si leur capacité à incarner l'économie de la connaissance témoigne de leur adaptation aux nouveaux enjeux du développement, ce n'est pas seulement pour leur robustesse économique qu'elles sont ainsi promues. C'est aussi pour leurs effets de redistribution et d'entraînement sur le territoire, pour le niveau et la qualité des services et des équipements qu'elles offrent à leurs habitants, censés répondre au mieux à la satisfaction de leurs besoins et de leurs aspirations. « En dehors de la métropole, point de salut urbain », pourrait-on dire, pour résumer ce que ces discours comportent d'apologie de la métropole, vivante, énergique, circulante, animée.

## ACCENTUATION DES POLARISATIONS SOCIALES

Mais c'est passer sous silence que le processus de métropolisation accroît un certain nombre de fragilités sociales et territoriales qui caractérisaient la ville, ou qu'il en fait émerger d'autres. On pense évidemment à l'accentuation des polarisations sociales et des ségrégations. Elles constituent le revers de l'attractivité métropolitaine par renchérissement du marché immobilier et accentuation du « tri social » des populations qui y vivent. La figure de la ville « à trois vitesses », telle que l'a développée Jacques Donzelot, s'applique tout particulièrement aux métropoles : y coexistent des couches sociales inscrites dans des mobilités, « choisies » ou « contraintes », opérant à des échelles de plus en plus différenciées, des « élites circulantes » aux populations en situation « d'assignation à résidence ». Les processus de tri urbain

qui y sont à l'œuvre rejettent les couches populaires dans les espaces les plus déqualifiés, en voie de ghettisation pour certains, repoussent les couches moyennes aspirant à la propriété de leur logement en périphérie, « réservant » la centralité et les quartiers qui lui sont associés aux plus riches. À cette tripartition qui organise, à la grande échelle, la division sociale de l'espace métropolitain, il faut ajouter, sous les effets du déploiement de la logique de l'appariement électif, un processus de fragmentation sociale, ou de « clubbisation » pour reprendre le terme d'Éric Charmes, qui s'opère, lui, à d'autres échelles, communale, voire infra communale. L'on peut y voir une manière pour chacun, dans une société marquée par l'hyper-individualisation, de trouver « une place » dans la métropole. Cependant, toutes les « places » sont loin de se valoir et cette organisation « archipellaire » de la métropole n'est pas sans effet sur le fonctionnement de la société métropolitaine : elle contribue à fragiliser les conditions d'exercice de la solidarité.

Mais la problématique de la fragilité appliquée aux métropoles ne se réduit pas au constat de l'aggravation des différenciations socio-spatiales et des inégalités qu'elles engendrent dans l'accès aux ressources métropolitaines, qu'il s'agisse de l'emploi ou des aménités urbaines. Elle intègre un autre registre : celui de la vulnérabilité d'ensembles urbains dont le degré même de complexité et d'artificialisation est source de vulnérabilité. Plus ils concentrent populations, richesses, services et équipements, plus ils sont exposés à des risques qui appellent, en réponse, le développement de dispositifs de sécurisation. On ne fera pas ici l'inventaire de ces risques tant ils sont de natures diverses. Il s'agit bien sûr des risques naturels, climatiques, industriels ou sanitaires dont les effets peuvent être dévastateurs, de manière soudaine à l'occasion de la survenue d'un accident brutal, ou « à bas bruit ». Il s'agit également de la dépendance des métropoles à des systèmes d'approvisionnement, de distribution ou de circulation matérielle et immatérielle de plus en plus sophistiqués, mais dont les pannes ou les dysfonctionnements peuvent avoir de lourdes conséquences, mettre en péril l'activité, voire les conditions de vie ou de survie des habitants, sans parler de ces autres risques qui pèsent désormais sur les métropoles en rapport avec les menaces ou les attaques dont elles peuvent être l'objet. Cette prise de conscience de la vulnérabilité des



Maisons individuelles du nouveau quartier Borderouge (commune de Toulouse)

métropoles s'est considérablement accrue ces dernières années, alimentée d'une part par un certain nombre d'événements, voire de catastrophes, qui ont conduit à appréhender les limites des processus de concentration et de polarisation qui accompagnent la métropolisation, d'autre part par la montée des problématiques écologiques à l'échelle de la planète. En effet, le bouleversement des grands écosystèmes sous les effets du réchauffement climatique ne laissera pas indemnes les métropoles.

La métropole n'est donc pas qu'une construction robuste. Elle inclut, dans sa dynamique même, les ressorts de sa propre fragilité. C'est bien à l'exploration de celle-ci que s'est pour partie attaché, à Toulouse, le programme POPSU 2, non pas pour en décliner les dimensions les plus attendues, mais pour en visiter des voies plus inédites et discrètes. Certes, la métropole toulousaine n'est pas dépourvue de ces fragilités « attendues » : un chômage plus élevé que la moyenne nationale, malgré un marché du travail dynamique ; des quartiers en voie de ghettoïsation ; une ségrégation et une fragmentation sociales avérées. Son expérience de l'exposition à la vulnérabilité est encore vive, après la catastrophe industrielle provoquée par l'explosion de l'usine AZF qui a permis de mesurer ce qu'un tel événement, imprévisible, pouvait engendrer de sidération, de désorganisation, de dommages et de souffrances. Mais c'est à un autre registre que nous nous sommes intéressé, celui de ce que l'on pourrait appeler la « fragilité ordinaire ». Son expression n'a rien de spectaculaire. Les signaux en sont faibles. Elle est consubstantielle à l'attractivité qui caractérise le processus métropolitain.

#### EXAMEN D'UN TERRITOIRE « SANS QUALITÉ »

C'est en s'intéressant aux effets de la métropolisation sur un territoire « sans qualité », sans identité forte, qui n'a pas été considéré jusque-là comme un territoire à enjeu, au cœur des grands projets urbains structurants de la métropole en construction, que l'on peut approcher cette dimension, discrète, de la fragilité métropolitaine. Ces territoires ordinaires, qui ne font l'objet d'aucun grand projet, existent dans toute ville. Bien qu'ils

soient les « oubliés » des stratégies qui mobilisent, au service du projet métropolitain, des territoires ou des « hauts » lieux, la métropolisation vient néanmoins les bouleverser en sourdine dans leurs équilibres et leur fonctionnement. Notre attention s'est portée sur le « nord toulousain », en accord avec les représentants de la Communauté Urbaine Toulouse Métropole.

Pour ceux-ci, en effet, il devenait nécessaire de réinscrire cette portion du territoire communautaire dans le projet de la « fabrique métropolitaine », en raison même de la difficulté à en appréhender l'identité, de son caractère composite et du sentiment que, dans ce secteur de la métropole qui avait connu un très fort développement, « bien habiter » semblait devenu difficile. Ce nord toulousain, aux contours assez indéfinis, associe des territoires situés au nord de la ville de Toulouse et un certain nombre de communes périurbaines. Ce secteur, qui ne peut d'ailleurs être désigné que par son positionnement géographique, « le nord », est un de ces espaces « qui restent », quand on a

passé en revue les grands territoires à forte identité qui font la notoriété de la métropole toulousaine : l'ouest (« Airbus ville ») lié à l'aéronautique et organisé par elle, le sud et le sud-est (Rangueil et le SICOVAL) structuré par le grand pôle scientifique et spatial, le cœur historique, les faubourgs en cours de patrimonialisation et les

couronnes « périphériques » de la périurbanité toulousaine, ici valorisées. Celles-ci participent en effet, tout autant que le cœur patrimonial, à l'attractivité de cette métropole, dans la mesure où elles incarnent la promesse implicite d'un environnement et de conditions d'habitat susceptibles de permettre à chacun de satisfaire à ses aspirations à un cadre de vie apaisé et à la tranquillité sociale.

C'est donc plutôt sur la partie toulousaine de ce nord que s'est portée l'attention. Ce vaste territoire du nord toulousain est marqué, dans sa structure foncière, par une tradition maraîchère. S'y sont installées des populations modestes, propriétaires pour une grande part, dont les modes de vie et les pratiques ont construit des ancrages symboliques forts, « anté-métropolitains », dans de micro-territoires, à l'échelle d'un îlot, d'un segment de rue voire d'une impasse. S'y sont localisées également, de manière disséminée, quelques cités HLM, restées pour le moment en dehors des grands projets de rénovation urbaine —

**Ce secteur ne peut être  
désigné que par  
son positionnement  
géographique, « le nord »**





Maison ancienne, en bordure du quartier Borderouge

--- qui marquent ailleurs, en particulier dans les quartiers du Grand Mirail, la volonté de la métropole de réinvestir des quartiers certes « défavorisés » mais rattrapés par le développement métropolitain ou situés à proximité de territoires à enjeux. C'est le cas des quartiers d'habitat social du sud-ouest toulousain regroupés au sein du grand projet de ville (GPV). Entourés par des zones d'activité tertiaire ou à haute valeur ajoutée, ils jouxtent également l'ambitieux projet d'oncopole qui réunit sur l'ancienne emprise de l'usine AZF totalement détruite après l'explosion les acteurs hospitaliers et de la recherche, publics et privés, se consacrant à la lutte contre le cancer. Dans ce nord toulousain, on trouve également d'autres marqueurs, dans la grammaire métropolitaine, de la déqualification : habitat dédié aux « gens du voyage », sites classés Seveso, usine de traitement des eaux usées de Ginestous, entrepôts...

Sur ce territoire, hétéroclite, demeuré en quelque sorte « en jachère », les disponibilités foncières sont restées importantes. C'est donc là qu'il a été possible de construire, ces quinze dernières années, des logements en grand nombre pour répondre à la croissance démographique générée par le développement métropolitain, en raison d'un foncier moins cher, mais sans doute également d'une moindre capacité de résistance à l'urbanisation des groupes sociaux y résidant. De fait, ce territoire du nord toulousain a supporté, plus que d'autres, une part importante de l'effort de production consenti par la ville de Toulouse pour accroître ses capacités d'accueil. Cette urbanisation accélérée, « sous tension », a associé des opérations réalisées « au coup par coup », souvent dans le cadre des dispositifs de défiscalisation mobilisés pour développer du locatif, à des ZAC dont une, celle de Borderouge, a cherché à répondre aux exigences de production d'un nouveau quartier

**Des populations modestes, dont les modes de vie et les pratiques ont construit des ancrages symboliques forts**

urbain durable à hauteur de l'ambition métropolitaine. Elle s'est aussi caractérisée par le développement en grand nombre de « résidences fermées » participant au morcellement et à la discontinuité du tissu urbain. L'offre HLM nouvelle y a largement tenu au déploiement du dispositif de la VEFA. Ainsi, en quelques années, sur un territoire sans forte identité (ou sans identité valorisée) et sans projet d'ensemble, s'est développé un potentiel immobilier susceptible de permettre à la métropole de loger une partie du flux des nouveaux arrivants, renforçant sa fonction d'espace « servant » au sein de la métropole.

Ainsi, à la population « anté-métropolitaine » installée dans ce nord toulousain et qui se croyait à l'abri des effets d'un développement métropolitain en rien désiré, s'est ajoutée une population plus jeune, composée de ménages nouvellement arrivés qui n'ont pas véritablement choisi le nord. Ils y ont plutôt trouvé à se loger dans

un parc locatif disponible, plus accessible que dans d'autres secteurs de la ville. Nombre d'entre eux n'y resteront pas. Soit parce qu'ils ne sont que de passage dans la métropole toulousaine, soit parce qu'ils déménageront dès que possible pour accéder à la propriété ou améliorer leurs conditions de logement ou leur cadre de vie. Ce type de peuplement, induit par l'attractivité métropolitaine, se caractérise par une forte rotation qui nuit à la stabilisation de la strate de peuplement nécessaire à l'enclenchement d'une vie de quartier, alors même que l'urbanisation, lorsqu'elle a été réfléchie comme c'est le cas pour la ZAC de Borderouge, l'a été sur le modèle d'un quartier urbain qui serait progressivement investi par ses habitants. C'est bien ce référentiel du quartier dans lequel on s'installe durablement qui prévaut, quand il faudrait pouvoir penser la « ville passante », pas simplement pour les espaces de circulation

ou la gestion des flux. Mais, bien qu'elle ne cherche pas à s'y enraciner, cette population de jeunes ménages qui transitent par le nord toulousain est consommatrice d'équipements et de services métropolitains.

### QUEL RÉCIT POUR UN DESTIN PARTAGÉ ?

Il est difficile, sur un tel territoire à l'origine déjà composite et que la métropolisation n'a pas ménagé, où coexistent des populations aux attentes et trajectoires fortement différenciées, de concevoir comment il pourrait avoir une fonction d'intégration à la métropole pour l'ensemble de ceux qui y vivent. Outre les dysfonctionnements générés par une urbanisation « en ordre dispersé » répondant à l'urgence (sous-dimensionnement des équipements, forte rotation ne permettant pas de stabiliser le peuplement, engorgement malgré les efforts consentis par la métropole pour améliorer la voirie et la desserte...), la fragilité de ce territoire tient aussi à un mode d'urbanisation composite, à la difficulté d'insérer un nouveau quartier urbain à vocation métropolitaine dans la trame et le fonctionnement urbain préexistants. Elle tient enfin à la difficulté d'intégrer des populations de passage et des populations qui participent d'une autre culture urbaine dans un récit métropolitain partagé. Le réinvestissement de ce territoire par une action urbaine, qui se traduirait par sa réinscription dans une logique de projet métropolitain, peut-il, sinon y suffire, du moins y aider ?

Ce territoire « malmené » par la métropolisation, à qui celle-ci a fait en quelque sorte violence, pouvait-il faire l'objet d'une stratégie urbaine susceptible de lui redonner une identité, une plus grande cohérence ? C'est bien sur cette question que les services communautaires et les élus se sont penchés. Prenant conscience des fragilités de ce territoire et des interrogations que le devenir de ce type d'urbanisation pouvaient susciter (amorçage possible d'une spirale de déqualification des programmes construits dans le cadre des dispositifs de défiscalisation, difficulté à stabiliser le peuplement pour permettre le développement d'une vie de quartier), ils ont tenté d'y répondre : d'abord, classiquement, par un diagnostic, ensuite en essayant de mobiliser un certain nombre d'opportunités de développement à son profit. Aucun acteur dans ce secteur susceptible de structurer le développement urbain comme le consortium aéronautique avec Airbus l'a fait dans l'ouest de la métropole, impulsant la réalisation d'une urbanisation nouvelle susceptible de répondre aux besoins d'accueil générés par le projet de l'A380. Aussi, son devenir repose-t-il avant tout sur la capacité d'initiative et d'impulsion de l'action publique. Celle-ci peut-elle contribuer à ce qu'il retrouve à la fois une cohérence et une identité ? À regarder les projets dont il est l'objet, on mesure toute la difficulté : le projet de création d'un boulevard urbain nord, susceptible de polariser l'urbanisation, y suffira-t-il ? Ou faudra-t-il attendre les effets à long terme de la nécessaire restructuration de la voie ferrée qui le traverse en raison de l'arrivée de la LGV, et qui justifie l'engagement d'un grand projet urbain à visée métropolitaine ? Celui-ci prévoit la création d'un nouveau quartier autour de la gare Matabiau, qui participera à la recomposition de la centralité métropolitaine. Participera-t-il également, par diffusion, à une reconquête du nord toulousain, ou d'une partie de celui-ci, à l'instar des effets générés par la ligne de métro dans le faubourg

**La fragilité de ce territoire  
tient aussi à un mode  
d'urbanisation composite**

nord des Minimes ? Peut-on espérer que la requalification des berges de la Garonne en un parc Garonne traversant la métropole du sud au nord produise un effet de réappropriation du fleuve et de valorisation des espaces qui le bordent, entre autres dans sa partie nord ? À moins qu'il ne reste cet espace traversé par de grands axes de circulation ou naturels (autoroute, voie ferrée, fleuve) comme autant de saignées ou de ruptures, qui aura bien du mal à « tirer avantage » des projets métropolitains situés à ses marges. Il risque alors de garder durablement pour fonction la réception des « passants ordinaires » de la métropole, ceux qui ne sont ni ces ingénieurs, chercheurs ou cadres « désirés » sur lesquels repose cette économie de la connaissance qui fonde désormais le développement économique, ni ces étudiants qui animent la vie métropolitaine, mais tout simplement des ménages « ordinaires » qui viennent y travailler.

Il paraît bien difficile de réinscrire ce type d'espace, assigné à une sorte de fonction « servante » – pourtant nécessaire à la métropole dans le projet métropolitain – par le seul jeu de l'action urbaine. Le récit métropolitain peut-il, lui, au moins réincorporer ses habitants au dessein de la métropole ? Alors que les configurations métropolitaines sont territorialement et socialement composites, superposant des strates sociales, certaines « anté-métropolitaines » (ou « villageoises »), d'autres métropolitaines par défaut (ou « de passage »), et d'autres encore « pleinement métropolitaines » (ou par choix), est-il possible qu'un récit leur permette de considérer que la métropole est leur « bien commun » ?

Parking public du quartier Borderouge







Résidence sécurisée du quartier Borderouge

--- Pour les premières strates, la métropole est avant tout un désagrément venu perturber leur équilibre de vie et dont ils cherchent à se protéger; pour les secondes, elle est un lieu de circonstance, sans attache particulière, où ils peuvent cependant trouver les éléments nécessaires à leur quotidien, sans exigence particulière, sans investissement non plus; pour les troisièmes, elle est à la fois leur cadre « naturel » de vie et un projet dont ils se veulent pleinement acteurs.

Quel pourrait donc être ce récit, susceptible à la fois de réinscrire dans un destin partagé des trajectoires de vie et des rapports à la métropole aussi différenciés et de permettre à chacun de sentir qu'il a partie liée aux autres, ce qui est un préalable à tout consentement à la solidarité? Sans celui-ci, la métropole restera une matrice dans lequel circuleront des individus plus ou moins dotés de compétences et de ressources leur permettant d'accéder à tout ou partie des opportunités qu'elle recèle. Cela ne saurait être de l'ordre de l'exercice de storytelling des communicants ou d'un simple marketing narratif permettant à la métropole de se singulariser et de se promouvoir dans le concert concurrentiel qui s'exerce à l'échelle européenne ou planétaire. Face à un processus de développement venu bouleverser les équilibres économiques, sociaux et territoriaux, dont le déploiement s'accompagne d'une production de richesses mais aussi d'inégalités croissantes, où l'ensemble des habitants n'est pas en situation de profiter également des nouvelles aménités qu'il offre, il s'agit de fonder une « geste » métropolitaine susceptible de créer une identité commune. Elle ne peut pas simplement reposer sur la « riche » histoire, le « beau » patrimoine, les « hauts lieux », les « héros »... Elle doit aussi intégrer les ruptures, les crises, être capable de faire une place à toutes les strates sociales qui composent la métropole, des plus « stratégiques » aux plus ordinaires, être capable enfin de ré-enchanter « la métropole » là où elle inquiète, voire meurtrit. C'est à cette condition que son développement pourra être

apprécié comme un processus plus équilibré qui, en regard des contraintes qu'il génère, apporte un surcroît de services et d'opportunités accessibles et profitables à tous.

À Toulouse, depuis les années 1990, un récit métropolitain s'est amorcé : de « la ville douce et forte » avancée en son temps par Dominique Baudis à l'aventure tentée durant le mandat de Pierre Cohen d'une élaboration plus « collective » dans le cadre de « la fabrique urbaine ». Si, avec la création de la communauté urbaine et tout récemment sa transformation au 1<sup>er</sup> janvier 2015 en métropole, l'agglomération toulousaine a pris de la consistance sur le plan institutionnel, le récit fondateur d'une identité ou d'une appartenance commune reste à construire, comme un élément indispensable à une société métropolitaine encore largement fragmentée. ■ **Marie-Christine Jaillet et Fabrice Escaffre**





# Une métropole provençale fragile

Entre injonction de l'État, mobilisations expertes et résistances sociales, le processus de construction de la future métropole Aix-Marseille-Provence apparaît encore incertain, alors qu'il plonge ses racines dans un long combat.



Le débat sur la construction de la métropole provençale et la mise en cohérence du territoire aixo-marseillais dépasse ses frontières et participe d'un débat national plus large. Il prend toutefois localement une dimension particulière compte tenu des fortes disparités entre les intercommunalités actuelles et la fragilité sociale et économique de Marseille, ville centre qui ne joue pas son rôle. Les emplois qualifiés et les activités productives sont davantage répartis en périphérie alors que la ville centre accueille plutôt des emplois publics et des activités domestiques, faisant de cet espace métropolitain « *un cas plutôt atypique à l'échelle nationale avec une aire économique multipolaire* »<sup>1</sup>. Il en résulte des écarts de richesses significatifs entre les différents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en termes de bases fiscales puisque les communes se sont jusqu'alors regroupées selon des logiques avant tout financières. Compte tenu de ses spécificités, la métropole marseillaise peut faire figure de test national sur la capacité de l'État à réguler

le jeu des collectivités locales. Elle justifie en tout cas la mobilisation de tous les acteurs du territoire et la constitution par l'État en mai 2013 d'une mission de préfiguration – la première en France avant celle de la métropole du Grand Paris créée en juillet dernier – en charge de préparer les statuts de la future métropole (cf. encadré).

**Par Jérôme Dubois,**  
politiste, professeur à  
l'Université d'Aix-Marseille

## UN LONG COMBAT D'EXPERTS

Depuis cinquante ans, ce territoire est riche d'initiatives développant une réflexion prospective. La mission de préfiguration du préfet Laurent Théry ne part pas d'une page blanche. Ce débat est dans toutes les têtes depuis de nombreuses décennies. L'histoire montre une diffusion progressive dans le discours expert d'une pensée métropolitaine née dans les années 1960 —



Les SCOT de l'aire métropolitaine marseillaise

--- avec le schéma de l'OREAM. Élaboré entre 1967 et 1969, validé par un CIAT du 3 décembre 1969, le schéma porte déjà sur une Aire Métropolitaine Marseillaise (AMM) de 59 communes, dont les plus importantes du département, pour une population estimée à 2,3 millions d'habitants à l'horizon de 1985. Le rapport mettait en avant une « communauté de destin » à l'échelle de ce grand territoire.

Les deux chocs pétroliers ont rendu ces prévisions de l'État caduques. Puis les lois de décentralisation et l'affirmation de pouvoirs locaux forts ont un temps mis en sourdine ces réflexions. Schématiquement, on assiste à un grand creux entre ce schéma, très vite dépassé dans ses prévisions, et le début des années 1990, lorsque l'État relance les réflexions sur l'AMM en confiant une nouvelle mission à Jean-Paul de Gaudemar. À Marseille comme ailleurs, il a fallu digérer l'après-décentralisation, la montée en puissance des collectivités locales et attendre que se stabilise le rôle de chacun. Le Meccano en place, le travail de construction d'une vision transversale sur ce grand territoire a pu débuter. Cela a pris du temps, comme en témoignent les premiers essais très généraux de la Directive territoriale d'aménagement (DTA)

**À Marseille comme ailleurs,  
la construction d'un diagnostic  
partagé a pris du temps**

des Bouches-du-Rhône, les SRAT successifs ou le dire de l'État sur l'inter-SCOT.

Parmi toutes les initiatives portées entre 1990 et 1999, il convient de citer les réflexions du club AMM qui réunira des professionnels et des universitaires sous l'égide du SGAR. Ces travaux seront regroupés en 2000 dans un ouvrage au titre évocateur, *Aire métropolitaine marseillaise, encore un effort*<sup>2</sup>...

La mise en œuvre de la DTA des Bouches-du-Rhône, issue de la loi de 1995, offre également l'opportunité d'approcher ce territoire de façon globale. En 1997, à l'initiative d'Éric Brassard, alors directeur départemental de l'Équipement, pour la première fois l'enquête ménages est menée sur l'ensemble de l'aire urbaine, sous l'égide d'un comité de pilotage qui rassemble à la fois les communes et les conseils général et régional. Le problème de l'interdépendance de ce territoire et celui de la saturation de ses axes de communication s'en trouvent explicités.

À Marseille comme ailleurs, la construction d'un diagnostic partagé a pris du temps. Mais, à la fin de la décennie 2000, les esprits avaient suffisamment évolué pour pouvoir changer l'échelle des réflexions. Il faut également souligner que



les critiques des découpages pour le moins opportunistes des périmètres des EPCI à l'issue de la loi Chevènement avaient contribué à pointer l'absurdité de certaines situations. La fin des années 2000 montre l'accélération des projets et réflexions. Citons notamment :

- le rapport rendu en septembre 2010 par la CCI « 20 projets pour rentrer dans le top 20 des métropoles européennes » qui plaçait clairement les enjeux à l'échelle de la métropole ;
- la création par le Conseil général, avec l'accord des EPCI, d'un syndicat mixte des transports regroupant les intercommunalités du département ;
- le travail effectué par le préfet à l'issue de la loi du 16 décembre 2010 visant à rationaliser la carte de l'intercommunalité qui proposait – déjà – de rassembler 6 EPCI au sein d'une grande communauté urbaine ou d'une métropole première formule ;
- le travail réalisé par les trois agences d'urbanisme du département (AUPA, AGAM et EPAD Ouest Provence) sur la coopération métropolitaine, intitulé *Contribution des agences à l'élaboration d'un projet métropolitain* et commandé par le SGAR PACA, rendu en décembre 2008. Ce travail, issu d'une convention entre les agences et l'État, devait permettre de développer des projets concrets alors même que les relations entre les EPCI étaient totalement gelées. Dans ce cas également, l'État prenait la main pour faire avancer le projet métropolitain. Cette perspective avait même été reprise par le lancement en 2010 d'une nouvelle publication, *Enjeux et Perspectives, regards d'agences*, élaborée conjointement par l'AGAM et l'AUPA, qui a également fait long feu en 2012 lorsque les rapports entre Aix et Marseille se sont tendus. Les bases étaient pourtant posées ;
- le positionnement du Port de Marseille dans le cadre du rapport Cousquer posant le port comme un enjeu métropolitain. Signe que les mentalités étaient prêtes, ces réflexions sont peu à peu sorties des cercles d'initiés pour se voir appropriées par les principaux conseils de développement du territoire (CDD). Dans un texte commun publié dès le 1<sup>er</sup> juillet 2010, trois CDD, de Marseille Provence Métropole, du Pays d'Aix et du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, avaient publié un manifeste de quatre pages intitulé « Pour une approche métropolitaine des territoires », signé des trois présidents. Ce document met en avant trois enjeux pour la métropole. Le premier consiste à sortir de l'éclatement des intercommunalités sur ce territoire. Le second appelle au dépassement des concurrences territoriales et le dernier incite « à *changer de regard et d'attitude pour engager de nouveaux projets* » en matière de transports, universitaire, culturelle, d'innovation ou d'économie portuaire notamment. C'est sur ces groupes experts, aux origines diverses, que va s'appuyer le gouvernement Ayrault à partir de 2012 pour construire un discours métropolitain. Il trouvera ainsi de multiples relais locaux pour porter sa vision rationalisatrice. Sitôt la loi promulguée, les services de l'État mobilisent ces différents groupes afin de construire un projet métropolitain. L'année 2013 sera riche d'ateliers projets organisés par la préfecture. Si la plupart des élus locaux ont consciencieusement boycotté ces réflexions, en revanche, bien des personnalités locales ont pu y défendre leurs idées. Les trois conseils de développement précédemment cités ont également contribué à ce débat à travers le « pré-projet de métropole » rendu le 17 décembre 2012 par Jacques Boulestiex et Jean Viard. Dans ces arènes, tous

**Changer de regard et d'attitude pour engager de nouveaux projets en matière de transports, universitaire, culturelle, d'innovation ou d'économie portuaire**

les participants insistent sur la nécessité de construire un projet commun dépassant la cuisine institutionnelle. Ces documents ont valeur pédagogique. Ils cherchent avant tout à convaincre les habitants, et les élus, de leur destin partagé.

Entre le vote de la première loi sur les métropoles du 16 décembre 2010 et 2012, le relatif *statu quo* observable s'explique par la volonté du préfet de ne pas brusquer des élus, qui se sont engagés par ailleurs à travailler en commun dans le cadre

des nouveaux pôles métropolitains. Dans une lettre commune adressée par les six présidents des grands EPCI des Bouches-du-Rhône au préfet en janvier 2011, ceux-ci se sont en effet engagés à collaborer. Afin de ne pas briser ces consensus et en attente de propositions concrètes de collaboration, le préfet a préféré laisser les élus maîtres du jeu. « *La prescription d'une structure couvrant le périmètre*

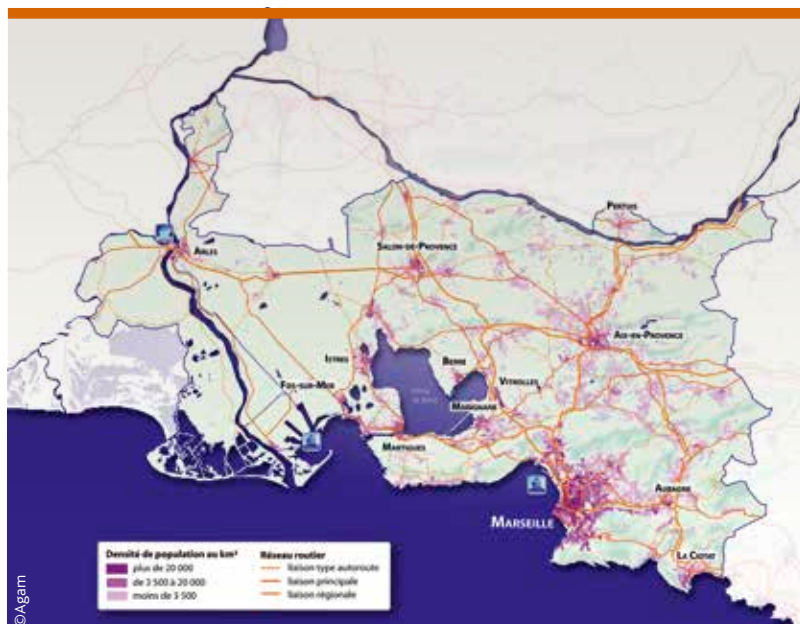
*de l'aire urbaine aurait été prématurée au regard de la relative jeunesse de l'intercommunalité dans les Bouches-du-Rhône* », a-t-il expliqué lors de la présentation de la carte<sup>3</sup>. Le choix de la préfecture a alors été de proposer un pôle métropolitain « *comme une étape* »<sup>4</sup>.

Deux ans après, force est de constater, en dépit des promesses, la forte inertie des élus locaux et leurs réticences à effectivement construire un projet métropolitain. Après avoir fait preuve de ---

## LE CALENDRIER DE LA MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE

D'un point de vue législatif, le débat sur la métropole provençale peut sembler récent. Il se développe en trois temps, lors du vote de la loi du 16 décembre 2010 créant les métropoles et les pôles métropolitains, puis à l'automne 2012 lors des annonces du gouvernement de Jean-Marc Ayrault venu spécialement deux jours à Marseille et enfin lors du vote de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014. Cette loi vient achever le toilettage des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) nés de la loi Chevènement de 1999, dont les limites, et particulièrement dans la région de Marseille, étaient connues. Fondée sur le volontariat des communes, l'intercommunalité en 2013 souffrait de deux maux aux yeux du législateur. Elle était à la fois incomplète, certaines communes refusant obstinément de s'associer, à l'image de Gardanne située entre Aix et Marseille, et trop atomisée. Pour sortir de cet émiettement, la loi prévoit la création au 1<sup>er</sup> janvier 2016 d'un nouvel EPCI rassemblant la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM), la Communauté d'agglomération du pays d'Aix (CPA), la communauté d'agglomération Salon Étang de Berre Durance, la communauté d'agglomération du pays d'Aubagne et de l'Étoile, le SAN Ouest Provence et la communauté d'agglomération de Martigues. Six des neuf intercommunalités des Bouches-du-Rhône sont ainsi rassemblées d'autorité par la loi MAPTAM dans la future métropole Aix-Marseille-Provence.





--- deux ans de patience, l'État était donc fondé à hausser le ton. La visite du Premier ministre lui en a offert l'occasion.

## RESTE À CONVAINCRE

En dépit d'une réelle effervescence locale stimulée par les débats sur le projet de loi MAPTAM, la mission métropole du préfet Théry n'a su pour l'instant convaincre. Pourtant, le texte de loi, très équilibré entre les revendications locales et la volonté de créer une nouvelle structure supra territoriale, en dit long sur le rapport de force institué entre le gouvernement et la grande majorité des élus locaux. La création d'une métropole immédiatement redécoupée en communes et territoires *a priori* fondés sur les anciennes intercommunalités est alors un moyen pour chaque partie d'obtenir satisfaction.

Le compromis proposé peut être lu comme une étape sur la voie du rassemblement. Cette loi montre le grand retour de l'État stratège. L'important était sans doute de créer la structure, la construction de sa légitimité viendra plus tard. L'État est bien là dans son rôle d'impulsion, laissant au territoire le temps d'apprendre. Toutes les lois sur l'intercommunalité ces dernières décennies ont été pensées sur ce modèle destiné à vaincre les réticences locales. Soulignons en outre que le projet de loi renvoie à des discussions ultérieures quelques sujets sensibles comme la définition de l'intérêt communautaire, le renforcement des compétences obligatoires des intercommunalités, le renforcement des PLUI ou la modification du calcul des dotations d'intercommunalité. Dans le cas d'Aix-Marseille-Provence, le rôle des services déconcentrés, avec la nomination d'une mission de préfiguration de la métropole, a toutefois été plus important. Outre l'imposition d'un cadre législatif, le gouvernement a pris la décision de lancer lui-même les premiers travaux d'écriture des statuts et des compétences afin de provoquer le débat. Dans ce schéma, les services de l'État tiennent la plume, dans l'objectif de proposer

**Dans ce débat à trois – État, experts et populations –, l'avenir de la métropole semble encore bien incertain**

## Armature urbaine de l'aire métropolitaine

un premier texte aux EPCI qui devront valider le texte proposé. Une façon de gagner du temps.

Dans leur stratégie, les services de la préfecture se sont assurés de la présence des grandes collectivités (Région, département, MPM, Ville de Marseille, notamment) à ces discussions, pensant ainsi rendre difficilement tenable la politique de la chaise vide des maires périphériques. Le pari est donc celui de l'enrôlement progressif des élus locaux. Pourtant, le projet de loi déposé, 108 maires, sur les 119 que compte le département des Bouches-du-Rhône, se sont réunis en assemblée générale à Marseille le 23 mars 2013 pour dénoncer le projet du gouvernement. Le porte-parole de l'Union des maires du département, Georges Cristiani, maire (DVG) de Mimet, a continué à plaider la politique de la chaise vide : « *Préfigurer serait déjà accepter et nous refusons de travailler sous l'autorité d'un préfet pour démanteler nos propres intercommunalités et cautionner une forme intégrée de métropole que nous ne voulons pas* »<sup>5</sup>. Rappelant leur volonté de créer un pôle métropolitain, la grande majorité des maires et des présidents d'EPCI des Bouches-du-Rhône trouvent aujourd'hui un motif supplémentaire d'amertume en comparant la métropole Aix-Marseille-Provence avec celle, beaucoup plus confédérale, de Paris.

Dans ce débat à trois – État, experts et populations locales –, l'avenir de la métropole semble encore bien incertain.

Le territoire communal reste très important pour une grande partie des métropolitains qui trouvent à cette échelle matière à satisfaire leur aspiration sociale à une « vie tranquille ». Paradoxalement, ce sont les populations qui contribuent le plus à la métropolisation qui se montrent aussi les plus réceptives au discours anti-métropolitain des élus – comme en témoignent les résultats des élections municipales de 2014, très largement favorables aux partisans du « non ».

Fondamentalement, les dernières élections municipales ont renouvelé très largement la confiance à des équipes hostiles à la métropole. Le

résultat des élections donne à voir la marginalisation des partisans d'un projet métropolitain fort qui se retrouvent, à droite comme à gauche, grandement évincés du jeu politique<sup>6</sup>. Alors que les échéances pour la mise en place de la métropole se rapprochent, son acceptabilité demeure toujours problématique.

■ Jérôme Dubois

<sup>1</sup> AGAM/L'œil, « Les moteurs économiques des territoires de l'espace métropolitain des Bouches-du-Rhône », avril 2011.

<sup>2</sup> P. Langevin et E. Chouraqui, *Aire métropolitaine marseillaise, encore un effort*, L'Aube, 2000.

<sup>3</sup> TPBM, n° 868, mai 2011.

<sup>4</sup> Propos du préfet de région, *La Provence*, 27 avril 2011.

<sup>5</sup> TPBM, n° 968, avril 2013.

<sup>6</sup> M. Olive, « Prendre le parti de sa commune. L'opposition à la métropole comme ressource politique et registre de mobilisation électorale », in R. Le Saout, S. Vignon (sous la dir. de), *Un invité discret. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger-Levrault, 2015.

# Le directeur général des services faiseur de métropole ?

Entretien avec **Michel Vayssié**, directeur général des services de la Ville de Lille, ancien DGS de la communauté urbaine de Bordeaux, qui a répondu aux questions de la sociologue **Marie-Pierre Lefeuvre** sur le rôle des administrations locales dans la construction métropolitaine.

*Dans quelle mesure les processus d'organisation et de réorganisation des institutions locales conditionnent-ils l'action publique au niveau métropolitain ?*

**Michel VAYSSIÉ :** Ces processus dressent le cadre de l'action publique au niveau métropolitain en fixant les règles du jeu institutionnel local, en répartissant les compétences et en affectant les moyens. Disant cela, on est sur le terrain des droits administratif et budgétaire qui, pour dire les choses de manière simple et générale, constituent le socle de l'action des administrations.

Mais il y a un autre changement plus profond qu'opèrent ces processus ; il n'émerge pas au droit mais il est d'ordre symbolique pour déboucher sur un nouvel ordre politique. Au regard du droit, la loi MAPTAM n'a pas tant de conséquences que cela.

Le dispositif législatif reste peu ambigus. En revanche, la reconnaissance du fait métropolitain et la nécessité de lui conférer une gouvernance politique inscrivent un nouveau référentiel de l'action publique territoriale. La métropole devient l'institution de référence du territoire, celle à partir de laquelle ou en regard de laquelle se positionnent les autres institutions. En témoignent les craintes que la loi a suscitées auprès des communes rurales, des départements et des Régions.

Le vrai enjeu pour l'avenir réside dans la capacité que les élus des métropoles auront à s'emparer de ce nouvel ordre. Soit ils restent accrochés à la commune et ils feront de la métropole un outil amélioré de l'intercommunalité ; soit ils saisissent l'opportunité d'organiser politiquement un fait sociétal et feront de la métropole un outil de régulation et de développement intégré d'un territoire.

*Les directeurs généraux des services (DGS), intercommunaux ou communaux, ne jouent-ils pas un rôle central dans la conduite de ces processus ?*

**M. V. :** Mon expérience du fait métropolitain me laisse penser que leur rôle est important mais pas central. Pour une raison assez simple : la construction de la métropole ne relève pas d'une centralité mais de plusieurs centres. C'est peut-être en cela que le fait métropolitain bouscule notre manière traditionnelle de faire le territoire.

Le DGS d'une métropole a de ce fait deux fonctions. Il pilote

l'administration communautaire (« chef d'entreprise »). Et il est un des acteurs de la construction métropolitaine, un « faiseur de la métropole », jouant plus particulièrement le rôle d'ensemblier. Son réel pouvoir ne relève pas de sa capacité à décider mais consiste à mettre des gens en relation et à faire inscrire certains sujets à l'agenda politique.

*Leur tâche est-elle rendue plus difficile par l'inadéquation entre les règles et les réalités auxquelles ils doivent faire face ?*

**M. V. :** En trente ans d'exercice, j'ai toujours connu un écart entre le droit et la réalité. La réponse était simple : il fallait faire entrer la réalité dans le cadre réglementaire ! Le principe est contesté et l'attente des citoyens est une évolution du droit pour l'ajuster à la réalité.

Le faire métropolitain est confronté à cet écart, mais pour une raison particulière : l'institution métropole est un établissement public gouverné par un principe de spécialité. Ne disposant pas de la clause de compétence générale, il n'est compétent que dans les domaines pour lesquels le législateur (en bref) lui a

conféré un intérêt à agir. Aussi il existe un écart structurel entre la fonction de la métropole et le faire métropolitain : l'institution brasse des sujets pour lesquels elle n'est pas juridiquement compétente mais se sent politiquement responsable. Il faut donc trouver les moyens d'une sécurisation juridique des actions sans pour autant bloquer l'action publique. Dans certains domaines (l'économie, la culture, le sport, etc.), les communautés urbaines franchissent les limites du droit et se font rappeler à l'ordre par les Chambres régionales de comptes.

*La mutualisation qu'implique l'intercommunalité est une source de complexité. Cette complexité est-elle forcément un obstacle à l'efficacité ?*

**M. V. :** La complexité est souvent la première étape de la mutualisation : conduite d'un changement, modification des pratiques, nouveau cadre organisationnel, changement d'affectation des agents, évolution des métiers, circulation de l'information... Le risque est que cette première étape n'évolue pas vers un modèle moins complexe. Mais au-delà de la mutualisation, il y a un vrai enjeu d'efficacité dans la gestion de la complexité. Face à ---

**En trente ans d'exercice,  
j'ai toujours connu un écart  
entre le droit et la réalité**

--- celle-ci, les administrations ont deux tendances contradictoires : simplifier jusqu'à la caricature ou rendre opaques les problèmes et l'action publique jusqu'à l'immobilisme. Deux solutions pour avancer dans la complexité : un processus de prise de décision itératif et l'expérimentation.

**Quels problèmes pose, selon vous, le fait que la métropole ne coïncide pas avec les territoires politiques, ceux sur lesquels s'exerce la citoyenneté ?**

**M. V. :** Je reformulerais les choses de manière différente : le fait métropolitain est caractérisé par le mouvement et les flux (les usagers de la métropole). La citoyenneté est plutôt inscrite dans la stabilité et l'ancrage sur un territoire (la commune). On retrouve cela dans la fonction universitaire de la métropole : des milliers d'étudiants consommateurs des services et de l'espace métropolitain mais qui n'en sont pas citoyens (souvent inscrits sur les listes électorales du domicile parental). Ensuite la métropole est le territoire de revendications d'intérêts

privés et collectifs portées par les acteurs métropolitains qui n'ont de légitimité que celle de leur puissance dans le processus de décision (*vox nobili* contre *vox populi*). Exemple souvent cité des agences d'urbanisme...

**Êtes-vous d'accord avec l'idée que l'intérêt (celui des collectivités, celui des usagers) ne doit pas être le seul moteur de la construction métropolitaine ?**

**M. V. :** Je ne vois pas d'autre moteur que celui de l'intérêt... car la construction métropolitaine est contraignante. Il faut bien qu'il y ait un intérêt à agir et à « se laisser-agir ». La question est celle de la nature de l'intérêt et surtout de sa définition (qui ? Et comment ?). Cela renvoie au dialogue des légitimités : communes/intercommunalité (l'intérêt métropolitain est-il la somme des intérêts communaux ou autre chose ?) ; citoyens/usagers, *vox populi/vox nobili* ; territoire/extra-territoire (on voit par exemple comment le SCOT est le lieu de cette tension). ■ **Propos recueillis par Marie-Pierre Lefeuve**

## DE L'INTÉRÊT DES RENCONTRES ENTRE ACTEURS ET CHERCHEURS, PAR MARIE-PIERRE LEFEUVRE

Pour le chercheur qui s'intéresse à l'action publique locale, le programme POPSU offre les conditions rares d'un échange avec ceux dont il fait généralement son objet de recherche : les acteurs publics. Le cadre le plus habituel de cette rencontre est celui de l'enquête, qui s'effectue le plus souvent au travers d'entretiens. Dans un article qu'il consacre à cette méthode, Stéphane Beaud décrit l'entretien comme le lieu d'un travail « en commun avec l'acteur »<sup>1</sup>. Cet effort d'élucidation conjoint peut notamment porter sur la manière dont l'action se construit. Chercheurs et acteurs s'entendent désormais pour considérer que l'action publique est une action collective, dont il s'agit chaque fois d'analyser les ressorts : comment des individus ou des organisations divers en sont-ils venus à coopérer ? Comment leur intérêt commun s'est-il construit ? Leur coopération a-t-elle nécessité l'apprentissage collectif de normes communes ? etc. Mais au travers de l'entretien, le chercheur entend aussi trouver la clé d'une autre énigme, celle de la construction de l'acteur : comment la personne enquêtée en est-elle arrivée à faire ce qu'elle fait et à occuper la position qui est la sienne ? Quelles expériences et quelle stratégie l'y ont conduite ? Il ne peut répondre à ces questions sans obtenir la coopération de son objet ! Dans

une enquête effectuée sur l'action publique métropolitaine, nous avons par exemple cherché à comprendre comment certains cadres territoriaux étaient devenus « acteurs de systèmes métropolitains ». Le directeur d'une agence d'urbanisme nous a ainsi fait le récit de son parcours : « *Je suis passé à des questions urbaines de plus en plus générales et de plus en plus larges au fur et à mesure que je prenais des responsabilités* ». Selon ses propres termes, son activité, initialement « technique » est devenue plus « politique ». Le travail politique se définissant selon lui, avant tout, comme un travail « d'animation », est devenu de plus en plus nécessaire car le contexte de son activité, d'abord « relativement simple », est devenu plus complexe, c'est-à-dire plus « métropolitain ».

Dans un tel entretien, l'acteur et le chercheur s'épaulent mutuellement : l'un comme l'autre pensent à partir des catégories que lui propose son interlocuteur.

Un programme comme celui de POPSU, en multipliant les occasions de rencontre aux différents stades du processus de recherche, peut amener les deux partenaires à amplifier l'échange en constatant qu'ils se trouvent sur un terrain commun : ils formulent des interrogations communes, sur le sens des réformes territoriales notamment ; ils partagent éventuellement les mêmes cadres

d'interprétation fondés, par exemple, sur des éléments de formation communs relatifs aux organisations... Les deux façons de théoriser le réel peuvent même converger : l'une par et pour l'action ; l'autre sur l'action. Ici Michel Vayssié donne raison à la théorie qui montre qu'entre l'ordre juridique et la manière dont s'organise concrètement l'action publique il y a toujours du jeu ; que la responsabilité politique déborde toujours les compétences formelles censées délimiter son champ d'action. Mais, de façon beaucoup plus originale, il met en évidence la principale raison de cette disjonction pour les métropoles : « *le fait métropolitain est fait de mouvements et de flux* ». Et il fait implicitement une démonstration qui converge avec nos propres travaux. Celle du rôle essentiel des « ensembliers », qui connaissent ce « jeu » entre règle formelle et « fait métropolitain » et sont en mesure de mettre en place et de faire fonctionner des systèmes inter-institutionnels complexes sans chercher à les enserrer dans un schéma rationnel simplificateur. Ces processus d'innovation articulés aux projets politiques portés par les élus (re)configurent les territoires métropolitains.

<sup>1</sup> « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique », *Politix*, vol. 9, n° 35, 1996, pp. 226-257.



# Le Grand Lyon prépare l'agenda urbain de la métropole

Entretien avec **Sébastien Chambe**, directeur de la planification et des politiques d'agglomération au Grand Lyon.

*Comment la Communauté urbaine de Lyon a-t-elle élaboré un projet métropolitain "transversal" articulant ville intelligente et ville durable ?*

**Sébastien CHAMBE :** C'est à l'origine une démarche de type projet d'administration, lancée au début du précédent mandat et appelée « La fabrique de la métropole » – un titre assez prémonitoire –, qui recouvrait une dimension managériale et de ressources mais aussi la définition de contenus stratégiques pour le territoire. Dans ce cadre, les notions de ville durable et de ville intelligente sont apparues comme deux fondements stratégiques pour l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) existant. À la fois pour faire face aux défis de la résilience, de la ville durable et de la transition écologique et pour développer des expérimentations et une stratégie dans le cadre de la *smart city*.

Pour mener à bien cette démarche, nous avons utilisé un mode projet transversal, selon une méthode bien rodée au Grand Lyon, avec un chef de projet rattaché à une direction mais ayant une légitimité fonctionnelle à s'adresser à l'ensemble des acteurs internes et externes et à mobiliser des équipes concernées par des expérimentations, des projets. Ainsi, la stratégie ville intelligente a été déployée par la délégation générale au développement économique tout en mobilisant, notamment, le service Voirie et mobilité urbaine, qui développe un outil innovant d'informations voyageurs, Optimod, ou la mission Énergie qui travaille sur les smart grids, ou la direction des services informatiques avec l'intégration d'un nouvel urbanisme de réseaux au SIG.

Le même mode projet a été mis en œuvre pour le plan climat, avec cette fois un chef de projet positionné dans ma direction (planification et politiques d'agglomération) mais ayant la même légitimité fonctionnelle pour s'adresser aux autres services et directions, que ce soit à propos de notre patrimoine immobilier, de nos politiques publiques, des acteurs externes qui pèsent pour 75 % dans les émissions de gaz à effet de serre de notre territoire.

Il faut aussi savoir travailler avec des partenaires extérieurs. Cette démarche s'applique donc aux grands opérateurs et aux grands groupes qui frappent régulièrement à la porte du Grand Lyon pour proposer des expérimentations en matière de ville intelligente ou de ville durable. Nous procédons de la même façon avec des acteurs de la société civile, des associations en particulier, souvent très mobilisées sur les questions de développement durable.

*La création prochaine (au 1<sup>er</sup> janvier 2015) de la Métropole de Lyon change-t-elle la donne ?*

**S. C. :** La création de la Métropole de Lyon a été impulsée en 2012 par Michel Mercier, alors président du conseil général du Rhône, et Gérard Collomb, président du Grand Lyon, qui ont proposé la fusion des deux collectivités sur le territoire de la communauté urbaine. Depuis deux ans, cette construction métropolitaine est devenue un objectif concret, très proche maintenant. Cet objectif apporte une plus grande ampleur aux démarches ville intelligente et ville durable, révèle un nouvel horizon en termes de statut, de taille mais aussi de compétences concernant nos sujets. Nous avons donc à inscrire cette dynamique « intelligente et durable » dans le cadre de la nouvelle construction institutionnelle, et ainsi préparer l'agenda urbain de la métropole.

*Assiste-t-on à un véritable changement de posture du Grand Lyon ?*

**S. C. :** En termes institutionnels, le changement de posture est réel puisque le Grand Lyon devient une métropole, c'est-à-dire une collectivité de plein exercice et non plus un EPCI. Les communes devront donc définir un mode de relation avec la Métropole et vice-versa, tout cela se traduisant dans un pacte de cohérence métropolitain. Cela concerne notamment les nouvelles compétences de la métropole dans le champ social, l'agriculture, l'énergie, la santé...

Le deuxième volet de ce changement de posture concerne notre rôle d'acteur public dans le territoire, les relations avec les partenaires privés et la société civile. Nous nous éloignons d'une posture un peu démiurgique de l'action publique pour développer une logique collaborative de coproduction de l'action. Dans beaucoup d'expérimentations de la ville durable et de la ville intelligente, nous sommes un acteur parmi d'autres. Dans une approche par le service rendu, nous n'avons pas forcément besoin d'être fournisseur, d'autres acteurs peuvent être à l'initiative de nouveaux services. Notre rôle est alors de mettre en synergie un ensemble d'initiatives. Par ailleurs, dans un territoire très équipé —





Chantier de construction de la tour Incity

--- comme celui du Grand Lyon, les attentes de nos concitoyens sont très tournées vers la qualité de service liée aux équipements ou réseaux publics existants, comme la capacité des rames de métro sur les lignes actuelles ou l'entretien des espaces publics d'ores et déjà livrés.

*De ce point de vue, comment s'articulent le projet métropolitain « transversal » et les projets urbains (Part Dieu, Confluence...)?*

**S. C. :** Entre ce que nous appelons le fédéral, qui correspond à des approches communes, et les projets opérationnels, nous développons des rapports d'aller-retour dans les deux sens. Un certain nombre d'expérimentations que nous suscitons ou favorisons se déroulent dans le cadre des projets opérationnels. Nous avons besoin de territoires pilotes avant de généraliser des pratiques à l'ensemble de l'agglomération. En matière énergétique, Confluence est un quartier test pour un réseau de chaleur innovant ou pour la mutualisation du stationnement entre usages résidentiels et tertiaires, entre besoins privés et publics. De son côté, La Part Dieu expérimente une planification énergétique de ses besoins dans le cadre du programme européen Transform et poursuit notamment une réflexion sur la gare intelligente de demain.

En retour, l'ensemble de ces expérimentations fournit une capacité de capitalisation. Elles nous permettent de produire des référentiels pour la ville durable, par exemple des guides « bureau durable », « quartier durable ». Il s'agit de tirer les bons enseignements des retours d'expérience avant de généraliser des démarches à l'échelle de l'agglomération, notamment en animant des réseaux d'acteurs. Ce défi de la capitalisation sera encore plus important dans le cadre d'une métropole aux compétences élargies.

*Quel rôle jouent pour le Grand Lyon les démarches de type ÉcoCité?*

**S. C. :** Des démarches nationales comme ÉcoCité contribuent à la capitalisation. Elles comportent également une dimension de financement de projets de R & D éventuellement duplicables

ensuite dans l'agglomération. Elles nous conduisent à une logique d'énonciation de projets et à des approches comparatives entre agglomérations particulièrement stimulantes. Elles sont enfin des catalyseurs d'initiatives urbaines à partager avec d'autres acteurs, les collectivités, les partenaires privés, l'État, l'Union européenne.

*Dans ce cadre, que peut vous apporter un programme de recherche urbaine comme POPSU 2?*

**S. C. :** Certaines questions sont à mettre en débat dans une discussion plus académique ou dans des controverses scientifiques nécessaires. Il s'agit par exemple d'interroger le type d'innovation, technique ou sociétal, ou de discuter des attentes de nos concitoyens en termes de design de service. Ces changements systémiques, les chercheurs les ont identifiés avec leur langage, leurs outils d'analyse. Il faut donc confronter les approches entre praticiens et chercheurs pour sortir des schémas tout faits, renouveler les grilles de travail des uns et des autres, se donner de l'oxygène par rapport à des retours d'expérience parfois difficiles. Le programme POPSU 2 est une des scènes d'échanges. Le Grand Lyon s'était positionné sur deux thématiques : les gares, pôles d'échanges, et l'économie de la connaissance, notamment la place des universités dans la ville. Sur ces champs, nous avons développé une collaboration avec des chercheurs au niveau local. Ceux-ci nous ont ainsi apporté des éléments de réflexion sur l'internationalisation des publics universitaires, leur insertion dans la ville, le rôle de l'image des universités pour un territoire. Sur l'intensification urbaine des quartiers de gare, la Part Dieu est un bon cas pratique.

Lors du colloque de restitution « Métropoles en France », en juin dernier, j'ai constaté une énorme appétence pour le dialogue entre praticiens et chercheurs. Nous manquons encore de lieux pour rapprocher les agendas publics et académiques qui partagent pourtant des préoccupations communes. Il faut les multiplier, tant au plan local, comme le fait déjà le Grand Lyon, qu'au niveau national avec des programmes comme POPSU.

■ **Propos recueillis par A. L.**

# Coproduire la ville ? Un éclairage nantais

La métropole nantaise a été le théâtre de pratiques innovantes dans la fabrique urbaine, notamment dans les registres de la territorialisation de l'organisation municipale et de la systématisation de la concertation. Des interrogations demeurent pourtant sur les échelles pertinentes de la démocratie locale.

Les pratiques de concertation relèvent de l'une des dimensions de la fabrique urbaine, officiellement plus importante qu'à d'autres époques même récentes dans la mesure où la publicité s'impose de plus en plus comme impératif de l'action publique, afin d'atténuer voire de questionner ses caractéristiques technico-politiques qui tendent à s'émanciper de la veille citoyenne. « *Tu n'éviteras point de consulter ton voisin, tu n'éviteras point de consulter ton prochain* » est un quasi-commandement métropolitain. Le voisin est une figure incontournable de la production urbaine, souvent saisie comme frein ou ralentisseur des projets de densification des territoires existants. Le prochain est quant à lui un quasi-personnage, ayant pris place dans l'horizon du développement durable. Mais il y a un pas, on le sait, entre le voisin concret et le prochain abstrait, de même qu'il peut y avoir un gouffre entre l'information obligatoire et réglementaire et la co-construction ou la co-décision. Aussi bien le travail d'Arnstein sur les échelles de la participation (1969) que le texte militant de Davidoff sur l'*advocacy planning* (1965) avaient pu pointer ce qu'un droit à la ville pouvait signifier en termes concrets et ce dans un contexte marqué par les luttes urbaines dans certaines métropoles.

## LA TERRITORIALISATION DE L'APPAREIL MUNICIPAL

Alors que la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 24 février 2014 a créé les conseils citoyens, en prolongement du rapport remis au ministre de la Ville par Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, tablant sur une dynamisation de la mobilisation citoyenne dans les quartiers prioritaires, il est utile de faire retour sur des pratiques de concertation qui ont pu, pour partie, aider à décliner les principes généraux actuellement mis en avant (liberté, égalité, fraternité, laïcité et neutralité) et qui précipitent dans les mots-clés suivants : souplesse, indépendance, pluralité, parité, proximité, citoyenneté et co-construction (cadre de référence des conseils citoyens). Un éclairage local des évolutions de la manière dont l'action publique urbaine a pu se saisir de la question de l'extension du « concernement » est ici nécessaire. En l'occurrence, une socio-histoire de l'action publique nantaise est à cet égard possiblement instructive.

À partir de différents travaux que nous avons menés au LAUA,

trois idées principales peuvent être avancées, tout en documentant l'évolution des pratiques de concertation et de dialogue sur ce territoire<sup>1</sup>. La première renvoie à l'importance d'un soubassement

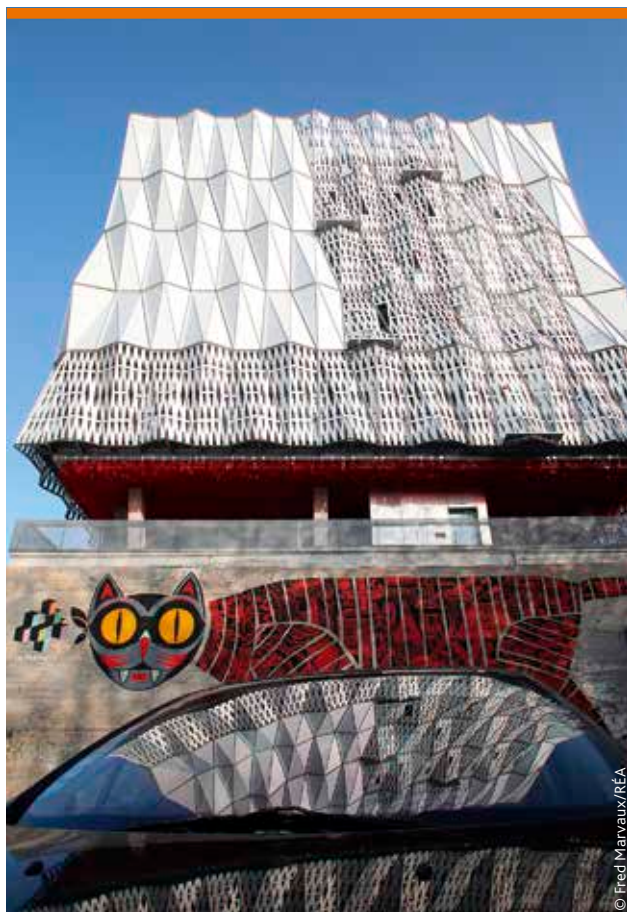
socio-professionnel particulier, au croisement du professionnel et de l'action militante. La seconde montre la montée en généralité de la question et le défi qu'a pu représenter le passage à l'intercommunalité. La troisième interroge le déploiement tous azimuts d'une ingénierie participative au regard des prises pour des transformations effectives de la gouvernabilité urbaine (une notion que l'on reprend volontiers à Michel Foucault).

Avant le milieu des années 1990, au cours du premier mandat de Jean-Marc Ayrault à Nantes, une réflexion est menée, appuyée par des acteurs qui ont été engagés dans des enjeux socio-éducatifs et socio-culturels, pour chercher à davantage mobiliser les habitants des quartiers d'habitat social qui représentent le quart de la population municipale et dont la « défection » en 1983 explique en partie le basculement à droite de la ville. L'association Droit de Cité – *think tank* avant l'heure – issue du Cercle du Marchix, produit ainsi en septembre 1994 une étude intitulée « Nantes citoyenne. Pour une pratique de la démocratie locale », à l'initiative d'acteurs militants de l'intérieur de la ville, souvent embauchés à l'arrivée de la gauche en 1989. Elle pose des jalons de pratiques qui vont être expérimentées au cours du deuxième mandat. Mené dans le cadre d'une politique de la ville naissante sur le territoire, ce travail s'articule, de 1995 à 2001, à un enjeu de plus grande ampleur lié à la territorialisation des services publics et la mise en place (antérieure à la loi Vaillant relative à la démocratie de proximité qui les institue) de conseils consultatifs de quartier. Le but est de mettre en cohérence l'institution de gestion politique avec la population par un dispositif de mobilisation et d'animation au sein de l'institution municipale.

Partant des acquis des interventions dans les quartiers prioritaires et contrant les effets de sectorialité des grandes politiques publiques, la naissance des onze grands quartiers est l'occasion de territorialiser l'appareil municipal sur l'ensemble de la ville. C'est une étape-clé pour comprendre les questions qui se posent dix ans plus tard à l'échelle intercommunale. Si l'on peut parler à cet égard d'un moment Daniel Asseray, ce n'est —

Par **Laurent Devisme**,  
sociologue, directeur  
du Laboratoire LAUA (École  
d'architecture de Nantes)





La Fabrique, lieu culturel sur l'île de Nantes

--- pas tant pour personnaliser l'action publique que pour désigner une cristallisation des enjeux de participation qu'il a pu porter autour de chantiers concrets (notamment la révision du POS et le passage de la deuxième ligne de tramway dans la ville), avec une vision claire de ce qui doit être partagé-négocié et de ce qui doit être de la responsabilité du politique élu sur un programme, avec enfin l'identification de la nécessité d'intervention d'un type particulier de professionnels que l'on peut nommer des « fonctionnaires politiques »<sup>2</sup> et qui prennent la relève des chargés de projet des quartiers d'habitat social pour devenir des « chargés de quartier ». Il s'agit bien d'un moment « politique de la ville » dont l'animateur principal se trouve alors en position de transversalité sans pouvoir : Daniel Asseray nous confiait ainsi, à Elisabeth Pasquier et moi-même (en 2002), qu'il n'avait pas de délégation de pouvoir et qu'il passait son temps à animer le système, dans une transversalité complète.

#### L'INSTITUTIONNALISATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Ensuite, 2001, 2008 et 2014 sont des années d'élection qui ont été autant d'occasions de bilans municipaux. Disons que 2001 marque clairement le début d'un cycle où l'on voit se poser principalement la question de l'institutionnalisation de la démocratie locale. Alors qu'est créée la communauté urbaine, le transfert des compétences de l'échelon municipal à celui de la coopération intercommunale pose de plus en plus une question d'échelle d'activation de ce qui se nomme bientôt le dialogue citoyen. Cohabitent ainsi un système municipal

assez efficace, dont les chevilles ouvrières sont des chargés de quartier à l'échelle de la Ville, et un système intercommunal avant tout technique, avec des antennes de services sur les territoires infra-communautaires que sont les pôles de proximité. Les différents grands projets urbains marquants cette époque (avant tout le grand projet de ville du quartier Malakoff-Pré Gauchet et l'île de Nantes) sont aux prises avec un enjeu de participation dont le curseur peine à être stabilisé. Sur l'île de Nantes apparaissent certes des concertations obligatoires liées aux projets et équipements, mais le conseil de quartier fait pâle figure et ne joue pas le rôle que l'on pourrait espérer ; l'urbanisme de révélation pratiqué par Alexandre Chemetoff n'est pas un urbanisme de mobilisation de forces vives. Les pouvoirs d'ordonnement de l'espace sont alors clairement aménageurs. Pendant cette période, c'est plutôt dans des services publics que l'on trouve de l'innovation en termes de participation (cf. l'enjeu de production d'un avis citoyen sur l'eau en 2009 et plus tard à l'occasion de la mise en place d'un plan climat). À défaut d'une institutionnalisation de la participation très probante via les instances de conseil (les conseils de quartier remplacent en 2008 les conseils consultatifs et introduisent le tirage au sort dans cette assemblée ; les « carrefours des citoyens » sont quant à eux abandonnés dans le dernier municipal de Jean-Marc Ayrault), la participation commence à se décliner autrement, de manière focalisée et circonscrite dans le temps. Qualifiant cette période, l'idée maîtresse est bien celle de l'institutionnalisation accompagnée d'une dilution d'un certain esprit de la mobilisation.

Alors que le dialogue citoyen est désormais une mission qui existe aux deux échelles (depuis 2008), elle doit produire un travail d'imagination institutionnelle dans un cadre qui se technocratise, défendre des métiers du public atypiques au moment du « tout-évaluation », susciter des expertises profanes (à propos de la téléphonie mobile par exemple) qui peuvent rapidement être rattrapées par la communication territoriale et son *satisfecit* constitutif... Pendant cette période, on observe un moindre leadership politique sur la question participative.

#### LE DÉPLOIEMENT DE L'INGÉNIERIE DE LA PARTICIPATION

La dernière idée-force de ce parcours trop rapide est la concomitance de l'injonction à la mobilisation et du déploiement de l'ingénierie de la participation à partir des années 2010. Son point d'orgue tient dans l'exercice de prospective citoyenne « Ma Ville Demain, Nantes 2030 » dont la portée se veut extra-institutionnelle et qui s'appuie sur toutes sortes de ressources pour mobiliser en inventant diverses techniques d'animation. Les limites d'un tel dispositif tiennent à la fois dans des formes qui ne renouvellent pas beaucoup le profil des concernés et dans la déconnexion dont ils témoignent avec les processus décisionnels. Le témoin le plus fort de cette déconnexion est le projet de nouvel aéroport (débatte ailleurs que dans cette sphère) pour lequel on retrouverait bien cette maxime classique dans la critique des processus participatifs : « *Le plat est imposé mais la garniture peut changer* » ! Qu'on lise un tel exercice comme tentative de renouer des liens entre gauche de pouvoir (local) et habitants ou bien comme concrétisation d'une démocratie locale dialogique n'élude pas une question forte : comment non pas mettre en scène une action publique ludique ou raconter des histoires mais prendre en compte les intérêts des habitants les moins dotés en différents types de capitaux ?

Avec la nouvelle équipe municipale élue en 2014, héritière de la précédente majorité politique, un premier chantier participatif est ouvert que l'on pourra suivre de près – en l'occurrence un grand débat sur la Loire posant la question de la grande échelle (délibération du 27 juin 2014). Il se veut neutre, transparent et objectif, mis en œuvre par une commission mixte et indépendante : « *Ce grand débat public illustre ainsi la nouvelle gouvernance : aller chercher les visions des forces vives du territoire, ouvrir un dialogue à large échelle, solliciter une expertise citoyenne sur ses usages et ses vécus, éclairer les futures décisions sur la base de l'écoute et de l'intelligence collective.* »<sup>3</sup> L'insistance sur la neutralité et l'indépendance ne doit pas occulter la question principale qui est celle de contrer une indifférence politique croissante. À cet égard, il est clair que même la mieux intentionnée des actions publiques locales ne peut enclencher une coproduction de l'espace sans le rôle actif joué par une presse d'investigation et d'opinion locale, dont l'aiguillon de la critique urbaine devrait être soutenu. De ce point de vue, l'existence à Nantes, depuis près de sept ans, de la revue *Place Publique* peut être soulignée comme occasion ou potentiel de jouer un tel rôle.

Élargissons le champ pour conclure. Les critiques des formes instituées de démocratie locale testées depuis près de vingt ans reviennent souvent à pointer qu'elles donnent plutôt de la voix aux associations déjà constituées, aux habitants informés, risquant de redoubler l'inégale distribution de la parole publique (cf. à nouveau le cadre de référence des conseils citoyens). Aussi ces formes doivent-elles toujours composer avec d'autres plus sporadiques, en mesure d'interroger les rigidités de tout fonctionnement institutionnel. Il s'agit là d'un paradoxe créatif qui permet la co-naissance de l'ordre et du désordre. À l'instance qui doit produire de la décision, de l'action publique doivent alors correspondre des lieux de questionnement de cet ordre, qui relèvent moins d'une conquête aux tonalités autogestionnaires que d'une exigence de mobilisation à des fins d'émancipation, d'expression et de répartition permettant de donner un autre tour que celui injonctif à la participation.

Deux points sensibles restent toujours à débattre. Le premier relève du tirage au sort. Il a certes pu être une manière de

contrecarrer des effets d'entre-soi mais cette pratique a posé de nombreuses questions, en particulier aux professionnels de la démocratie locale davantage arrimés, du moins pour une génération qui arrive à la retraite, à l'éducation populaire et considérant que le recours aux urnes relevait alors plus d'un affichage de fonctionnement démocratique que d'un levier de transformation de l'action publique. Le deuxième point concerne le financement d'actions issues de la mobilisation citoyenne. À Nantes, l'absence de « budget de quartier » a toujours été défendue par le niveau politique. Daniel Asseray insistait sur le fait qu'il ne fallait pas restreindre la discussion à l'aménagement de l'espace public de tel quartier et que les citoyens ont envie de débattre de politiques de transports en commun dans l'agglomération et se moquent de ce qui se passe sur le trottoir d'à-côté... Cette conception distingue fortement démocratie locale, misant sur la mobilité à une échelle territoriale au périmètre large et souple, et démocratie de proximité qui tend à fétichiser une échelle restreinte pour le local. Si une gestion urbaine de proximité est indispensable et à l'œuvre dans la plupart des métropoles, ce n'est pas nécessairement à cette échelle que doit se situer l'enjeu mobilisationnel<sup>4</sup>. ■

**Laurent Devisme**

① Notamment L. Devisme, E. Pasquier, « La politique de la ville par l'approche biographie : Daniel Asseray et la question urbaine », 2002, DIV-LAUA ; L. Devisme, E. Pasquier, « Chargé de quartier à Nantes, un métier spatialisé », LAUA, 2009 ; L. Devisme, P. Ouvrard, « L'ingénierie de projet d'une prospective citoyenne : ethnographie de la démarche Nantes 2030 - Ma Ville demain », LAUA-AURAN, et plus globalement le travail réalisé dans le cadre de POPSU 2 impliquant aussi E. Roy, A. Bossé, I. Garat et C. Dèbre.

② L'expression est employée par J. de Maillard dans son article « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain », *Annales de la recherche urbaine*, n° 88, 2000.

③ Dossier de presse, sept. 2014.

④ Cf. G. Boudic, « Y croire ou pas : les enjeux sociaux et politiques de la participation », *Place Publique*, n° 47, sept. 2014.



## DANIEL ASSERAY, FIGURE POLITIQUE NANTAISE

Né à Chemillé en 1943 de parents agriculteurs dans les Mauges et engagés (le père a été député), marqués par un catholicisme progressiste, Daniel Asseray a gardé de cet héritage la conviction de la possible transformation de la société par une action au quotidien responsabilisant les individus. Il a été successivement animateur socio-culturel au centre social de Beaupreau, dans le quartier du Breil Malville à Nantes, puis impliqué dans le logement des classes populaires, notamment comme directeur de la société coopérative HLM le Home Atlantique (1974). Il participe à la

première opération de réhabilitation du Sillon de Bretagne à Saint-Herblain (1977), une occasion de croiser la route du maire de l'époque, Jean-Marc Ayrault. En 1989, lors du premier mandat d'Ayrault à Nantes, il devient adjoint à l'urbanisme et mène de front révision du POS, chantier du nouveau cours des Cinquante otages et mise en place d'une politique de développement social des quartiers. Il se voit chargé en 1995 de la politique des quartiers et de la vie associative ainsi que de l'insertion par l'activité économique. En 1997, on le retrouve quelques mois au cabinet de Martine Aubry, ministre

de l'Emploi et de la Solidarité, pour réfléchir à une nouvelle orientation de la politique de la ville ; il côtoie Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans, qui rédige au même moment son rapport « Demain la ville » sur les mêmes questions. Il arrête la vie politique locale en 2001 et rejoint professionnellement jusqu'à sa retraite le groupe de la Caisse des Dépôts. Il a toujours maintenu une activité de présidence d'association (centre de ressources de la politique de la ville des régions Bretagne et Pays de Loire, entreprise d'insertion...). Il est décédé d'un cancer en septembre 2008.

# Le territoire, la société civile et le chercheur

La société civile émerge progressivement comme acteur collectif de la gouvernance locale des territoires. Un processus dans lequel les chercheurs répondent « présent ».

Par **Didier Paris**,  
professeur d'aménagement  
et d'urbanisme, Université  
de Lille, Laboratoire TVES

Depuis une quinzaine d'années, les territoires, pays ruraux ou agglomérations, ont vu se consolider un nouvel acteur collectif sous l'appellation de « société civile ». Notamment, la loi Voynet du 25 juin 1999, la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), a institué dans ses articles 25 (pays ruraux) et 26 (agglomérations) les conseils de développement.

## L'ACCÉLÉRATION URBAINE

Ces conseils forment ce qu'il est désormais convenu de dénommer la société civile locale organisée, mais l'émergence de la société civile est certainement antérieure. On peut évoquer ainsi le mouvement de création des comités d'expansion des années 1950-1960, correspondant à la montée du fait régional dans l'aménagement du territoire. L'emblématique CELIB, Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons, créé en 1952, en est une illustration, quand bien même il avait été initié par des élus, notamment René Pleven, rassemblant les « forces vives » de la Bretagne. Ces comités regroupaient essentiellement les acteurs du monde économique régional, considérés par les élus comme légitimes dans le champ du développement régional. Mais ils s'appuient aussi sur l'expertise d'universitaires régionaux, comme Michel Phlipponneau, géographe très actif au sein du CELIB de 1952 à 1967, à l'engagement régional quasi militant<sup>1</sup>, avant qu'il ne s'engage ultérieurement en politique, à Rennes. Plus tard, dans les années 1970, le mouvement d'émergence des « pays », accompagné par la politique des Contrats de Pays (1975-1981)<sup>2</sup>, contribue aussi à faire émerger une société civile impliquée dans le débat sur le développement local en milieu rural. Là aussi, des universitaires, géographes ou sociologues du développement local, à l'exemple d'un Paul Houé<sup>3</sup> pour le Pays de Mené, accompagnent des démarches. À cette époque, dans les villes et les régions urbaines, ce type de débat est plutôt porté par les Chambres de commerce et d'industrie, acteurs institutionnels du développement et de l'aménagement local et, à ce titre, partenaires naturels de l'État et des élus locaux. La décentralisation instituée par les lois de 1982 contribue certainement à modifier la donne. Elle promeut la figure de l'élu local « manager », en pleine responsabilité sur les sujets d'aménagement et de développement, à l'exemple d'un Georges

Frêche à Montpellier. Certains universitaires mettront leur expertise au service du politique, tel le géographe Raymond Dugrand qui devient adjoint à l'urbanisme et portera à ce titre les grands projets de transformation de la ville, à commencer par Antigone.

Mais ces élus vont souvent aussi entrer en interaction avec les acteurs du développement local, non seulement en matière d'économie, comme les patrons d'entreprises locales, mais également dans d'autres champs qui participent des nouveaux objectifs de développement et d'aménagement local, par exemple des acteurs culturels, des acteurs sociaux divers, des universitaires, etc. Par ailleurs, avec le renforcement de l'intercommunalité, ces enjeux du développement sont de plus en plus souvent posés, non sans débats contradictoires avec la ville centre, à l'échelle des agglomérations, ce que validera *in fine* la loi Chevènement sur l'intercommunalité en 1999<sup>4</sup>, contemporaine de la loi Voynet, qui conforte les grandes compétences sur l'aménagement, le développement, les grands équipements à cette échelle, avec le succès que l'on sait.

Dès les années 1980-1990, l'élaboration des nouveaux schémas directeurs (1983), qui ont succédé aux anciens SDAU issus de la LOF, est portée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>5</sup>. À l'exemple de celui de Lyon qui trace la voie, ces documents prennent une dimension stratégique et transversale nouvelle, et le mode d'élaboration laisse une large place aux débats avec la société civile, à travers des ateliers, assises ou colloques de nature diverse, comme pour Lyon 2010, le projet d'agglomération (1985-1988) : des chercheurs comme Frank Scherrer ou Marc Bonneville s'y étaient largement impliqués. Dans le prolongement, Raymond Barre, maire et président de la communauté urbaine (1995-2001), lance une arène de débat, Millénaire 3, qui rassemble les acteurs d'une société civile locale élargie, dont des universitaires, et débouchera sur la constitution du futur conseil de développement (2001). Millénaire 3 s'affiche aujourd'hui en tant que centre de ressources prospectives territoriales, sociales et urbaines du Grand Lyon. À Lille, le début des années 1990 marque un tournant, avec l'accès du maire de Lille Pierre Mauroy à la présidence de la communauté urbaine (1989) : l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole est créée (ADULM, 1990), avec Francis Ampe comme premier directeur ; Bruno Bonduelle, une forte personnalité du patronat local, lance le Comité Grand Lille. Sorte de *think tank* métropolitain, celui-ci rassemble, au-delà du monde économique, des universitaires lillois, des personnalités du monde culturel, sportif, des responsables d'administration. C'est





Élection de la nouvelle présidence de conseil de développement de Lille Métropole

le moment du lancement d'Euralille, porté par Pierre Mauroy, ainsi que de la révision du schéma directeur, confiée à l'ADULM. Des relations étroites se tissent entre le Comité et l'ADULM, débouchant sur le pari de la candidature olympique de Lille, puis sur la capitale européenne de la culture, deux projets « accélérateurs de métropolisation » qui seront portés politiquement, respectivement par Pierre Mauroy et Martine Aubry. Il convient ici de souligner le rôle de deux universitaires lillois : le géographe-aménageur Charles Gachelin, et l'économiste-aménageur Jean-François Stevens, tous deux actifs au sein du Comité et cultivant des liens avec l'ADULM et son premier directeur. Le premier, créateur des formations universitaires lilloises en aménagement, a été l'un des initiateurs de la candidature olympique et a assuré le transfert des théories de la métropolisation vers les acteurs de la société civile lilloise. Le second, un temps responsable du Centre d'études et de prospective du SGAR avant de rejoindre l'Université, avait lancé un slogan mobilisateur, *Lille Eurocité, l'Europe à portée de main*, titre d'un ouvrage décisif précisant les forces et faiblesses de la métropole<sup>6</sup>. Les deux contribuent ainsi à la formalisation de la stratégie d'internationalisation de la métropole.

**C'est plutôt l'expertise citoyenne collective et l'expertise d'usage qui sont généralement revendiquées par les conseils**

## LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT

C'est au cours des années 2000 que se mettent en place, dans le prolongement de la loi Voynet, les conseils de développement dans la plupart des agglomérations, en particulier les métropoles (ils ne sont pas obligatoires, mais aujourd'hui, seule Strasbourg, parmi les grandes agglomérations, n'en dispose pas et devra en

installer un dans le prolongement de la loi de janvier 2014 sur les métropoles<sup>7</sup>). Ces conseils, selon des schémas qui peuvent varier d'un endroit à l'autre (« *Le conseil de développement s'organise librement* » – Loi Voynet), sont l'émanation de la société civile locale, par exemple à travers leurs différents collèges (économique, sociétal...)<sup>8</sup>. Ils sont sollicités par les EPCI

pour donner un avis sur les politiques publiques mises en œuvre ou envisagées (saisine) ou s'autosaisissent des sujets qui leur semblent importants pour le devenir du territoire (auto-saisine). Ils sont certainement un des vecteurs de la construction territoriale des métropoles, une échelle dont les citoyens, habitués à être consultés

dans un cadre municipal pour les sujets locaux, commencent à découvrir l'importance.

La question est ici de savoir quelle est la figure qui est sollicitée pour les membres d'un conseil : celle du citoyen ? Celle de l'expert ? Celle du militant du territoire ? Celle du représentant de son groupe social (syndicat, patron, associatif...) au sein d'une assemblée de débat ? Sans doute un peu toutes, mais c'est plutôt l'expertise citoyenne collective et l'expertise d'usage qui sont généralement revendiquées par les conseils. La dimension « citoyenne collective » renvoie ainsi à l'engagement (bénévole) des membres pour animer le débat métropolitain. La dimension « expertise » renvoie à la maîtrise d'un savoir, son utilisation au service non pas de la science mais de l'usage, une dimension appliquée donc. C'est ici que se pose la question de l'articulation avec la recherche, en particulier dans les domaines de la ville, des territoires, de l'environnement, de l'aménagement, du développement local, qui, parmi d'autres, concernent au



Café métropolitain, avec Thierry Guidet (Place publique, Nantes/Saint-Nazaire) et Jean-Pierre Worms

— premier chef les conseils de développement dans leur mission de production d'avis sur les politiques publiques locales.

La recherche constitue un champ institutionnellement structuré, qui répond à des codes particuliers produits et acceptés par la communauté des chercheurs, codes qui créent un champ de contraintes, au sein duquel les chercheurs exercent leur métier. Mais la recherche doit aussi – c'est une prise de position – avoir une utilité sociale, quand bien même la recherche fondamentale est essentielle pour l'exploration de champs novateurs. La question de l'utilité sociale se pose sans doute avec une acuité particulière dans les sciences humaines et sociales. La recherche en aménagement et urbanisme en est sans doute la plus parfaite illustration, la communauté des chercheurs revendiquant largement cette articulation entre la recherche et l'action.

C'est sans doute sur cette charnière que peut le mieux se faire la rencontre entre la recherche et la société civile constituée, considérée comme acteur du développement local, en particulier à travers les conseils de développement qui se sont imposés ces dernières années comme des lieux de réflexion prospective, d'analyse critique, de proposition aux élus dans les territoires, en particulier dans les métropoles et agglomérations. Cette rencontre se fait par les voies les plus diverses. L'engagement des universitaires dans le débat local en est une illustration courante, tant ils sont présents dans les conseils, parfois même en tant que leur animateur, amené à présider un conseil, par exemple à Lille et Toulouse (des géographes aménageurs-urbanistes), à Marseille (un astrophysicien) ou à Bordeaux (une philosophe). C'est ensuite l'appel à l'expertise scientifique pour alimenter l'expertise citoyenne des conseils. Pour qu'ils soient pertinents, les avis produits par les conseils de développement doivent être étayés solidement: l'audition d'experts, principalement des scientifiques, est une pratique habituelle des conseils, à l'exemple du Conseil de développement responsable du Grand

Poitiers, initiant un cycle de conférences « La ville de demain »<sup>9</sup> autour de spécialistes, sociologues, politistes, géographes... Il s'agit ici pour le chercheur d'éclairer la société civile sur des faits de société, des enjeux particuliers, des processus, des tendances qui peuvent impacter les territoires, ce qui permet de renforcer la pertinence des avis produits par les conseils.

C'est ensuite la possibilité de proposer des travaux, donnant lieu à rapport d'étude, soit directement par des chercheurs, soit dans le cadre d'ateliers conduits par des enseignants-chercheurs dans le cadre de formations, à l'exemple de diverses expériences du Conseil de développement de Lille avec l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de Lille (Université Lille 1) sur la ville du XXI<sup>e</sup> siècle ou sur des études comparées de gouvernance métropolitaine en Europe. Cela peut concerner aussi l'évaluation des conseils, comme à Lyon où le conseil s'est fait accompagner par des universitaires dans sa démarche.

## UN TERREAU PROPICE

Dans le cadre d'un processus de renforcement de la démocratie participative qui dépasse le seul cas français<sup>10</sup>, les conseils de développement s'imposent progressivement dans le paysage du débat citoyen<sup>11</sup> à une échelle, celle des métropoles et des agglomérations notamment, en cours de consolidation institutionnelle. Lieux de mobilisation d'acteurs de la société civile dans les territoires, notamment à travers la réflexion prospective et la production d'avis sur l'action publique locale, ils ont à dire sur la ville en train de se faire et le territoire qui se construit dans le cadre de leur dialogue avec les élus et les citoyens. Par la nature même de leur mission première, ils constituent un terrain propice aux relations avec les chercheurs des territoires concernés. Pour ceux-ci, ils représentent certainement une opportunité de développer une autre facette de l'utilité sociale de la recherche, notamment dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme... mais pas seulement ! C'est aussi une autre façon d'ancrer l'Université dans son territoire, en tant que ressource pour une intelligence collective en débat. ■ **Didier Paris**

<sup>9</sup> M. Philipponneau, *Debout Bretagne !* Saint-Brieuc, Presses Universitaires de Bretagne, 1970.

<sup>10</sup> DATAR, *Atlas de l'aménagement du territoire*, La Documentation française, 1988, pp. 37-39.

<sup>11</sup> Sur Paul Houé: [http://www.histoiresordinaires.fr/Paul-Houee-l-veilleur-d-un-territoire-pionnier\\_a1055.html](http://www.histoiresordinaires.fr/Paul-Houee-l-veilleur-d-un-territoire-pionnier_a1055.html).

<sup>12</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.

<sup>13</sup> Établissement public de coopération intercommunale.

<sup>14</sup> J.-F. Stevens, *Lille Eurocité, L'Europe à portée de main*, Lille, Préfecture de région NPDC, Centre d'études et de prospective du SGAR, 1989.

<sup>15</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>16</sup> Coordination nationale des conseils de développement, *Dix ans de conseils de développement. La société civile en mouvement*, éditions du CERTU, 2010.

<sup>17</sup> S. Allemand, V. Auffroy, J. Renaud, D. Royoux (coord.), *Quand des territoires interpellent des chercheurs. L'ambition d'un conseil de développement*, Sarrant, Éditions La librairie des Territoires, 2012.

<sup>18</sup> Guillaume Gourgues, *Les Politiques de démocratie participative*, Grenoble, PUG, 2013.

<sup>19</sup> « Conseils de développement et crise de la représentation », entretien avec M.-C. Jaillet et J. Frébault, présidents des conseils de Toulouse et Lyon, *Urbanisme*, n° 394, « Participation ou empowerment ? », printemps 2014.



# Nouvelle ingénierie, nouvelle gouvernance

Entretien avec **Éric Chenderowsky**, directeur de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'habitat à la Ville et à la Communauté urbaine de Strasbourg.

*Quels étaient les enjeux du programme POPSU 2 à Strasbourg ?*

**Éric CHENDEROWSKY :** La Ville et la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) avaient été absentes du programme POPSU 1. Il y avait donc un vrai enjeu pour elles de s'inscrire dans une coopération avec le ministère, d'autres collectivités et des chercheurs, pour développer des approches comparatives et ainsi apprendre des autres agglomérations. C'était aussi une occasion de pousser les laboratoires universitaires présents à Strasbourg, notamment le laboratoire "Architecture morphologie/Morphogénèse urbaine et projets" de l'École d'architecture [ENSA de Strasbourg], à travailler sur l'observation de nos politiques publiques. D'une certaine façon, le cadre de travail était aussi important que les contenus. Cela a d'ailleurs permis de donner un élan à la coopération avec le laboratoire de l'ENSA sur d'autres thèmes, hors POPSU.

*Au niveau de votre direction, quels thèmes vous intéressaient particulièrement ?*

**É. C. :** Parmi les thèmes retenus figuraient les régulations territoriales, en particulier la question de la participation des habitants<sup>1</sup>, le développement durable et l'économie de la créativité. Ma direction avait poussé la question territoriale de la construction métropolitaine. D'abord pour cerner si, à travers les différents dispositifs, la concertation faisait émerger les composantes d'un récit métropolitain. Ensuite, pour voir si la trame verte et bleue, dans le contexte de l'agglomération strasbourgeoise, était vecteur d'une vision métropolitaine fédératrice.

*Que vous ont apporté les travaux des chercheurs ?*

**É. C. :** Sur le thème de la participation, cela nous a permis de bien apprécier le rôle des différents niveaux, entre l'Atelier urbain, les ateliers de projet, les travaux réguliers organisés au sein des conseils de quartier. Le programme POPSU 2 a autorisé un pas de côté, pour mieux cerner les inter-relations entre les différents niveaux. Il faut dire aussi que, face à la vision idéale ou naïve de jeunes chercheurs sur la participation des habitants, à leur analyse critique de nos pratiques professionnelles, il y a eu parfois des petits moments de frottement qui ont nécessité des explications. L'autre difficulté venait de l'absence de tradition d'échanges entre les milieux professionnels qui agissent et les milieux universitaires qui pensent et évaluent notre action. Nous avons du mal à mobiliser les acteurs locaux pour de véritables temps d'échanges. De ce point de vue, j'ai beaucoup apprécié le colloque national de restitution [10 et 11 juin à Paris] qui

nous a permis de nous sentir en réseau entre métropoles, de comprendre ce qui nous sépare et nous rapproche des autres agglomérations. Nous manquons de plates-formes d'échanges entre métropoles. Or, ce qui est le plus enrichissant est de partager les problèmes que nous avons en commun. Et de comprendre comment nous, acteurs, pouvons faire mieux travailler les chercheurs du territoire sur les thèmes qui nous concernent directement.



*Quelles sont les questions actuelles sur lesquelles des recherches pourraient vous éclairer ?*

**É. C. :** Très nettement, il s'agit de savoir comment va s'organiser une nouvelle ingénierie territoriale pour un développement partagé, avec des ressources financières limitées et des moyens restreints. Je crois que nous sommes en train de passer d'une culture du faire à une culture du faire faire, qui suppose de mobiliser toutes les ressources du territoire, non seulement les compétences et les savoir-faire mais également les capacités d'investissement. L'autre question est celle de l'impact, en termes de gouvernance, sur nos pratiques de la construction métropolitaine en cours. Le passage de 28 POS/PLU à un seul PLU intercommunal constitue un vrai changement d'échelle de la planification, qui appelle une nouvelle gouvernance. Le président de la communauté urbaine a confié le pilotage du PLU communautaire au maire d'une commune qui n'est pas dans la majorité politique de la CUS. Cela donne une réelle légitimité à ce PLU qui, avant d'être un règlement, doit raconter une histoire mobilisatrice. Ce qui pose au moins deux questions : comment les 500 000 habitants de la communauté urbaine peuvent-ils s'impliquer dans la construction d'un récit métropolitain ? Et comment les élus des 28 communes de la CUS qui font la vie municipale sont-ils mobilisés dans toute leur diversité sur ce sujet – comment se fabrique un échange politique entre ces 800 élus ? Voilà deux bons sujets de recherche pour l'avenir. ■

**Propos recueillis par A. L.**

<sup>①</sup> Cf. le point de vue d'Yves Aubert, directeur général adjoint, Pôle culture, territoires et démocratie locale, Ville et Communauté urbaine de Strasbourg, *Urbanisme*, n° 391, hiver 2013.



# La gare TGV et son quartier

Bordeaux, Lille, Lyon et Rennes ont choisi la même thématique des gares, pôles d'échanges et quartiers de gares, mais avec des objets de recherche différents.

Par **Philippe Menerault**,  
professeur à l'Université  
de Lille, Laboratoire TVES  
et **Roelof Verhage**,  
maître de conférences,  
Institut d'urbanisme de Lyon

Parmi les thèmes abordés dans POPSU 2, deux traits caractérisent celui concernant les « Gares, pôles d'échanges et leurs quartiers ». D'une part, c'est le seul sujet fondé sur un objet spatialement situé, ce qui suggère le rôle particulier de ces « projets tangibles » – pour reprendre

la terminologie proposée par Gilles Novarina et Natacha Seigneuret – dans la dynamique métropolitaine<sup>1</sup>, en termes de localisation, de mobilisation d'acteurs, de dispositifs mis en œuvre, de type de projet.

Cependant, il faut s'interroger sur cette spécificité de la dynamique des quartiers de gares par rapport à d'autres opérations urbaines : ces projets se complètent-ils ? S'associent-ils ? Ou, au contraire, se juxtaposent-ils, voire se concurrencent-ils dans le cadre de l'élaboration des stratégies métropolitaines ? D'autre part, cette thématique des gares et quartiers de gares a régulièrement fait l'objet de programmes de recherche portés par le Plan urbain puis le PUCA depuis plus de vingt ans, avec différents partenaires (opérateurs de réseaux, ministère de la Culture, collectivités territoriales). Cette récurrence présente le double intérêt de favoriser une compréhension de projets (comme Euralille) sur la durée en explorant les permanences et les ruptures qui les affectent, et d'autoriser une mise en perspective de leur évolution avec les enjeux d'opérations plus récentes comme EuroRennes ou Euratlantique. Quatre collectivités ont choisi d'investir la thématique des gares, pôles d'échanges et quartiers de gares dans POPSU 2 : Bordeaux, Lille, Lyon et Rennes. Cependant, si toutes ont permis d'engager une réflexion sur le sens de l'action, la forme, la démarche et les moyens nécessaires à la dynamique de projets, toutes n'ont pas opté pour les mêmes objets de recherche.

## TRANSVERSALITÉ DES OPÉRATIONS...

À Lille et à Bordeaux, les projets associés aux gares TGV centrales, comme ceux qui touchent aux gares secondaires, ont été appréhendés, tandis que la focale a porté, à Rennes, sur le grand projet EuroRennes et que Lyon a, inversement, écarté la mutation du secteur de Part-Dieu pour concentrer la recherche sur l'enjeu plus novateur de l'intégration des gares secondaires dans les stratégies métropolitaines. Sur chacun des sites, une journée d'étude a réuni des chercheurs et des acteurs du territoire, permettant d'échanger sur la transversalité des opérations et de construire les outils d'une lecture croisée des projets. Sans

viser l'exhaustivité des apports issus de nos échanges, nous ne reprendrons ici que quelques enseignements, limités aux seuls grands projets associés aux gares TGV.

Aujourd'hui comme hier, la gare TGV centrale et son quartier restent un terrain d'intervention privilégié des métropoles françaises. Trois facteurs relevant d'une problématique capacitaire du transport se conjuguent à différentes échelles, pour expliquer cet intérêt toujours renouvelé et l'inscription dans la durée de projets successifs. D'abord, l'extension et l'intensification du système TGV, matérialisées par de nouvelles infrastructures (LGV Bretagne Pays-de-Loire et LGV Sud-Europe-Atlantique, prolongeant les deux branches du TGV Atlantique jusqu'à Bordeaux et Rennes), mais aussi par l'étoffement des services ferroviaires dont certains sont originaux, à l'image des TER-GV du Nord-Pas-de-Calais qui confèrent à la gare Lille-Europe des missions régionales inexistantes avant les années 2000 et la dotent ainsi de destinations de même portée que sa voisine Lille-Flandres. Autant que l'évolution du système TGV, les perspectives de croissance de l'offre et de la fréquentation des TER (dont certains schémas régionaux de transport ambitionnent le doublement entre 2006 et 2020) créent une dynamique qui soutient l'intérêt d'une intervention sur les gares centrales et leur environnement, principaux réceptacles des flux régionaux. S'ajoute à ces éléments une problématique intermodale renforcée. Elle conduit à recomposer les pôles d'échange multimodal (PEM) existants dans le cadre de conventions complexes impliquant de nombreux partenaires institutionnels. Celles-ci visent à clarifier les objectifs de chacun, à préciser ou redéfinir les domanialités afin de faciliter les périmètres d'intervention, à fixer les dispositions financières et à déterminer les outils de coordination.

Selon les rythmes d'évolution des réseaux, les projets se succèdent et/ou s'emboîtent. À Bordeaux, le tramway et le développement des TER ont aiguillonné les aménagements à l'ouest de la gare Saint-Jean, sur la période 2005-2010, avant qu'une autre phase, stimulée cette fois par le TGV, ne concerne, à l'est, l'ouverture d'une nouvelle gare (côté Belcier) qui s'intègre à l'opération d'intérêt national (OIN) Euratlantique menée sur un vaste périmètre de 738 ha. À Rennes, au contraire, l'achèvement de la ligne à grande vitesse précédera l'ouverture de la ligne 2 du VAL, l'un et autre de ces événements déterminant la temporalité de la transformation du pôle d'échange multimodal où les échéances de 2017 (TGV) et 2020 (VAL) scanderont l'avancée des travaux, intégrés dans le projet global de la ZAC EuroRennes.

Si la problématique capacitaire du transport rapproche les villes étudiées dans POPSU 2, les orientations des projets urbains associés aux gares centrales font apparaître des postures différentes. À Lille, il s'agit, dans le cadre d'Euralille 3000, de réinterpréter en l'actualisant le projet des années 1980-1990,

sans toutefois renier les principes initiaux (densité, mixité et diversité programmatiques, connexité), ce dont le slogan « la ville continue » (avec son double sens d'extension géographique et de permanence) rend compte. C'est l'inverse à Rennes où le projet EuroRennes est conçu en rupture profonde avec le précédent qui avait, à la fin des années 1980, accompagné la mise en service du TGV Atlantique et donné naissance à une ZAC de la Gare au périmètre plus restreint. Considéré comme un échec, ce projet est aujourd'hui largement oublié. À Bordeaux, aucun projet urbain antérieur n'a affecté l'espace de l'arrière-gare, et le quartier populaire de Belcier devient maintenant le premier secteur aménagé par l'établissement public Euratlantique.

Trois villes donc et, en fonction de leurs contextes urbains propres, trois interfaces ville/gare aux formes singulières. À Lille, une fusion des deux gares distantes de 500 m seulement est voulue et symboliquement traduite dans le concept Euraflandres, inventé par la SPL Euralille, qui mise sur le réaménagement du cœur du projet inauguré il y a maintenant vingt ans. À Rennes, l'ambition de faire passer la ville au-dessus de la gare et de recouvrir cet équipement conduit, à défaut de parvenir à l'enjamber, à imaginer un contournement piéton paysager pour joindre « les deux rives » de la ZAC EuroRennes. À Bordeaux, un nouveau bâtiment-voyageurs incluant commerces et services, imbriqué dans l'un des trois parkings prévus sur les terrains ferroviaires de Belcier, ainsi que l'amélioration de la liaison piétonne souterraine entre la gare historique et la nouvelle, caractérisent le projet.

**Selon les rythmes  
d'évolution des réseaux,  
les projets se succèdent  
et/ou s'emboîtent**

### ... ET RENFORCEMENT DE L'UNITÉ DU LIEU

Par-delà les différences, l'ampleur prise par la dilatation des pôles d'échanges multimodaux centraux rend partout perceptible le défi d'un renforcement de l'unité de lieu. De ce point de vue, la recherche d'une diversité de parcours destinés aux piétons rejoint la thèse de Georges Amar pour qui « la qualité des cheminements tend, avec l'avènement de la multimodalité, à devenir une question-clé dans la conception des systèmes de transport »<sup>2</sup>. La réflexion lilloise, qui propose trois pérégrinations entre les deux gares, est peut-être la plus aboutie dans ses façons de « faire signe » : l'une s'adresse au voyageur pressé et joue d'un marquage au sol et d'un mobilier urbain au design simple et créatif pour souligner d'une ambiance ludique le tracé extérieur actuellement privilégié ; une autre assure une continuité couverte entre les deux gares via un centre commercial qui accueille une information ferroviaire familière (panneau d'affichage des trains, horloge SNCF...) matérialisant la domination du réseau à l'attention d'un usager-client susceptible de profiter de son temps pour acheter dans ce que Marc Augé qualifie de « non-lieu »<sup>3</sup>. Enfin, le passant pourra préférer une promenade arborée en bordure du parc Matisse. On retrouve cette même préoccupation de diversité des parcours à Rennes, où la gare se traversera fonctionnellement ou se contournera en mode flânerie. L'ambition commune aux différentes villes de faire des quartiers de gares non seulement des lieux de passage mais aussi des lieux de destinations, agréables à pratiquer et à habiter, susceptibles d'incarner un prototype de la « ville intense », pose aussi la question de la relation au tissu commercial voisin dans sa double dimension économique (concurrence/complémentarité) et spatiale (espace ouvert/fermé). De ce point de vue, la comparaison des exemples rennais et lillois soulève une intéressante

problématique. Dans le premier cas, la conception du « paysage construit » proposée par Philippe Gazeau produit un espace où l'activité commerciale se retrouve à l'intérieur de la structure fermée et végétalisée qui contient la gare. À l'inverse, la problématique lilloise actuelle prenant acte de l'incapacité du centre commercial Euralille (ouvert entre les gares Lille-Flandres et Europe en 1994) à animer un espace extérieur, cherche à l'extravertir et à vivifier les rez-de-chaussée.

Si l'aménagement des espaces voisins des grandes gares, dans le cadre de ZAC, n'est plus totalement assimilé à celui d'un quartier d'affaires à vocation européenne, il n'en reste pas moins que cette dimension demeure très présente avec 140 000 m<sup>2</sup> de bureaux prévus à EuroRennes et 90 000 m<sup>2</sup> dans la première phase de la ZAC Saint-Jean-Belcier d'Euratlantique.

Avec du recul, l'expérience d'Euralille incite cependant à la prudence. Certes, les surfaces de bureaux sont à présent occupées et des développements phasés sont projetés, mais on y trouve un secteur public romptant avec la sentence de Rem Koolhaas : « *Euralille n'est pas fait pour les Lillois mais pour*

*les Anglais, les Japonais, les managers du monde entier.* » Or, cette idée se trouvait directement traduite dans les orientations d'aménagement fondées sur le triptyque de grands circulants internationaux travaillant dans les tours directement embranchées sur la gare et consommant dans le centre commercial adjacent. Plus percutant encore est l'exemple du quartier de Bruxelles-Midi, contemporain d'Euralille<sup>4</sup>, compte tenu de l'incontestable stature européenne de Bruxelles. Ici, administrations régionales et opérateurs ferroviaires occupent trois quarts des surfaces de bureaux et le secteur privé – à l'exception d'Arcelor – utilise très faiblement la connexion internationale. Ces résultats montrent bien le caractère inadapté d'une réflexion sur l'internationalisation des métropoles enfermée sur la focale du quartier de gare TGV.

Par ailleurs, pour faire évoluer leurs quartiers de gares, toutes les collectivités ne se trouvent pas dans la même configuration face aux disponibilités foncières, ce qui peut avoir de lourdes conséquences. Ainsi, l'absence de terrains ferroviaires disponibles entre les deux gares caractérise le site lillois. Cette configuration originale apparaît plutôt confortable pour l'aménageur (SPL Euralille) qui détient alors l'ensemble des terrains face à un opérateur ferroviaire qui souhaite unifier ses circulations à l'échelle du site. À l'inverse, la position rennaise est plus délicate pour l'aménageur dans la mesure où l'essentiel des 58 ha de la ZAC EuroRennes est détenu par la SNCF et par RFF. Or, le coût des libérations/reconstitutions d'ouvrages s'avère souvent un sujet long à négocier entre les partenaires, d'autant que des ateliers actifs et des quais militaires occupent une partie des terrains. Ainsi, ces quelques éléments témoignent, dans le cas des gares TGV centrales, du fait qu'au-delà de l'unité procurée par les réseaux, le territoire vient toujours créer de la diversité. ■

**Philippe Menerault et Roelof Verhage**

<sup>1</sup> G. Novarina, N. Seigneuret, « Des stratégies aux projets métropolitains », colloque « Métropoles en France », POPSU 2, 10-11 juin 2014, Paris.

<sup>2</sup> G. Amar, *Homo mobilis. Le nouvel âge de la mobilité*, Éditions Fyp, 2010.

<sup>3</sup> M. Augé, *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Le Seuil, 1992.

<sup>4</sup> « Bruxelles-Midi + 20 », communication présentée au séminaire POPSU du 25 octobre 2012 à Lille par Y. Rouyet de l'Agence régionale de développement de la région bruxelloise.

# La gare TGV et le futur quartier EuroRennes **au cœur de la construction métropolitaine**

L'aménagement du quartier EuroRennes dans la perspective de la nouvelle ligne TGV et de la seconde ligne du métro est un élément central de la stratégie métropolitaine mise en œuvre par Rennes Métropole.



Perspective extérieure de la future gare TGV de Rennes. Maîtrise d'ouvrage : Rennes Métropole et Gares & Connexions ; urbaniste : FGP(u) ; paysagiste : agence TER ; architectes : Jean-Marie Duthilleul, François Bonnefille ; bureaux d'études : OGI, AREP, MAP 3 ; perspective : Jaime Castellanos

**Par Christian Le Petit,**  
ingénieur et urbaniste,  
consultant

La gare centrale de Rennes a été créée en 1857 à l'arrivée du chemin de fer en Bretagne. Elle a été réaménagée en 1992 pour la mise en service du TGV Atlantique, après la réalisation de la ligne à grande vitesse Paris-Le Mans. La Ville de Rennes souhaitait à l'époque inscrire cette transformation dans un projet urbain à vocation économique, franchissant la barrière des voies ferrées et la forte dénivellation (10 m) nord-sud entre les deux rives. Cette ambition n'a pas trouvé un écho favorable à la SNCF (seul partenaire envisageable), alors sans doute uniquement préoccupée par les fonctionnalités ferroviaires des ouvrages. Il en a résulté un projet incomplet, sans dimension urbaine, ignorant les fonctions d'échanges, et de plus fondé sur une division de la propriété du bâtiment voyageurs totalement préjudiciable à toute évolution. Cette réalisation n'a eu finalement que peu d'effet sur l'évolution du quartier qui est resté dans son état, à l'exception de trois bâtiments à vocation tertiaire réalisés non sans risques et difficultés par la Ville et son aménageur (SEMAEB). Le postulat de l'époque s'est révélé faux, ici comme ailleurs : le

TGV n'a pas d'effet d'entraînement économique sur les territoires, il ne provoque pas de déplacements significatifs de centres de décisions ni même d'activités tertiaires. On le sait aujourd'hui, le TGV fait partie de l'offre de base d'une métropole régionale, c'est-à-dire qu'il est indispensable mais non différenciant.

Un premier élément d'intermodalité a été créé au milieu des années 1990. La gare routière (réseau des autocars départementaux) devant libérer le site que la Ville avait mis à sa disposition, il fut décidé de la relocaliser sur une emprise de la SNCF à proximité immédiate de la gare ferroviaire, en lieu et place d'une station essence vouée à disparaître.

Après la réalisation de la station de métro de la première ligne, la place de la gare a été réaménagée, sans remettre en cause le fonctionnement urbain général. En fait, le site a peu évolué. La SNCF et RFF disposent d'emprises plus ou moins utilisées, affectées aux activités ferroviaires et classées comme telles au PLU de Rennes. Quelques bâtiments répondant à des besoins internes (cantine du personnel, service médical, salles de réunion) ont ainsi été réalisés par la SNCF au gré de ces emprises dont aucune valorisation des parties non actives n'est envisagée. De son côté, la Ville de Rennes, dans le cadre d'une ZAD, avait



procédé au fil du temps à des acquisitions foncières significatives en rive sud du domaine ferroviaire. Elle avait engagé leur transformation par une opération d'aménagement à vocation d'habitat.

Au milieu des années 2000, des perspectives nouvelles apparaissaient :

- la région Bretagne s'engageait de façon très active sur les dossiers ferroviaires – la régionalisation des TER était devenue effective et les dessertes évoluaient rapidement ; la réalisation d'une ligne à grande vitesse jusqu'à Rennes devenait d'actualité ;
- le réseau de transports urbains de Rennes connaissait un développement rapide après la mise en service de la première ligne du métro. La réalisation d'une deuxième ligne qui desservirait également les gares était crédible et mise à l'étude ;
- le réseau d'autocars départemental enregistrait un fort développement ;
- l'offre foncière en centre d'agglomération pour des activités tertiaires supérieures était inexistante et ce manque était souligné par les opérateurs en comparaison de métropoles concurrentes.
- le centre-ville de Rennes, centralité principale d'une agglomération en croissance, s'élargissait vers le sud avec l'aménagement de l'esplanade Charles-de-Gaulle et des équipements culturels majeurs (Champs Libres, Liberté, 4bis, cinémas). L'intégration du quartier de la gare dans cette dynamique s'imposait, nécessitant un véritable projet urbain en substitution du coup par coup à l'œuvre.

**La gare de Rennes est la porte d'entrée de la Bretagne mais aussi le nœud principal des transports collectifs**

#### PARTENARIAT ET DÉFINITION D'UN PROGRAMME

Cette analyse effectuée par les services d'urbanisme de Rennes Métropole a permis à l'intercommunalité d'initier en 2006 un large partenariat : État, Région, département, agglomération, Ville, SNCF, RFF et SMGR (Syndicat mixte de gestion de la gare routière) se sont engagés conjointement dans une étude portant sur l'évolution des gares en pôle d'échange multimodal (PEM) et sur l'évolution du quartier dans son ensemble. C'était « *une étude d'urbanisme* » (sic) menée dans le cadre d'un groupement de commande réunissant les huit partenaires et coordonné par Rennes Métropole. Elle fut confiée aux urbanistes Bernardo Secchi et Paola Vigano, associés aux bureaux d'études PTV et EFFIA.

On imagine le fonctionnement délicat d'un tel groupement dans lequel chacun redoute de voir ses objectifs oubliés... La confiance s'est néanmoins construite au fil du travail collectif. Les constats suivants ont tout d'abord été partagés :

- la gare centrale de Rennes est la porte d'entrée de la Bretagne mais aussi le nœud principal des transports collectifs de la région et de l'aire urbaine rennaise. Les échanges entre TER et réseau urbain métro + bus en particulier peuvent contribuer à développer une alternative crédible à l'automobile pour les déplacements pendulaires ;
- tous les transports collectifs qui y convergent ont des prévisions de croissance forte. De 2007 à 2020, on prévoit un doublement du nombre de voyageurs quotidiens passant par ce pôle d'échange ;
- les échanges entre les modes de transports en commun progresseront de 70 % sur la même période ;
- l'accès au pôle d'échange par les modes doux est très important

(plus de trois fois supérieur à l'accès par automobile) alors que la relation entre la ville et la gare n'a pas été réussie, en particulier au sud. Le plan de circulation doit être révisé pour améliorer les accès par tous les modes en prenant en compte leur hiérarchie souhaitable et leurs importances relatives.

- le confort des voyageurs est de qualité médiocre, en particulier dans les TER (zone d'attente inexistante, par exemple). La prise en compte des personnes à mobilité réduite est insuffisante ;
- des réserves sont indispensables pour l'évolution du nœud ferroviaire (quais, voies, stationnement des trains, équipements de gestion technique, ateliers) mais des emprises peuvent être libérées pour permettre une évolution urbaine du quartier.

Le diagnostic faisait apparaître la nécessité de développer un véritable pôle d'échange multimodal (PEM) de grande dimension, tout en réussissant son intégration urbaine en cœur d'agglomération.

Un programme d'aménagement a été adopté en 2008, selon quatre thèmes : un cœur ferroviaire agrandi (quai supplémentaire, zones de départs, d'arrivées et d'attente, accès aux quais, services et commerces, etc.) ; une intermodalité facilitée par des espaces de qualité et leur dimensionnement suffisant ; le PEM au cœur d'un projet urbain, avec un potentiel de 270 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher nouveaux, a été identifié – il constitue une opportunité pour créer une nouvelle polarité urbaine, sur une large plage horaire quotidienne, avec des équipements nouveaux et des espaces publics requalifiés et attractifs ; le phasage de la réalisation devrait s'organiser autour de deux dates-clé : la mise en service de la LGV Bretagne-Pays de Loire (prévue à l'époque pour 2014, annoncée aujourd'hui pour 2016) et celle de la seconde ligne de métro annoncée pour 2020 (date confirmée).

#### LE PROCESSUS OPÉRATIONNEL

Deux opérations complémentaires étaient dès lors à conduire : la réalisation du PEM dans le cadre du partenariat mis en place et l'aménagement du quartier dans le cadre d'une ZAC d'initiative communautaire conduite en concertation avec la Ville.

Pour la réalisation du PEM, un « contrat de pôle » a été adopté par les huit partenaires en avril 2012, définissant les maîtrises d'ouvrage et les financements pour un coût prévisionnel de 107 millions d'euros (HT, valeur 2009). Conformément à l'esprit partenarial, chacun des sept partenaires (hors Syndicat mixte de gestion de la gare routière) contribuera au financement. Cependant, les contributions majeures de la Région, du couple Rennes Métropole-Ville de Rennes et de la SNCF (Gares & Connexions) cumulées représentent plus de 80 % du total.

La maîtrise d'œuvre du PEM a été confiée à Gares & Connexions (avec Jean-Marie Duthilleul) et le projet conçu dans le cadre du cahier des prescriptions architecturales et urbaines définies par les urbanistes (FGP(u) associé aux paysagistes de TER) choisis par Rennes Métropole pour la ZAC EuroRennes. Il faut souligner la qualité de ce dialogue. En effet, la proposition de FGP(u) et TER a été guidée par la réussite du lien urbain nord-sud en franchissement du « fleuve ferroviaire ». Ce qui les a conduits à imaginer un « paysage construit » sous lequel serait installé le PEM. C'est donc une conception aux antipodes d'une gare monument telle qu'on la concevait aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. ■■■

--- Sous ce paysage construit ont pu être trouvés des espaces largement agrandis pour les voyageurs : au niveau -1 pour les TER, en lien direct avec les deux lignes de métro ; au niveau +1 au-dessus des voies pour les TGV et grandes lignes, avec des façades ouvertes offrant des vues nouvelles sur le quartier et le centre-ville. Le lien urbain nord-sud franchit les voies ferrées en façade ouest du niveau +1, indépendant des flux de voyageurs et praticable par tous les modes doux et les personnes à mobilité réduite.

Le projet, largement végétalisé, crée un nouveau paysage urbain et un espace public original, multipliant les accès aux services ferroviaires et offrant de nouveaux lieux d'usage aux voyageurs et aux habitants de la cité.

Pour la ZAC EuroRennes, le choix d'un programme mixte – activité tertiaire et services (140 000 m<sup>2</sup>), habitat (110 000 m<sup>2</sup>), commerces (10 000 m<sup>2</sup>) – répond à la volonté de développer un quartier vivant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, contrairement

au quartier d'affaires des années 1990. Pour l'immobilier d'entreprises, ce site doit être haut de gamme, en raison de la relative rareté des disponibilités et de sa position centrale. Il faut souligner qu'il sera relié aux autres sites majeurs (notamment La Courrouze, ViaSilva et la technopole Rennes Atalante) par le réseau du métro. L'installation d'un cinéma dans le premier îlot commercialisé près du PEM contribuera à l'attractivité urbaine permanente de la nouvelle polarité, du paysage construit et du nouveau lien urbain. Enfin, cette ZAC offrira une nouvelle opportunité de développement du commerce en centre-ville par l'extension du centre du Colombier, avec lequel le lien sera renforcé, conformément à la charte d'urbanisme commercial du Pays de Rennes.

Les formes urbaines et architecturales originales proposées par les urbanistes de FGP(u) constitueront un apport important à la centralité et au skyline rennais. ■ **Christian Le Petit**

## LA STRATÉGIE MÉTROPOLITAINE RENNAISE

L'agglomération rennaise connaît depuis les années 1960 une croissance démographique continue, actuellement l'une des plus élevées de France. Depuis les années 1980, son organisation spatiale a fait l'objet d'une stratégie traduite dans des documents de planification respectés (SDAU, puis schéma directeur ou schéma de cohérence territoriale, programme local de l'habitat), qui lui a donné sa forme originale appelée « ville archipel ». Cette stratégie doit prendre en compte plusieurs facteurs :

- la nécessité d'accueillir doit être compatible avec la préservation de la cohésion sociale sur l'ensemble de son territoire (politique locale de l'habitat) ;

- la contrainte pesant sur le niveau de la dépense publique doit notamment conduire à privilégier l'utilisation optimale des équipements existants plutôt que d'engager de nouvelles réalisations ;
- les secteurs économiques stratégiques (tertiaire, administratif, recherche publique et privée, enseignement supérieur et services métropolitains), créateurs d'emplois de tous niveaux, ont besoin de concentration urbaine, de centralité et d'accessibilité ;
- l'économie d'espace urbanisé est une exigence, tant pour préserver des milieux naturels nécessaires à la qualité de vie et à la biodiversité que pour permettre une agriculture « raisonnable » assurant une alimentation de proximité ;
- la réduction de la dépendance automobile est un impératif social et environnemental. La polarisation croissante observée pour les trajets quotidiens domicile-travail, par exemple, est un bon indicateur de ce nouveau contexte.

Le renforcement du cœur de métropole (Rennes et les quatre communes en continuité) apparaît dès lors indispensable. Ces communes sont bien équipées, elles disposent de capacités importantes tant d'extension que de renouvellement urbain, leur desserte par le réseau communautaire de transports en commun métro + bus est de qualité, bien fréquentée et peut

encore évoluer dans une économie supportable. Cette inflexion devrait s'inscrire dans les réflexions en cours pour les nouveaux schémas de cohérence territoriale et programme local de l'habitat.

Un deuxième impératif est la bonne articulation entre le développement de l'urbanisation et l'organisation des mobilités urbaines. « Voilà une évidence », dira-t-on. Force est cependant de constater que ce n'est pas toujours l'un des premiers facteurs pris en compte dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme communaux ou dans les choix de localisation d'équipements en périphérie. Répondre à ces questions nécessite un engagement direct de l'intercommunalité dans l'aménagement opérationnel, ce qui n'était pas dans sa tradition. Quatre grands projets d'initiative communautaire ont été définis (ViaSilva, EuroRennes, La Courrouze et Vilaine aval), situés dans le cœur de métropole et sur le corridor de la seconde ligne de métro en cours de réalisation.

EuroRennes est tout particulièrement représentatif de cet engagement : initiée et portée par la communauté d'agglomération, cette opération a pour objectifs l'amélioration de la mobilité, l'attractivité économique de l'agglomération et l'enrichissement du cœur de la métropole par une nouvelle polarité à forte image.



Tache urbaine 2010

# Gares, sous le même vocable, deux réalités

Entre les gares positionnées sur les lignes à grande vitesse, attributs des métropoles, et les gares secondaires, lieux supposés de l'intermodalité, les attentes des acteurs sont différentes, mais, dans les deux cas, souvent décalées des réalités.

Les recherches de l'axe « Gares et pôles d'échanges » du programme POPSU 2 se sont établies sur la distinction entre deux objets d'analyse : d'une part, les gares des lignes à grande vitesse (LGV) qui constituent pour les acteurs l'un des attributs des métropoles et, d'autre part, les gares secondaires sur lesquelles on manque de connaissances. Ces gares relèvent de contextes et d'investissements bien différents. Leur observation dans le cadre du programme s'est fondée sur l'hypothèse implicite que les gares et les pôles d'échanges jouent un rôle dans la construction métropolitaine. À travers les cas de Bordeaux, Lille, Lyon, Rennes, les chercheurs montrent que l'effet d'entraînement supposé des gares – notamment secondaires – sur leurs quartiers et les impacts sur la structuration des projets métropolitains sont complexes.

## GARES LGV, UN ÉQUIPEMENT EMBLÉMATIQUE

Les enjeux associés aux mobilités sont au centre des recherches sur les gares et les pôles d'échanges. François Ascher en pointait le rôle stratégique au-delà des seules approches spatiales, en interrogeant également la mobilité des idées, des biens, des personnes, des informations, des capitaux, etc.<sup>1</sup>. D'autres auteurs, tels que Francis Beaucire, Pierre-Henri Emangard, Vincent Kaufmann ont également travaillé sur ces différentes dimensions. Mais les recherches en urbanisme ont surtout exploré les échelles spatiales. Face à l'essor des lignes à grande vitesse, elles mettent en évidence la multiplicité des échelles, métropolitaine, nationale et internationale, et révèlent une concurrence entre métropoles.

La plate-forme POPSU a, entre 2009 et 2010, initié un programme Européen intitulé « Gares et dynamiques urbaines, les territoires de la grande vitesse ». Ce programme d'échanges entre acteurs de villes européennes et chercheurs a examiné, de manière comparative, le rôle des gares LGV de Barcelone, Lille, Lyon, Marseille, Rotterdam et Turin<sup>2</sup>. Il montre que des projets urbains d'envergure – parfois contraints financièrement – ont accompagné le développement des réseaux à grande vitesse. Il met également en évidence la volonté qu'ont les acteurs de positionner ces gares au centre des stratégies métropolitaines afin d'attirer l'activité économique et tertiaire en cœur de métropole. C'est le cas, par exemple, d'Euroméditerranée et d'Euralille, qui ont fait appel à de grands noms de l'architecture pour concevoir

des équipements emblématiques, symboles d'un renouveau.

Par ailleurs, les gares de Rotterdam, comme d'autres, répondent à la concurrence interna-

tionale en développant des quartiers tournés sur l'Europe et l'international. Ainsi, les projets de gares LGV sont souvent couplés à des quartiers d'affaires. Mais, selon Philippe Menerault, on n'assiste pas toujours à l'implantation massive de grandes entreprises privées, françaises ou multinationales, comme semble d'ailleurs l'attester le cas d'Euralille où les investisseurs étrangers sont encore attendus.

*Par Jean-Baptiste Marie,  
architecte et urbaniste,  
maître-assistant associé à l'École  
d'architecture de Normandie*

## LES GARES SECONDAIRES, UN RÔLE DE FIGURATION

En 1993, Jean-Marc Offner affirme que le développement de la mobilité n'entraîne pas nécessairement un développement urbain et économique<sup>3</sup>. L'étude de l'agglomération lyonnaise menée par Roelof Verhage dans le cadre du programme caractérise les situations des gares secondaires de Sathonay-Rillieux, de Saint-Priest et d'Écully-la-Demi-Lune. Il ressort que le développement de projets urbains aux abords des gares secondaires est peu existant alors qu'elles ont connu une hausse continue de leurs dessertes depuis les années 1960. Ce constat est établi alors que le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de l'agglomération lyonnaise affirme la nécessité d'une restructuration des espaces urbains autour des accès aux transports ferroviaires, tramways et métro. On observe des contradictions entre les projets de développement de la métropole et les projets communaux qui répondent davantage à des impératifs locaux. Par exemple, le cas de Saint-Priest révèle une priorité des élus orientée sur le développement du centre-ville. Force est de constater que les temporalités des investissements de la métropole et des communes diffèrent. Cela n'invalide pourtant pas l'hypothèse que les gares secondaires puissent à l'avenir jouer un rôle dans le développement des métropoles, notamment dans le passage à une métropole structurée par un maillage de transports en commun en rupture avec l'automobile. De ce point de vue, l'équipe de recherche met en évidence l'importance que les acteurs donnent à l'intermodalité. À Bordeaux, Patrice Godier —





Vue aérienne de la gare Saint-Charles à Marseille

--- montre que, sous l'impulsion notamment du Grenelle des mobilités mené par l'agence d'urbanisme (a'urba), la phase 3 du tram et des 50 000 logements entraîne le lancement d'opérations de densification autour des axes de transport et de leurs points de jonctions. On constate alors le développement de nombreuses gares secondaires sur le territoire métropolitain. Aussi les acteurs locaux de tout bord politique s'accordent-ils pour affirmer le rôle stratégique de ces gares dans la construction des territoires métropolitains, sans toutefois pour l'heure régler les problèmes du maillage et des interconnexions entre transports inter-banlieues et inter-régionaux. Si les acteurs considèrent qu'un réseau à l'échelle métropolitaine est susceptible d'améliorer les connexions entre espaces résidentiels et économiques, les travaux de recherche du programme POPSU 2 pointent la nécessité d'observer la manière dont s'établit le réseau. Autrement dit, comment se conçoit le maillage du territoire ? Car, comme le montre Roelof Verhage, l'installation des gares secondaires ne correspond pas forcément aux polarités déjà développées. Leur positionnement pourrait expliquer en partie que ces gares n'aient pas toujours d'effet d'entraînement. Enfin, il reste à préciser pourquoi les gares LGV et secondaires sont parfois confondues et comparées – alors que ces équipements sont *a priori* différents. Si les gares secondaires relèvent du territoire fonctionnel de la métropole, celles des LGV y échappent en partie car elles relèvent d'avantage d'un fonctionnement d'un réseau de villes au plan national et international.

À l'inverse, les gares secondaires constituent d'abord un équipement de proximité. Même si, dans les deux cas, il semble s'agir du même type d'équipement, la différence des contextes interdit d'utiliser les mêmes modèles de programmation. Outre leur rôle ferroviaire, les gares LGV constituent bien souvent un espace tertiaire, culturel, de services, de commerces. Cette diversité d'usages peut éventuellement s'envisager dans les gares secondaires, à condition que soient examinés tous les paramètres de fonctionnement. Or les nouveaux usages et donc les nouveaux services liés aux gares secondaires restent souvent à définir. ■ **Jean-Baptiste Marie**

① François Ascher, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, L'Aube, 2001.

② Jean-Jacques Terrin (dir.), *Gares et dynamiques urbaines. Les enjeux de la grande vitesse*, Parenthèses, 2011.

③ Jean-Marc Offner, « Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace géographique*, n° 3, 1993.

# Quelle planification pour la ville durable ?

La montée en puissance des préoccupations liées au développement durable s'est traduite dans plusieurs villes européennes par une nouvelle planification territoriale. Sans être parmi les pionnières, Grenoble<sup>1</sup> a pris de nombreuses initiatives en la matière, suivant une démarche incrémentale qui mérite d'être analysée.

Les années 1980, marquées par la crise de l'État-providence, voient une remise en cause du système hiérarchique de planification territoriale – le système en cascade décrit par Giovanni Astengo<sup>2</sup> – parce qu'il n'est pas en mesure d'anticiper les évolutions économiques et sociales. Sous l'influence de cabinets de consultants, chercheurs et urbanistes proposent de remplacer la planification traditionnelle (centrée sur la gestion de l'usage des sols) par une planification stratégique au service du développement. À juste titre, cette dernière insiste sur la nécessité de mieux cibler des objectifs clefs, sur l'importance des phases aval de mise en œuvre et d'évaluation des actions et sur la nécessité d'impliquer les acteurs privés (investisseurs et promoteurs) tout au long du processus de planification<sup>3</sup>. La planification stratégique, au nom du pragmatisme, implique une réduction des études préalables et propose un passage rapide à des grands projets censés avoir un effet d'entraînement sur le reste du territoire. Elle privilégie la programmation des investissements économiques par rapport à la gestion de l'usage des sols. Cette planification stratégique, si elle a permis le lancement d'actions de régénération économique et de requalification urbaine, est passée à côté des enjeux environnementaux (nature en ville, pollution de l'air, économies d'énergie et réchauffement climatique) que recouvre aujourd'hui le développement urbain durable. L'Union européenne, qui a incité les villes à signer la Charte d'Aalborg (1994), qui a élaboré et approuvé un schéma de développement de l'espace communautaire (1999) et qui a soutenu de nombreuses initiatives locales dans le cadre du programme Urban, a contribué à faire prendre en compte les objectifs de développement durable dans les démarches de planification territoriale conduites aux échelles régionale et locale. Un consensus se dégage quant aux thèmes prioritaires que doit traiter une planification territoriale qui cherche à dépasser les modes d'action sectorielle, prévalant jusque-là dans les champs de l'environnement, des déplacements et de l'urbanisme. Articulation urbanisme/transport, mise en réseau des espaces naturels et des corridors écologiques, organisation polycentrique constituent autant de thématiques qui conduisent à replacer l'espace au cœur des pratiques de planification territoriale<sup>4</sup>. Les politiques de mobilité durable supposent en effet une intensification de l'urbanisation dans les territoires les mieux desservis par les transports en commun (métro ou tramway); la création d'un système du vert implique à la fois des mesures réglementaires

de préservation, le soutien à l'activité agricole pour minimiser les coûts d'entretien et une articulation avec les projets de mobilité active<sup>5</sup>; la construction d'une agglomération polycentrique suppose l'identification des lieux d'intermodalité les plus favorables à l'implantation d'équipements et d'activités concourant au renforcement des centralités. Les choix et la localisation des projets, qui participent à une stratégie de développement urbain durable, ne peuvent donc résulter des seules initiatives des investisseurs privés et publics, des aménageurs et des promoteurs, mais passe par une planification préalable, qualifiée par les théoriciens de l'urbanisme de *strategic spatial planning*. Cette nouvelle forme de planification, qui se distingue à la fois de la planification traditionnelle et de la planification stratégique, est fondée sur la construction d'une « vision » des lieux et de leur transformation<sup>6</sup>, qu'il s'agit de traduire en priorités d'investissements, en programme d'infrastructures et en dispositifs de régulation de l'usage des sols<sup>7</sup>.

Par **Gilles Novarina**,  
urbaniste, professeur,  
et **Natacha Seigneuret**,  
architecte et urbaniste,  
maître de conférences  
Institut d'urbanisme  
de Grenoble, UMR PACTE

## UN FOISONNEMENT D'EXPÉRIENCES À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

Au début des années 2000, cette nouvelle planification territoriale fait l'objet, dans de nombreuses villes européennes, d'expérimentations multiples, qui ont débouché sur des projets ayant comme caractéristique de porter moins sur des pôles que sur des corridors ou des axes. La démarche engagée depuis le début des années 1990 à Turin, qui s'appuie sur la mise en œuvre parallèle des deux outils que sont le plan régulateur et le plan stratégique, identifie à l'échelle de la ville centre dans un premier temps, de l'aire métropolitaine dans un second temps, trois puis quatre projets ayant comme objectif la restructuration de l'agglomération. Ces projets articulent transformation du réseau ferré et développement de nouvelles centralités (Spina centrale, Corso Marche, ligne 2 de métro) ou concernent l'environnement et le paysage (projet Pô devenu *sistema fluviale e ambientale*). Dans une perspective voisine, la Ville de Bologne, dans son plan ---



--- structurel communal (2007), sur sept territoires particuliers (structurés par le réseau ferroviaire, la rocade autoroutière, la via Emilia, les cours d'eau, la colline) qui correspondent à des façons différentes de vivre l'aire métropolitaine, développe des stratégies de projet détaillées à l'intérieur du plan d'urbanisme<sup>8</sup>. La Ville d'Anvers s'est engagée dans une stratégie de *renovatio urbis* avec l'adoption en 2006 d'un schéma directeur stratégique confié à Bernardo Secchi et Paola Viganò. Ce schéma définit sept thématiques (ville rénovée, ville d'eau, Éco-ville, ville portuaire, ville ferroviaire, ville poreuse, villages et métropole, et méga-ville) qui servent d'orientations à la fois à la « politique générique » (actions urbanistiques menées au jour le jour) et à la « politique active » (qui passe par le lancement de projets sur des espaces stratégiques identifiés dans le schéma directeur)<sup>9</sup>. Le Projet d'agglomération du Grand Genève (2007 et 2012) porte sur un territoire transfrontalier et recherche l'adhésion de différents échelons territoriaux (communes, intercommunalités, départements, Région, canton). Les trois orientations définies (organisation multimodale de la mobilité, agglomération multipolaire et mise en place d'une charpente paysagère) constituent le support d'une contractualisation avec la Confédération helvétique (qui assure le financement du contournement ferroviaire et de

nouvelles lignes de tramway), comme avec les autorités régionales et départementales françaises. La montée en puissance des impératifs de développement durable se traduit donc dans de nombreuses villes par un véritable renouveau de la planification territoriale qui articule stratégies de développement, vision des transformations spatiales attendues et projets urbains portant sur des espaces particuliers. Stratégie métropolitaine et projets opérationnels sont pensés dans un processus d'interaction qui doit conduire à leur enrichissement respectif.

## DES INITIATIVES PEU COORDONNÉES

La Région Urbaine de Grenoble ne peut se targuer de compter parmi les terrains d'expérimentation de cette planification renouvelée. La stratégie de développement urbain durable n'est en effet pas passée par l'élaboration et la mise en œuvre d'un document de planification générale à l'échelle de l'aire métropolitaine. Les initiatives apparaissent multiples et émanent à la fois de la ville-centre et de communes de banlieue, comme de secteurs administratifs de la communauté d'agglomération (au premier rang desquels les transports).

**La démarche grenobloise,  
que l'on peut qualifier  
d'incrémentale, est justifiée  
au nom du pragmatisme  
et de l'efficacité**

Lorsqu'on les interroge, professionnels et politiques expliquent qu'à Grenoble l'on a pendant longtemps fait du développement durable sans se référer à cette notion et ils identifient une série d'expériences communales (Agendas 21, programmes Urban ou Concerto, ÉcoQuartiers, plans locaux d'urbanisme) ou de projets sectoriels portés par Grenoble Alpes Métropole (plans de déplacements urbains, plan vert et bleu, plan climat énergie territorial). La mise en œuvre de ces projets a permis aux urbanistes d'abord, aux élus ensuite, de se forger une approche partagée du développement urbain durable, une approche qui peut être qualifiée de pragmatique, parce qu'elle se construit plus en fonction des particularités du contexte local que sur des principes doctrinaux fixés *a priori*.

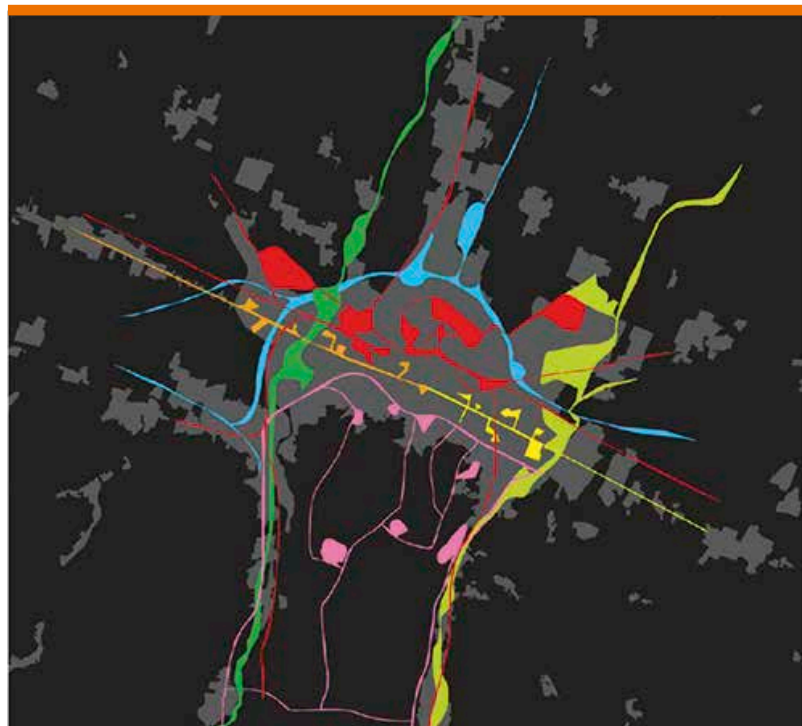
Cette approche s'est traduite par des réalisations importantes: la Charte environnementale annexée au Plan local d'urbanisme de Grenoble, les ÉcoQuartiers, dont celui de Bonne primé au niveau national par le ministère de l'Écologie, les actions en faveur des mobilités actives, l'apaisement de la circulation dans le cœur d'agglomération, les plans de déplacements urbains de 2000 et 2007, fondés sur l'intermodalité et l'articulation urbanisme/transports (contrats d'axe)...

Ces initiatives sont cependant peu coordonnées. Le schéma de cohérence territoriale est mis à l'étude en 2008 et couvre un très vaste territoire comprenant 273 communes et de nombreuses intercommunalités. Approuvé en 2012, le SCOT propose, comme le schéma directeur (2000), un rééquilibrage de l'urbanisation qui doit se traduire par une limitation de l'étalement urbain. Il ne s'intéresse guère à la structuration de l'agglomération qui constitue pourtant la partie centrale de la région urbaine<sup>10</sup>.

## DU PROJET D'AGGLOMÉRATION À L'ÉCOCITÉ

C'est dans ce contexte que Grenoble Alpes Métropole prend l'initiative de lancer un projet d'agglomération (2002 et 2007) qui fait du développement durable un objectif assumé et qui

Plan structurel communal de Bologne





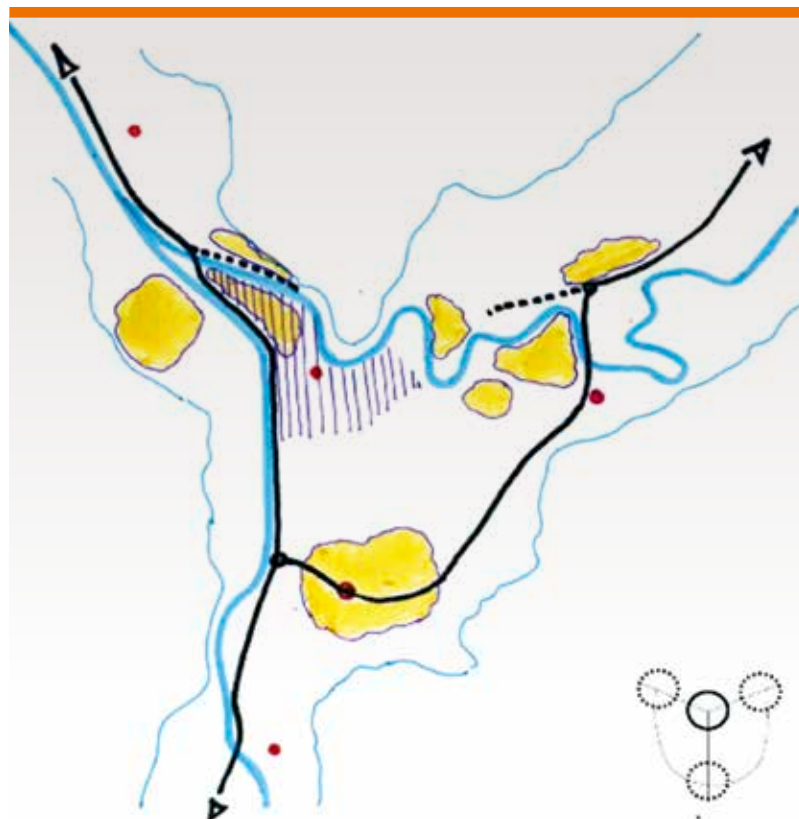
propose un « projet urbain d'agglomération » fondé sur un cœur d'agglomération renforcé et trois polarités secondaires, localisées respectivement à l'ouest, à l'est et au sud du « Y » grenoblois<sup>11</sup>. La première version du dossier de candidature à l'appel d'offres du ministère de l'Écologie sur les ÉcoCités envisage des actions sur chacune de ces polarités, mais, sous la pression conjointe de ce ministère et de la Ville de Grenoble, décide dans un second temps de concentrer l'ensemble des projets sur la seule Presqu'île scientifique, située sur le territoire de Grenoble, qui correspond grosso modo à la polarité est et est présentée dès lors comme la première pierre de l'ÉcoCité grenobloise<sup>12</sup>.

La Presqu'île scientifique est, depuis le début des années 2000, le lieu privilégié de lancement, à l'initiative du Commissariat à l'énergie atomique, de projets scientifiques dans le champ notamment des nanotechnologies (GIANT), et son aménagement témoigne d'un nouveau rapport du milieu scientifique à la ville : il ne s'agit plus d'assurer l'inscription des activités technologiques dans des espaces de travail présentant une qualité paysagère, mais de rechercher une insertion dans un projet urbain plus large, préfiguration de la ville post-carbone. Ce désir d'urbanité se concrétise d'abord à travers le projet d'un campus de l'innovation, appelé aussi « MIT à la Française » et par la suite dans un projet urbain plus complexe, dont les études sont confiées à Claude Vasconi puis à Christian de Portzamparc. Le projet Presqu'île doit garantir le passage rapide des intentions aux réalisations et permettre l'expérimentation de nouvelles technologies (véhicule électrique, cogénération énergétique, *smart grid*, îlot urbain intégré) censées faciliter la mise en œuvre de politique de développement durable. Testés à une échelle réduite – celle de la Presqu'île scientifique pensée comme un « démonstrateur » –, 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. Ce projet fait l'objet d'un certain consensus et la nouvelle municipalité grenobloise élue en mars 2014<sup>13</sup>, si elle décide peu après son arrivée l'abandon du projet de l'Esplanade, lui aussi confié à Christian de Portzamparc, ne remet pas en cause les choix faits sur la Presqu'île.

La démarche grenobloise, que l'on peut qualifier d'incrémentale, est justifiée au nom du pragmatisme et de l'efficacité. La focalisation des projets et des investissements sur le seul territoire de la Presqu'île scientifique garantirait un passage rapide aux réalisations. Mais 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 (centrée notamment la gestion de l'énergie), et ce au détriment d'un débat sur les futurs possibles de la métropole grenobloise, débat qui impliquerait plus largement la société civile. La spécialisation technopolitaine ne suffit en effet plus aujourd'hui à conforter l'attractivité de la ville (moindre progression des emplois et des revenus que dans les agglomérations de taille comparable, solde migratoire négatif à l'échelle de la région urbaine). ■ **Gilles Novarina et Natacha Seigneuret**

① L'agglomération de Grenoble a fait l'objet d'un programme POPSU 2, conduit dans le cadre de l'UMR PACTE, sous la responsabilité de Gilles Novarina et Natacha Seigneuret, ce programme a vu l'implication de Charles Ambrosino, Rachel Linossier, Sophie Louargant et Magali Talandier.

② Giovanni Astengo préconise un système de plans aux échelles régionale, intercommunale et communale et imagine un processus



Projet d'agglomération de Grenoble

linéaire et séquentiel permettant le passage du plan territorial au contenu économique au plan régulateur à caractère urbanistique (G. Novarina, *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Anthropos, 2003).

③ R. Demeestere, J.-G. Padioleau, « Politique de développement et démarches stratégiques des villes », ESSEC, 1989.

④ G. Novarina, M. Zepf, « Territorial Planning in Europe: New concepts, New experiences », *disP - The Planning Review*, n° 179, 2009, pp. 18-27.

⑤ Ce terme est utilisé aujourd'hui pour parler à la fois de la marche, du vélo et des nouveaux modes que sont le roller ou le skate.

⑥ L. Albrecht, « Strategic (spatial) planning reexamined », *Environment and Planning B*, vol. 31, n° 5, 2004, pp. 743-758.

⑦ P. Healey, « The treatment of space and place in new strategic spatial planning », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 1, 2004, pp. 45-67.

⑧ P. Gabellini, « Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica », *Urbanistica*, n° 135, 2008, pp. 51-56.

⑨ A. Lorquet (coordination), *Développement urbain à Anvers. Renovatio urbis*, Ville d'Anvers, 2009.

⑩ Grenoble Alpes Métropole compte à l'époque 27 communes contre 49 actuellement.

⑪ Grenoble Alpes Métropole, « Projet d'agglomération, Acte II, 2007-2013 », 2007.

⑫ Grenoble Alpes Métropole, « ÉcoCité grenobloise. Vivre la ville post-carbone dans les Alpes. Acte de candidature », 2011.

⑬ La nouvelle municipalité autour du maire Éric Piolle est soutenue par Europe-Écologie-Les Verts (EELV), le Parti de Gauche (PG), une partie de l'extrême gauche et deux associations locales (Ndlr).

# Retour d'expérience

Les membres du conseil scientifique de POPSU 2 ont confronté leurs points de vue et pris acte de leurs approches parfois divergentes des questionnements à privilégier. Mais ils ont en commun le sentiment d'avoir participé à un beau parcours de recherche.



## Par le conseil scientifique de POPSU 2<sup>1</sup>

« POPSU est une formule insupportable de lourdeur mais d'une grande richesse parce qu'elle force deux mondes à se côtoyer », dit l'un d'entre nous. La première leçon que nous tirons de l'expérience de ce programme, c'est qu'il faut continuer à développer ce type de relation, mais qu'il reste à inventer les formules les plus efficaces et les plus simples pour le faire. Jusqu'à maintenant, les relations entre acteurs et chercheurs ont été structurées par la commande : la collectivité (ou l'EPCI) concernée passe une commande à une équipe de recherche, reçoit ses « livrables » et les valide.

### SORTIR DE L'ENTRE-DEUX

POPSU 2 donne déjà une interprétation assez libre de ce modèle : la commande a fait l'objet d'une élaboration conjointe entre la

collectivité, le PUCA et les chercheurs ; dans plusieurs des villes étudiées, des échanges réguliers ou des ateliers communs ont été organisés au cours du travail de recherche. Il faut certainement aller plus loin, pour s'aventurer du côté de la production commune.

Cela peut se faire aussi bien dans le cadre de démarches prospectives assez générales que dans des actions très précises de planification ou d'aménagement urbain. Pour les chercheurs, il peut s'agir de transformer l'action en situation expérimentale, coproduite avec les acteurs et, pour ces derniers, de faire du travail des chercheurs une ressource pour l'action. Il existe déjà une diversité de dispositifs, utilisés par exemple dans certains think tanks ou en formation, dont on peut tirer des leçons. Mais il reste beaucoup à inventer, et cela s'avérera productif à partir du moment où l'on ne se contentera pas de s'asseoir autour d'une table pour discuter (ce qui n'a pas que des inconvénients) et où l'on définira véritablement les conditions d'un « faire ensemble ». La réflexion sur la coopération pose la question de l'échelle :

faut-il travailler sur des projets très concrets et très limités ou sur des grands choix stratégiques ? Dans le cas de recherches thématiques comme celles que nous avons développées dans POPSU 2, on risque de s'en tenir à des demi-généralités floues et aux mots-valises qui les expriment. En France, peut-être plus qu'ailleurs si l'on en croit notre collègue Klaus Kunzmann (cf. p. 78), s'est développé un vocabulaire politiquement correct forgé par les communicants, par les experts (y compris les chercheurs), par les politiques et par les ministères (plus quelques autres, sans doute). Ce vocabulaire est devenu le vecteur de toutes les communications. Admirable quand il s'agit de rester dans le flou (ce qui est parfois la condition de l'action), de contourner les conflits ou de noyer le poisson, il devient très calamiteux quand on veut énoncer des choses précises. Nous savons tous que l'on ne peut s'en passer complètement mais nous craignons tous d'y rester piégés et nous cherchons les portes de sortie.

Pour les uns, il faut alors privilégier le niveau de la stratégie : on voit bien ce que sont les enjeux des grands territoires dans les métropoles (au-delà même des territoires « officiellement » métropolitains), avec la superposition des documents de planification, la diversité des problématiques, la difficulté à penser l'ensemble. Dans plusieurs des villes étudiées, cette question revêt une importance cruciale. Elle conduit à réinterroger la planification, dans ses théories, ses démarches, ses savoirs, ses objectifs et ses produits. Le SCOT de Montpellier a été présenté – peut-être à juste titre – comme une révolution, au moins sur le plan du contenu, mais cette fusée a fait long feu. À vrai dire, une telle vague de contraintes s'est abattue depuis sur ce type de documents que l'inventivité n'y est plus de mise : « Ses ailes de géant l'empêchent de marcher » ! Mais, outre qu'il existe d'autres démarches plus libres (les inter-SCOT par exemple), cela devrait inciter à réinterroger la planification territoriale, au regard de ce que peut être la stratégie dans le contexte métropolitain. La notion de projet métropolitain, telle qu'elle existe dans des pays voisins, mériterait d'être creusée.

Pour d'autres, il faudrait aller au plus près de l'action au quotidien : « Je retournerais bien à des cas concrets de négociations d'ordre public-privé, de stratégies intercommunales en foncier ou en investissements publics, de dialogue banquier/clients ou de financement des équipements collectifs : la vraie vie quoi... ». La question est alors celle de la manière dont on s'y prend pour comparer, pour « monter en généralité ». Quoi qu'il en soit, sortir de l'entre-deux constitue un objectif que nous partageons. La réflexion sur les mots également. Elle ne concerne pas seulement les mots-valises communs à tous mais également une partie du vocabulaire scientifique. Une architecte remarque que les mots « type », « figure », « modèle », « lieu », « génie du lieu », qui sont communs à plusieurs disciplines, naviguent dans le plus grand flou et n'ont pas de signification vraiment partagée. Au passage, on s'interroge sur le périmètre de la pluridisciplinarité : dans POPSU 2, les historiens sont peu présents, les philosophes absents, mais l'on pourrait aussi s'interroger sur la place de disciplines liées au domaine de la santé ou à l'ingénierie : il ne s'agit pas d'aligner toujours plus de disciplines mais d'imaginer des coopérations concrètes productives et inédites.

Sans doute faut-il aller plus loin et ne pas éviter un véritable travail sur les rapports entre science et action, qui réunirait (y compris physiquement, par exemple dans le cadre d'un séminaire

à Cerisy ou ailleurs) chercheurs et praticiens intéressés par la théorie de l'action. Aujourd'hui, en effet, la connaissance pour l'action est limitée à l'expertise et, paradoxalement, la recherche, malgré sa faible implication dans l'action, échappe difficilement aux sujets « chic et choc » qui font les joies de la communication des collectivités ou des éternels débats du très petit monde parisien. Pour sortir d'un nombrilisme qui la rend en fait très vulnérable aux modes ambiantes, la recherche a besoin de s'interroger sur ses fondamentaux. Autrement dit : elle 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.

## ACCEPTER LE MÉLANGE DES GENRES

Cet enfermement risque de nous faire rater des questions essentielles pour l'avenir des villes, notamment celles qui concernent la « ville intelligente » ou l'inscription du numérique dans la vie quotidienne des habitants des villes. POPSU 2 clarifie nombre d'idées concernant la société de la connaissance, l'économie de la connaissance ou l'économie créative. C'est certainement l'un de ses apports les plus forts. Mais il reste à explorer ce qui concerne le fonctionnement des villes (notamment des métropoles) dans un contexte marqué par une croissance fulgurante des technologies numériques et de leurs applications. La puissance des rois de l'Internet, dont témoigne la mégalomanie du campus Facebook commandé à Frank Gehry, les possibles ouverts

par les innovations technologiques, les fausses pistes dues à une trop grande « technologisation » des raisonnements, les choix stratégiques qu'oblige le développement de la ville intelligente, en matière d'énergie, de services urbains, de formation (notamment universitaire), tout cela sollicite la recherche et plus

encore la collaboration entre chercheurs et acteurs. Il faut alors accepter le mélange des genres, par exemple le dialogue entre chercheurs et innovateurs – fussent-ils peu soucieux de rigueur – ou entre techniciens, acteurs et chercheurs, le télescopage entre des questions concrètes de court terme et des réflexions abstraites d'ordre très théorique, l'échange d'informations et de réflexions à égalité entre acteurs de statuts très différents. Mais aussi, cela suppose que l'on remette les acteurs de la vie quotidienne au centre de la réflexion. Rhétorique participative, dira-t-on. Bien plus. Ceux qui dirigent les villes, les offreurs de services (malgré les études de marché et quelques grandes enquêtes, notamment sur les déplacements), les chercheurs en sciences sociales eux-mêmes, connaissent très mal les modes de vie urbains et surtout métropolitains, dans leur diversité et leur complexité. Ce chantier devrait intéresser tout le monde car il porte une foule d'enjeux. Il peine pourtant à s'ouvrir. ■ **Conseil scientifique de POPSU 2**

**Remettre les acteurs  
de la vie quotidienne  
au centre de la réflexion**

① Alain Bourdin, Élisabeth Campagnac, Marie-Pierre Lefeuve, Marie-Flore Mattei, Cristiana Mazzoni (Strasbourg), Jérôme Dubois (Aix-Marseille), Gilles Novarina (Grenoble), Didier Paris (Lille) ont contribué à ce texte.





*UNE NOUVELLE RECHERCHE URBAINE ?*

# POINTS DE VUE À DÉBATTRE

# Plate-forme POPSU, arrêt sur image

En l'espace de dix ans, la plate-forme POPSU a contribué à éclairer l'action publique par des recherches pointues qui ont permis de mieux comprendre les enjeux et les évolutions de l'espace urbanisé. Elle a mobilisé des compétences qui forment un réseau désormais reconnu. Les trois programmes qu'elle a portés ont posé les bases de nouvelles méthodes de collaboration entre acteurs et chercheurs.

Les villes bougent, se transforment, tout comme les modes de vie et d'habiter qui évoluent et laissent leur empreinte dans l'espace urbain. Dans un monde qui se complexifie, comment saisir le sens du changement social et urbain, quelles clés de lecture pour accompagner ces évolutions ? Ces questionnements traversent, à des degrés divers, différentes sphères de la société, de l' élu local au praticien, du citoyen au représentant de l'État. Les éclairages apportés par les deux programmes de recherche – POPSU 1, de 2004 à 2009, et POPSU 2, qui a débuté en 2010 – et POPSU Europe qui s'appuie davantage sur les échanges d'expérience, sont nombreux.

Pour penser la complexité telle que l'interroge Edgar Morin, la connaissance est indispensable, mais une connaissance qui réconcilie les savoirs et établit des correspondances entre les disciplines et les champs d'analyse trop souvent séparés. C'est un des enjeux du programme POPSU 2, de permettre à la fois l'analyse et la comparaison sur différents axes thématiques et d'essayer de les relier. En effet, le travail mené dans dix grandes agglomérations françaises, en co-construction avec elles, met en résonance la multiplicité des approches pour nourrir le débat sur ce qui touche en profondeur le fait urbain contemporain. Il nous ouvre des pistes pour questionner ces métropoles en construction dans leur diversité, en saisir les fondements, les spécificités mais aussi les grandes tendances, les processus qui les travaillent et les réalités qu'elles recouvrent. Plus largement, l'ensemble des programmes de la plate-forme qui ont rassemblé une grande diversité d'acteurs et plus d'une quarantaine d'agglomérations nous montre que les villes doivent être au cœur des dispositifs, et combien il est important de croiser les démarches et les approches pour enrichir l'action.

## CONSTRUIRE LA RECHERCHE-ACTION

Au-delà de la production de connaissances sur les transformations urbaines et la ville « en train de se faire », la plate-forme POPSU a répondu à un double objectif : renforcer les rapports entre acteurs et chercheurs et poser les bases d'une

« recherche-action » dans ce milieu. Les acteurs des villes ont des attentes très différentes de celles des chercheurs. Comme le note

Alain Bourdin, les chercheurs sont d'abord présents pour révéler des questionnements avant d'apporter des réponses. De plus, comme le souligne Jean-Yves Chapuis, ils doivent éclairer l'action publique et non contribuer à la produire. Cependant, certains acteurs professionnels attendent encore très peu de la recherche, et d'autres privilégient les expertises. Force est en effet de constater le rôle croissant pris par les consultants, les experts et les bureaux d'études spécialisés en communication, en marketing et en « branding » urbain. Ceux-ci apportent des réponses plus opérationnelles, notamment sur les questions

économiques, de mobilité, d'environnement, etc. Les villes leur confient un rôle de « spin doctor » qui les aide à bâtir les stratégies ou à les mettre en œuvre. Aussi, la distinction entre « recherche » et « expertises » devient fondamentale et il est important de mieux cerner sous

quelles conditions les acteurs peuvent se saisir des travaux de la recherche qui, par nature, sont plus complexes. Le programme POPSU 2 a démontré sa pertinence pour les acteurs locaux. Reste à faire évoluer le dispositif pour qu'il réponde encore mieux aux interactions nécessaires.

## DES INTERACTIONS À RENFORCER, DE NOUVEAUX ACTEURS À ASSOCIER

La plate-forme observation des stratégies urbaines, en s'appuyant sur ses différents programmes, a lancé un pari : celui d'observer des objets instables, de cerner « la ville en train de se faire », à travers ses stratégies et ses projets d'aménagement. Plus généralement, l'idée est aussi de mieux appréhender et caractériser les transformations urbaines et sociétales qui se traduisent notamment par une complexification des sociétés urbaines, une montée des incertitudes et des crises – qu'elles soient écologiques, sociales ou financières. Ces différentes

Par **Emmanuel Raoul**,  
secrétaire permanent du PUCA

La distinction entre  
recherche et expertises  
devient fondamentale



--- réalités se traduisent localement et c'est aussi à cette échelle que des solutions peuvent être trouvées. La recherche peut aider les acteurs à en saisir le sens et apporter, sinon des réponses, au moins des pistes sur la production de la ville et les politiques urbaines. POPSU 2 s'est inscrit dans cette voie en associant équipes de recherche et services techniques des villes et en organisant, avec le conseil scientifique, une quarantaine de séminaires à Paris et en région. La communication sur les travaux de recherche est engagée à travers des colloques ou séminaires et des ouvrages à paraître. Cependant, le mode d'organisation actuel pourrait évoluer en s'appuyant sur un dispositif plus souple, qui favorise encore davantage les échanges entre chercheurs et praticiens et qui intègre de nouveaux acteurs, comme les élus et les citoyens.

### INNOVER DANS DES DISPOSITIFS DE RECHERCHE-ACTION

Ce nouveau dispositif devrait tenir compte de la reconfiguration des rapports experts et profanes qui émerge progressivement, ainsi que des nouvelles modalités d'articulation entre savoir et pouvoir. C'est en effet la place des acteurs de terrain, et en particulier des citoyens, qui doit être repensée dans un nouveau rapport à la recherche. C'est aussi la relation entre élus et chercheurs qui doit être réinterrogée. Faire intervenir les « parties prenantes » aux différentes étapes de la recherche constitue un défi à relever. Cela doit s'accompagner d'une réflexion sur les conditions d'une co-construction des questions de recherche élargie à de nouveaux acteurs, mais aussi à une analyse croisée des enjeux.

Cette approche doit nous amener à trouver des langages communs qui puissent faire la jonction. Les interactions sont facilitées dans un domaine, l'urbain, où les professionnels disposent déjà d'outils de connaissance. Toutefois, cette mise en synergie implique d'imaginer des outils nouveaux d'organisation des échanges et de circulation des idées. Les dispositifs accompagnant le travail des chercheurs pourraient s'inspirer, par exemple, des conférences de consensus utilisées dans le

monde médical et qui visent à assurer le lien entre praticiens, grand public et productions scientifiques dans l'objectif de faire évoluer les pratiques. Pour installer les conditions d'une meilleure hybridation des savoirs, des ateliers de réflexion s'adressant à différents collèges – élus, services des villes, praticiens, citoyens – pourraient être organisés. « Mettre en musique » les apports théoriques et conceptuels des chercheurs, bousculer les idées reçues et jalonner le parcours de rencontres qui multiplient les regards, telles seraient les idées-forces d'un nouveau programme. Finalement, on le voit, il est question d'intelligence collective. Dans cette perspective, l'organisation d'un comité d'orientation autour d'élus permettrait de poser les problématiques auxquelles ils sont confrontés et de définir ensemble un programme de recherche. La mise en place d'ateliers renforcerait les approches collaboratives, en favorisant les liens directs entre chercheurs et décideurs. Intégrer de nouveaux acteurs, c'est aussi concevoir des dispositifs d'échanges offrant notamment aux citoyens la possibilité de mettre en débat les certitudes des experts et de voir reconnus leurs savoirs plus empiriques. De même, des espaces de collaboration associant différentes villes françaises et étrangères et le monde de la recherche pourraient être proposés. Ils contribueraient aux comparaisons et à la mutualisation des approches à l'échelle européenne. Il s'agirait là de susciter des réflexions sur les modes de faire, de la conception à la mise en œuvre.

L'objectif est donc de décaler le regard, de reformuler des questionnements et de renouveler les axes de recherche à partir des interrogations que se posent localement les acteurs. Mais l'objectif est aussi, pour reprendre les propos de Jean-Marc Offner, de trouver un dispositif qui permette à chacun d'entre eux, chercheurs y compris, de changer de posture.

Le Plan urbanisme construction architecture fonde son activité sur une coopération permanente entre les milieux professionnels, le cadre institutionnel et les milieux de la recherche. Aussi, dans une période où la notion de « biens communs » suscite un nouvel intérêt, s'interroger sur la recherche comme un bien partagé peut stimuler la réflexion sur le mode d'organisation d'un programme à venir. ■ Emmanuel Raoul





# Le tournant des spatialités pour questionner l'urbanisme

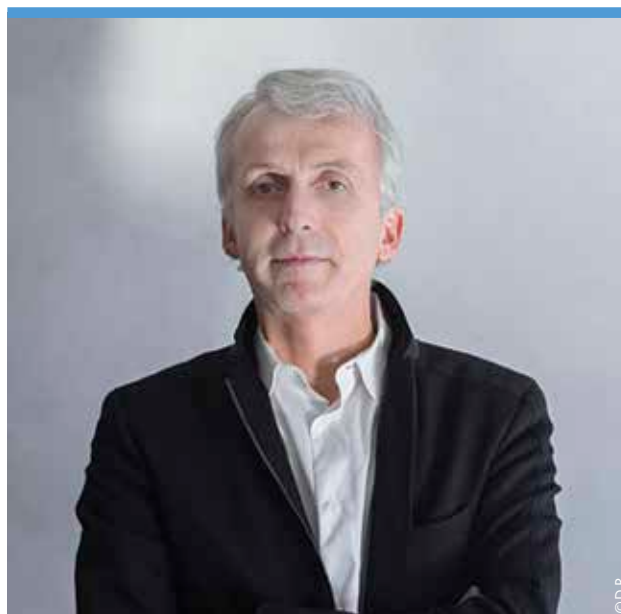
**Michel Lussault**, professeur de géographie, Université de Lyon, Laboratoire Environnement, villes, sociétés (UMR 5600).

**L**a géographie connaît actuellement ce que je nomme un tournant des spatialités, qui voit l'analyse du « faire avec l'espace » des acteurs humains devenir centrale. Mais comment rendre compte de la richesse des spatialités urbaines, au quotidien ? En les appréhendant *via* le concept d'habitation. Que fait l'être humain ? Il habite, il organise au jour le jour ce composé subtil de matières et d'idées : son habitat, son milieu spatial de vie – bien au-delà de la seule résidence. Plus exactement, il cohabite avec tous les autres humains (et non humains). Cette cohabitation exploite l'environnement (les cadres spatiaux matériels et idéels préexistants) et contribue à le faire évoluer en permanence.

La spatialité est complexe ; il s'en faut de beaucoup que nous en comprenions bien les registres, les modalités, les différentiations par âge, genre, catégorie socio-professionnelle, les aspects culturels, les idéologies, les imaginaires, ses effets d'installation des espaces-temps qui s'offrent à la vie urbaine. Par son analyse, on peut aussi prendre la mesure des bouleversements liés à la « numérisation de la vie sociale » et prouver que le développement du numérique n'est pas à appréhender par une approche technologique mais anthropologique – c'est ainsi qu'on donne sens à l'idée que les humains, de plus en plus, (co-)habitent le numérique. Sans même parler de ce qu'elle offre de points de vue renouvelés sur la question politique, puisqu'avec elle l'observateur retourne à la racine même de la constitution des mondes communs d'action possibles.

La mention de la dimension politique de la cohabitation ouvre sur la nécessité de mener une critique de l'urbanisme et de l'aménagement contemporains standard. Ceux-ci participent de ce que j'appelle le *système du géopouvoir* – concept que je forge par référence au biopouvoir de Michel Foucault. Je le définis comme le pouvoir de spatialiser l'activité humaine (et de plus en plus celle des non-humains) : de concevoir intentionnellement et construire des espaces matériels d'existence, comme autant de dispositifs prescriptifs proposant des voies pour atteindre une « bonne » vie sociale par le travail sur la forme architecturale et urbaine.

Or les acteurs publics, parapublics et privés du géopouvoir tendent à dénier aux individus leur condition essentielle de co-habitants. Ceux-ci sont conçus, en général, comme des « objets » agis par des « technologies aménagistes » puissantes, assignés à des places et à des usages spatiaux. La pratique urbanistique est de plus en plus normée et même pilotée par les normes explicites – en matière de sécurité, d'environnement – et implicites, en matière de correction et de conformité de



l'utilisation de l'espace ; elle est aussi de plus en plus contestée et un peu partout des expériences sont tentées en rupture avec de tels préceptes et posent le principe que l'urbanisme doit et peut s'ouvrir à la participation effective des habitants, dont il faut reconnaître et valoriser la qualité d'experts en habitation. Mais pour que la participation des individus ne se limite pas à l'expression et l'affrontement des opinions singulières, il faut alors admettre que la participation est un processus dialogique et même éducatif. Il s'agit en effet d'engager une transaction entre des acteurs très différents, qui peut être pensée comme une activité d'apprentissage en situation interculturelle, où le collectif apprend de chacun et où chacun apprend du collectif. Pour cela, il est nécessaire de définir un cahier des charges *ad hoc*, explicite et accepté par les participants. Dans un tel cadre, les compétences techniques et scientifiques des spécialistes, nécessaires, ne sont plus posées en surplomb mais deviennent des composants d'une réflexion polyphonique, des instruments didactiques qui permettent le codage des différents registres de savoir dans un même discours commun et des médiums de mise en image et récit du projet. La recherche urbaine ouvre de belles perspectives si elle sait contribuer à l'invention d'un nouveau corpus de référence pour une action urbanistique soucieuse d'habitation et de justice spatiale. ■

# Des métropoles en bonne intelligence

Jean-Marc Offner, directeur général de l'a-urba (agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine).

**L**es métropoles ont besoin de nouveaux savoirs et savoir-faire, pour se développer en bonne intelligence. Le programme POPSU n'a pas vocation à se saisir de l'ensemble des axes de réflexion afférents. Bon nombre de projets ne perdront rien à « incubé » dans la sphère académique. Mais d'autres travaux s'enrichiront d'un dialogue précoce entre l'expertise des responsables locaux et les apports de la recherche.

Deux types de sujets répondent à cette ambition. D'une part, ceux qui se prêtent – par leur nature ou leur mode de valorisation – à une appropriation directe des résultats de recherche par les décideurs ; c'est l'idée du « circuit court » entre chercheurs et acteurs. D'autre part, ceux qui ne sauraient faire l'économie d'analyses au plus près du terrain que représentent les milieux technico-politiques locaux, pour recueils d'informations, mises en débat des interprétations et validations.

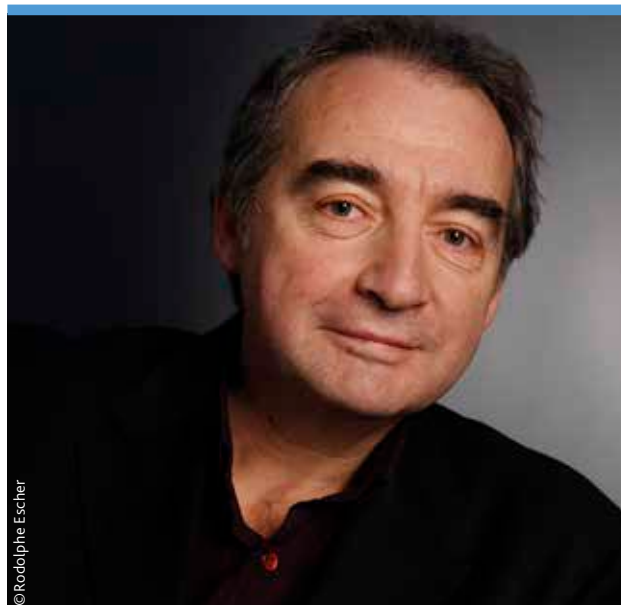
Dans les deux cas, on suppose que la sphère du politique évolue. Que « *la fin du caractère central de la politique se manifeste aussi par le fait qu'elle n'est pas davantage que les autres instances libérée de l'obligation d'apprendre* »<sup>1</sup>. Alors que Jean Leca<sup>2</sup> pouvait encore rappeler il y a vingt ans le propos pessimiste du politologue Karl Schmitt : « *La caractéristique du pouvoir est la capacité de parler au lieu d'écouter, la capacité de se permettre de ne pas apprendre !* » Dès lors, trois pistes d'investigation viennent à l'esprit. La première est pour les élus, les deux suivantes pour et avec les élus et leurs collaborateurs.

## Mutations urbaines, entre évolutions globales et dynamiques locales

Souvent, pour exprimer une envie de connaissances, les élus locaux utilisent le terme de prospective. Mais ils font moins allusion à des démarches *ad hoc* qu'au sentiment diffus de ne pas bien comprendre ni formaliser les transformations en cours de la société. D'aucuns, intellectuels patentés ou essayistes provocateurs, leur proposent une pensée du monde en mutation, stimulante mais globalisante ; rarement en prise avec les « réalités » locales. Il y a là une voie d'exploration majeure, pour permettre aux élus de mieux articuler leur propre vision des territoires qu'ils gouvernent, les tendances socio-économiques lourdes et les spécificités des dynamiques locales.

## Outils et dispositifs, entre analyses et actions

Des diagnostics, des indicateurs, des modèles, des cartographies contribuent à schématiser les situations urbaines et territoriales. Sous le couvert légitime d'aider à la décision, ces instruments encadrent le champ des possibles, dans la formalisation des problèmes comme dans l'élaboration des solutions. Il convient de renouveler cette boîte à outils. C'est l'affaire du national autant que du local, car le temps des guides méthodologiques « républicains » est révolu. L'inventivité locale peut s'accorder



à des programmes de recherche expérimentant des formes d'enquête et des indicateurs originaux, des modes de représentation inédits. Le périurbain comme la mobilité constitueraient pour ce faire de judicieux espaces de jeu.

L'action publique a aussi besoin d'un *aggiornamento* de ses dispositifs de projet et de pilotage, compte tenu des nouveaux enjeux de ses interventions. Ainsi la nécessaire appréhension des relations entre territoires – métropolisation aidant – conduit-elle à s'interroger sur les types d'outils mobilisables dans les transactions territoriales.

## Une anthropologie du travail technico-politique, entre management public et sociologie de la décision

Les travaux sur la gouvernance urbaine négligent un questionnement pourtant cardinal : le rôle des modalités concrètes du travail – entre élus, entre techniciens, entre élus et techniciens – dans la structuration des processus de décision et, partant, dans la fabrique des politiques publiques locales. Ce sujet, étonnamment orphelin, suppose une implication explicite des acteurs locaux. L'avènement institutionnel des métropoles, charriant son lot de changements organisationnels, représentera un utile catalyseur pour favoriser ces démarches réflexives voire introspectives. ■

<sup>1</sup> Daniel Innerarity, *La Démocratie sans l'État. Essai sur le gouvernement des sociétés complexes*, Flammarion, 2006.

<sup>2</sup> Professeur de sciences politiques, Jean Leca fut président du conseil scientifique de l'évaluation de 1990 à 1995.

# Trois rendez-vous à ne pas manquer

Stéphane Cordobes, chercheur, École normale supérieure de Lyon.

**C**omment s'interroger sur la nouvelle recherche urbaine si l'on veut s'épargner toute sensation inhibante de vertige ? En recensant par exemple les rendez-vous que celle-ci ne saurait manquer d'honorer. Parmi la multitude possible, trois retiennent mon attention.

Le premier aurait pour objet les modes d'investigation et les champs scientifiques mobilisés. On ne peut en effet ignorer combien la contrainte environnementale d'un côté et la culture de l'efficacité de l'autre semblent propices à favoriser les approches technicistes et quantitative. Retour du refoulé hygiéniste transfiguré ou du mythe prométhéen ? La ville en construction et les qualificatifs dont on l'affuble, « intelligente », « verte », « créative », ne poseraient ainsi aucune question que les sciences dures et de l'ingénieur ne sauraient résoudre, aucun problème que les statistiques, les sciences de l'information et de la gestion ne parviendraient à circonscrire.

Cette tendance, portée par la mise en marché de la ville et les investissements colossaux de grands opérateurs privés mondiaux, oblige à s'interroger sur les transformations qu'elle ne manque pas d'occasionner dans la fabrique urbaine, dans les agencements qui la structurent et la place des acteurs très divers qui y interagissent. De ce point de vue, il paraît essentiel que la recherche urbaine sache convoquer les sciences sociales avec suffisamment de force pour constituer un contrepoint nécessaire à cette approche par trop technophile et technocentrée et pour permettre ainsi l'appréhension de la ville dans toutes ses dimensions et richesses sociales, politiques, esthétiques...

Le deuxième rendez-vous porterait sur l'objet même de la recherche, plus urbaine que seulement citadine. En effet, depuis plus d'un demi-siècle en France, l'urbain est sorti de la ville mais ce « nouveau » terrain a été sous-investi. Moins monétisables que la ville et néanmoins porteuses d'enjeux sociétaux majeurs, ces urbanités de la faible densité constituent un objet d'investigation majeure pour la recherche urbaine, en particulier à finalité publique. D'une part, parce que les opérateurs privés s'y intéressent beaucoup moins, accentuant l'impression d'une sorte de dédain. D'autre part, parce que les difficultés qui surgissent dans ces espaces anciennement ruraux, aujourd'hui infra-urbains et hypo-urbains, sont fondamentalement du registre de l'urbain et donc de la responsabilité de la recherche urbaine à qui il revient de produire des analyses innovantes vectrices de solutions. Enfin, parce que les représentations que les acteurs ont de ces espaces et d'eux-mêmes sont de plus en plus marquées par le sentiment de fragilité et d'abandon dont ils seraient les victimes. En tant que telles, ces représentations sont porteuses de radicalités qui interrogent l'idéal républicain territorial et le contrat socio-spatial tacite que le caractérise. Elles ne semblent *a fortiori* pas du tout propices à l'émergence de solutions pérennes.



Le troisième rendez-vous aurait enfin pour objet la posture de la nouvelle recherche urbaine. Car la tentation de la radicalité semble autant gagner certains territoires que la production intellectuelle elle-même, où le ressort idéologique réducteur de la domination continue à faire florès en même temps que le néoconservatisme se fait de plus en plus entendre. Il ne s'agit pas de nier les mécanismes de lutte des places et la question de la justice spatiale, mais il paraît important de les approcher en sortant d'un discours peu propice à saisir la complexité du jeu, la singularité des situations et la richesse des interactions. C'est ainsi moins à la recherche de radicalités que la recherche urbaine me semble devoir s'attacher qu'au renouvellement d'une approche « critique » robuste, aux sens kantien et moderne, qui permette la mise à distance de tout dogmatisme quel qu'il soit. On pourrait ainsi interroger la recherche urbaine elle-même, ses conditions d'exercice et sa manière de construire son objet pour en saisir les biais et les corriger. On devrait enquêter sur les points encore aveugles de la fabrique urbaine contemporaine dont la recherche participe. On pense par exemple à la vulnérabilité/immunité des espaces urbains métropolisés que les grands systèmes techniques qui la structurent occasionnent. On pense aux nouvelles questions de santé environnementales dont l'urbain est porteur. Aux processus de production d'inégalités sociales, économiques, spatiales qui sont au cœur de l'urbanisation et des interrogations que l'égalité des territoires doit y consacrer. Aux configurations émergentes des pouvoirs qui s'y exercent. Cette liste de problématiques est loin d'être exhaustive et les occasions de rendez-vous, fort nombreuses. ■



# Des liens à consolider

**Damien Denizot**, responsable du Club des Agglomérations (Assemblée des communautés de France/AdCF).

**L**a plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU), initiée simultanément dans dix agglomérations françaises depuis 2010, a notamment cherché à installer les conditions locales de dialogue entre des équipes pluridisciplinaires constituées dans le champ de la recherche urbaine et les autorités publiques locales, essentiellement des communautés. Cette initiative inédite de mise en réseau à l'échelle nationale de consortiums locaux de recherche/action mérite à bien des égards d'être saluée et prolongée.

La construction de relations de réciprocité entre recherche et action publique n'est pas une entreprise aisée. Synchronisation des temporalités de l'un et l'autre des deux mondes, diffusion d'un climat de confiance et de production respectueux des intérêts bien compris des chercheurs et des praticiens... entre 2010 et 2014, POPSU a montré tout à la fois l'intérêt et la difficulté de la démarche. Pour fondées qu'elles soient, les actions évidentes qui consistent à permettre aux chercheurs d'accéder à de l'information de « première main » et à donner aux élus et agents des collectivités territoriales des clés de compréhension de la ville en train de se faire, ne suffisent pas à créer les conditions de production et de partage de connaissance pérennes.

## DES PISTES DE RENFORCEMENT DE LA RECHERCHE

Le besoin de connaissance est pourtant palpable dans un environnement institutionnel et législatif en réforme permanente. Il s'exprime à la fois sur le renouveau des sujets classiques de la recherche urbaine (la planification revisitée par le PLU intercommunal, la politique locale de l'habitat face aux exigences de rénovation énergétique, la conception urbaine renouvelée par le design), sur des sujets émergents ou perçus comme tel à l'échelle locale (les *smart grids*, l'*open data*, la santé, la diffusion des usages du numérique et plus généralement la territorialisation des modes de vie contemporains) et très singulièrement sur les enjeux contextuels, notamment l'impérieux besoin d'une recherche de haut niveau sur les finances publiques et la fiscalité locale.

Créer les conditions d'émergence, localement, d'espaces de production collective de méthodes, d'analyses et d'outils d'aide à la décision relève d'un intérêt pour l'action publique et offre des pistes de renforcement de la recherche urbaine. Ces lieux de croisement nécessairement interdisciplinaires pourraient prendre la forme d'associations, de GIP ou de fondations issues de partenariat entre collectivités, agences d'urbanisme et établissements d'enseignement supérieur et de recherche spécialisés



mais aussi des entreprises ou leur fédération. En outre, leurs missions pourraient s'étendre à l'optimisation des formations supérieures en urbanisme et aménagement pour améliorer l'insertion professionnelle des jeunes diplômés et favoriser l'adéquation prévisionnelle des compétences sur le territoire. Le scénario de diffusion de lieux ressource de la recherche urbaine dans les agglomérations apparaît d'autant plus crédible dans un contexte où les besoins d'ingénierie s'accroissent et les institutions qui y répondaient précédemment se recomposent, particulièrement le réseau scientifique et technique de l'État. Ce mouvement de territorialisation de la recherche urbaine procède du processus de concentration métropolitaine dont il convient d'assurer la diffusion sur les espaces et auprès des acteurs éloignés de ces dynamiques.

Dans le cadre des assises préparatoires à la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche du 23 juillet 2013, les associations nationales de collectivités locales appelaient à converger vers ce modèle, militant pour une gouvernance quadripartite entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, l'État, la Région et les agglomérations.

Et si la recherche urbaine ouvrait la voie ! ■

# Faire la ville autrement

Jean-Yves Chapuis, consultant en stratégie urbaine.

**C**omment acteurs et chercheurs peuvent-ils travailler ensemble dans le respect de leurs statuts propres et la compréhension de leurs problématiques réciproques, alors que les élus sont confrontés à la nécessité d'agir plus vite, mieux, plus directement et d'apporter des solutions personnalisées aux habitants-citoyens ? Il faut effectuer un vrai travail de fond pour y arriver. Cela pose notamment le problème de la socialisation entre chercheurs et acteurs. Celle-ci est essentielle afin de bien poser les questions que les politiques rencontrent dans l'action et que les chercheurs puissent en faire des objets de recherche, mais aussi pour que s'établisse un dialogue continu pour reformuler sans cesse les problématiques, gérer l'incertitude : il ne s'agit pas de répondre à une question à un moment donné puis que « chacun rentre chez soi ». Il faut au contraire cheminer ensemble sur un questionnement stratégique qui va du projet à sa gestion en passant par l'opérationnel, pour qu'à chaque moment on s'interroge sur le faire et comment le faire.

## POUR UNE NOUVELLE INGÉNIERIE

Il faut partir des nouveaux modes de vie pour inventer de nouvelles formes urbaines, à partir des analyses de l'évolution des modes de vie, réunir les promoteurs sociaux, les promoteurs privés et les architectes urbanistes pour les amener à tenir compte de ces évolutions dans la conception des logements. Il faudra bien associer le travail des agences d'urbanisme pour que les promoteurs puissent répondre à la demande sociale. Les directions de l'urbanisme et de l'aménagement doivent faire le lien entre les études et l'opérationnel ; favoriser la continuité entre les analyses sur les modes de vie, leurs conséquences sur la conception des logements par les architectes et leur construction par les promoteurs.

Comment organiser cette continuité ? Cela requiert une nouvelle méthode de travail et une nouvelle organisation des services d'une métropole. Sur le plan de la méthode, il faut créer des communautés éphémères entre acteurs et chercheurs, pour ré-énoncer des problématiques et surtout pour dés-institutionnaliser les partenaires qui vont travailler ensemble, hors de leur contexte professionnel afin d'avoir plus de liberté, quitte à revenir ensuite au cadre institutionnel. Il faut également organiser le mélange des compétences, ce qui va à l'encontre des structures de l'université où chaque discipline revendique sa logique et ses démarches. Par exemple, où doit se situer l'urbanisme ? Dans quelle discipline ? En fait, dans plusieurs... Sur le plan de l'organisation, les exemples que constituent des opérations comme Via Silva à Rennes et La Part-Dieu à Lyon m'ont convaincu que la recherche doit plutôt se situer du côté de la maîtrise d'ouvrage urbaine... mais il faut quand même réfléchir au cas par cas.



La maîtrise d'ouvrage urbaine doit aussi se mêler de l'organisation des équipes de maîtrise d'œuvre afin que les compétences requises ne soient pas simplement placées les unes à côté des autres mais qu'il y ait un véritable échange. La présence d'un chercheur peut catalyser le dialogue.

## ÉLUS ET CITOYENS AU CŒUR DE LA FABRIQUE URBAINE

Trente-cinq années d'expérience et de rencontres dans le domaine de l'aménagement me conduisent à militer pour une nouvelle ingénierie urbaine. Ni la planification des ingénieurs ni les projets des urbanistes architectes ne suffisent à faire la ville. La présence de chercheurs peut élargir les perspectives. Mais la fabrique urbaine est essentiellement construite autour de logiques techniques, sociales ou environnementales. Ce n'est pas suffisant pour que les citoyens puissent se projeter positivement dans l'avenir de leur quartier, de leur ville et de leur territoire. Il faut réinscrire la ville dans un mouvement, dans une histoire. Il faut construire le récit politique, au sens noble du terme, d'une vision de la ville correspondant à une vision de la société qui évolue sans cesse. Il ne s'agit pas d'avoir une vision sacrificielle de la ville, mais de donner du sens pour que chaque citoyen puisse s'y retrouver, en parler, bâtir son propre imaginaire... Il faut que la ville soit un objet de désir pour chaque citoyen : elle doit être *commoditas* certes, mais aussi *voluptas*... Ne pas être ennuyeuse. ■

# L'animateur **témoigne**

L'animation du colloque POPSU « Métropoles en France » des 10 et 11 juin 2014 a été assurée par un journaliste qui s'intéresse de longue date aux enjeux urbains.



Par **Sylvain Allemand**,  
journaliste

On ne compte plus les manifestations (et publications) relatives à l'urbain en général, aux métropoles en particulier.

Qu'apportaient donc les journées

POPSU au journaliste que je suis (au-delà de l'expérience que j'en ai eue au titre d'animateur) ?

En premier lieu, je mettrai en avant le croisement de regards d'élus, d'universitaires, de consultants, etc. et donc d'expertises, les unes académiques, les autres professionnelles ou d'usage. Ce qui, m'objectera-t-on, n'est pas nouveau et même des plus courant. Le fait est. Mais en plus de se connaître pour avoir travaillé collectivement dans le cadre du POPSU, les intervenants assumaient peut-être plus qu'en d'autres circonstances leur caractère « hybride ».

Tout élus ou responsables d'une institution que les uns pussent être, ils n'en étaient pas moins à l'évidence acculturés aux sciences sociales et humaines (ce dont on ne s'étonnera pas plus que cela quand on sait la croissance des effectifs formés à ces sciences depuis au moins les années 1960 et leur imprégnation de la société à travers la médiatisation dont elles font l'objet). En sens inverse, beaucoup d'universitaires « se coltinent » de longue date avec les élus et autres acteurs de l'urbain. Certains ont même une expérience d'élus ou de consultants. De là une aptitude plus grande des uns et des autres à discuter sans que l'usage de concepts ou des considérations méthodologiques voire épistémologiques ne fassent pousser des cris d'orfraie aux « non

universitaires ». Cette réalité dont les journées POPSU ont porté témoignage me conforte dans l'idée d'interroger la pertinence du principe même de vulgarisation. Celle-ci pourrait n'être qu'un avatar d'une vision dépassée de la connaissance, héritée des Lumières, qui veut que celle-ci se diffuse de bas en haut. Désormais, l'enjeu n'est plus tant de traduire des concepts ou des théories en un langage accessible au commun des mortels. Du moins dans le domaine des sciences sociales et humaines (comparé à celui des sciences exactes où la vulgarisation garde de sa pertinence). L'enjeu est davantage de créer les conditions de la rencontre entre des formes d'expertises diverses. *A fortiori* quand le public est lui-même composé d'acteurs de l'urbain, comme ce fut le cas au cours des journées POPSU.

## LA MÉTROPOLE SE FAIT AUSSI « PAR LE BAS »

Trop de débats, à commencer par ceux relatifs à la mondialisation ou au développement durable, se cristallisent sur des positions manichéennes. On est pour ou contre (la mondialisation, le développement durable). Résultat : comme le déplorait François Perroux dans son « Que sais-je ? » consacré au capitalisme (édition 1948), on peine à analyser sereinement ces phénomènes. Les journées POPSU ont évité cet écueil en posant d'emblée l'hypothèse d'une diversité des formes métropolitaines. Il n'y a pas une, mais des métropoles et on ne gagne rien à les envisager sous un seul angle, économique ou social ou politique.

Sans doute aurait-on pu aller plus loin en rendant mieux justice à leur dimension culturelle, à travers des témoignages de représentants d'institutions, bien sûr, mais aussi de ces collectifs qui investissent l'espace public en associant artistes, urbanistes, architectes, paysagistes et/ou designers, pour aider à mieux en percevoir les enjeux, mais aussi rappeler que la métropole se fait aussi « par le bas », à travers les usages et les pratiques des métropolitains eux-mêmes.

À cet égard, une démarche de prospective visant à identifier les signaux faibles annonciateurs d'évolutions sociétales et à saisir les conditions de leur montée en généralité me paraît autrement plus stimulante que les appels incantatoires à un débat citoyen. Certes, la métropole s'origine dans la *polis* et est donc affaire de citoyenneté. Mais ce n'est pas en s'en tenant à l'invocation de celle-ci qu'on traite de manière pertinente des enjeux métropolitains. En France peut-être plus qu'ailleurs, les débats « citoyens » inclinent à focaliser sur l'intérêt général, là où il faudrait davantage affronter la conflictualité inhérente aux métropoles et à leurs dynamiques. ■ **Sylvain Allemand**



# La recherche **autrement** ?

Parmi les intentions relevées par POPSU 2, le désir de jouer sur des approches à différentes échelles et la volonté de produire une *recherche réflexive*.

Le ressort de la recherche urbaine, quelle que soit sa discipline de référence, tient dans l'objectif général de définir la spécificité du phénomène urbain. Tâche aisée dans un contexte de ruralité dominante, déjà plus difficile quand la ville l'emporte et totalement impossible lorsque les frontières se brouillent, que tout devient urbain ou que rien ne l'est. Du coup, les communautés de chercheurs ne parviennent pas à se stabiliser, on ne sait plus clairement qui sont leurs interlocuteurs, le champ des thématiques pertinentes s'élargit sans cesse, les controverses s'essoufflent ou deviennent purement rhétoriques et idéologiques, comme on l'a vu avec le périurbain ou la *gentrification*. C'est ce que nous vivons actuellement.

D'autant que les thématiques « porteuses » s'effilochent. La normalisation de la production urbaine, l'absence quasi totale de toute discussion des lois d'airain de la concurrence entre villes (sauf un refus borné et stérile de les prendre en considération), les discours bien-pensants de la cohésion sociale et de la démocratie de proximité, le rouleau compresseur des croyants de la ville durable l'emportent, et limitent considérablement la créativité de la recherche. Les chercheurs les plus innovants se contentent souvent de prendre la ville comme support ou faire-valoir de questions de recherche qui n'ont rien de spécifiquement urbain. Ce faisant, ils troublent un peu plus la spécificité de la recherche urbaine et de son objet. Comment sortir de ce cercle vicieux ?

## ENTRE LOCALISATION ET DÉLOCALISATION

Traditionnellement, le monde des chercheurs se partage en deux : ceux qui appliquent une théorie existante pour la justifier ou l'améliorer et ceux qui se fixent sur un ou des terrains en nombre limité, dans une perspective monographique (aujourd'hui fort décriée), comparative (à la mode), ou pour « monter en généralité ». Or, dans la recherche urbaine – et ailleurs – aucune de ces postures n'est aujourd'hui satisfaisante.

En effet, la validité d'une démarche suppose qu'elle puisse trouver des objets qui lui conviennent et, dans un contexte marqué par la complexification des sociétés, malgré les grandes tendances mondiales et les jeux de l'imitation, la diversité des situations urbaines s'accroît : l'application de théories générales, même si elle paraît vraisemblable, reste souvent superficielle et peu explicative. D'un autre côté, le temps des isolats s'achève et, comme on le dit un peu à tort et à travers, toute situation (urbaine) devient multiscalaire. Le développement d'un couloir technologique dans une métropole du sud de l'Inde se fait à l'échelle mondiale, celle des multinationales et de la finance, mais aussi localement, dans le jeu des habitants autour des transactions immobilières : une recherche minutieuse<sup>1</sup> montre

qu'aucun des deux ne dépend mécaniquement de l'autre, et qu'il se crée des opportunités diverses pour des acteurs d'échelles différentes.

Du coup, la monographie ne tient que lorsqu'on la relie fortement à son contexte, et la comparaison exige de combiner des approches micro et macro. Chercher sur la ville implique de jouer sans cesse entre une très grande localisation de la démarche et sa délocalisation, ne serait-ce que parce que tout phénomène urbain est non seulement déterminé par des forces ou des processus qui lui sont extérieurs – ce qui n'a rien de nouveau – mais également enchâssé dans un ensemble de réseaux. De jouer aussi entre les détails les plus terre à terre de la pratique ou du déroulement des processus, et la grande théorie.

Les acteurs de la planification ou du projet rencontrent le même type de problèmes, qu'ils soient concepteurs, planificateurs ou spécialistes d'un domaine d'études. D'un côté chaque contexte présente (par exemple en matière environnementale) des spécificités fortes qui interdisent la méthode de l'abaque, de l'autre on ne peut faire l'économie de remonter des chaînes d'interaction qui conduisent de plus en plus loin. Chaque projet est unique et les destinataires n'acceptent plus que l'on reproduise les mêmes modèles partout. Mais les facteurs financiers, réglementaires, techniques, voire culturels, qui obligent à penser à partir d'une échelle nationale ou internationale plutôt que locale, deviennent fort pressants. Les logiques de l'investissement et, par exemple, les contraintes de la construction parasismique ou – dans une large mesure – les modes de vie des cadres supérieurs ne connaissent pas de frontières, mais on les applique dans des villes spécifiques à travers des projets qui ne réussiront que s'ils s'affirment originaux et contextuels : le *down town* de Montréal répond aux mêmes logiques ou contraintes internationales que celui de Hong Kong, mais chacun garde sa spécificité locale.

## POUR UNE RECHERCHE RÉFLEXIVE

Pour avancer, le premier effort doit porter sur la posture. C'est du moins l'hypothèse qui guide la démarche POPSU. Hormis quelques passionnés des questions urbaines qui restaient avant tout des historiens, des géographes ou des philosophes, l'ambition la plus répandue dans la communauté des chercheurs a été, de manière récurrente, de conseiller le prince ou de donner les clés pour l'élaboration des « bonnes » politiques publiques. Cela impliquait une distanciation critique qui a parfois produit des figures paradoxales de candidats conseillers du prince affichant une opposition radicale au pouvoir. Ce rôle d'intellectuel éclairé et éclairant tant de fois convoité ne présente qu'un autre visage ---

Par **Alain Bourdin**,  
responsable scientifique  
du programme POPSU 2

--- du fantasme du « bon » dictateur qui a tenaillé tant d'architectes et d'urbanistes, y compris les plus radicaux. Il a souvent servi d'arrière-plan à la recherche en *planning*. Il dispensait les chercheurs de mettre « les mains dans le cambouis » et les incitait à garder la bonne (donc grande) distance nécessaire à la posture d'un Sirius omniscient. Ceux qui étudiaient la réalité de l'action, spécialistes de la gouvernance ou de l'organisation, le faisaient habituellement avec des préoccupations étrangères aux questions urbaines. Cette posture a-t-elle encore un sens ? L'omniprésence du terme « gouvernance » irrite, mais elle a au moins l'avantage de mettre l'accent sur la multiplicité des acteurs, des intérêts et des manières d'impliquer dans toute action urbaine. Et si la « bonne distance » consistait à être au cœur de l'action ? C'est le choix adopté par les chercheurs de beaucoup de pays, qui ne fixent pas de frontière entre la recherche et les études pré-opérationnelles ou opérationnelles. Mais souvent, ils deviennent les prestataires intellectuels de l'action, en accomplissant des tâches qui en France seraient confiées à des organismes d'études publics ou privés, ou à l'INSEE.

Or le véritable enjeu se trouve dans le développement d'une *recherche réflexive*, qui interroge l'action en train de se faire, qui lui renvoie une lecture en temps réel, qui théorise et construit ses démarches à partir du dialogue avec l'action. Cela donne alors un caractère central à des figures telles que celle du praticien qui théorise son action ou du chercheur pour qui l'activité d'expertise devient un lieu d'interrogation et de production scientifique, et pas seulement de valorisation. Telle devrait se définir aujourd'hui la posture centrale de la recherche en urbanisme et pour l'urbanisme, autour de laquelle s'articuleraient d'autres démarches, qui viseraient à produire de l'information sur les villes et les territoires, à répondre à des « énigmes urbaines » du strict point de vue d'une discipline ou encore à affronter des grandes questions théoriques.

Cela suppose que l'on se concentre sur les objets de l'action : on focalisera l'attention sur la mise en œuvre des politiques publiques et des projets plus que sur leur élaboration et les débats qui la précèdent, sur les dispositifs plus que sur les principes, sur les processus d'élaboration des normes ou l'usage que l'on en fait concrètement plus que sur leur contenu formel, etc. Mais il faut aussi établir entre acteurs et chercheurs des modes de relations qui n'ont rien d'évident, en sortant notamment de ce qui a semblé la modernité au cours des décennies précédentes : la relation de commande. Que ce soit dans le domaine de la recherche, celui des études ou celui des projets, cette relation fonctionne mal et la soi-disant concurrence supposée grande régulatrice ne régule rien du tout. En matière de recherche, le vieux modèle de l'appel d'offres, habituellement porté par un organisme d'État, a connu des mises en œuvre heureuses dans le passé mais, actuellement, il souffre. Personne ne dispose de la bonne recette pour dialoguer avec la recherche dans des commandes plus locales, et encore moins pour sortir du modèle de la commande et développer la recherche réflexive.

### INTERACTION AVEC LES ACTEURS

POPSU ne prétend pas apporter des réponses toutes faites à ces questions difficiles, mais explore des voies, en espérant que certaines d'entre elles s'avèreront fécondes.

D'abord, celle d'une interaction forte avec les acteurs – entendez essentiellement les techniciens locaux. La définition du rôle respectif du PUCA, du co-maître d'ouvrage local et de l'équipe de pilotage scientifique n'a pas toujours été facile à faire, ni à

inscrire dans les pratiques. Les séminaires associant chercheurs et acteurs (nombreux dans certaines villes) n'ont pas toujours bien fonctionné. Mais cette interaction a transformé l'ambiance dans laquelle se déroulait la recherche et créé des liens nouveaux. Nous étions à un moment inquiets de ce que faisait une de nos équipes. Nous avons alors eu une discussion avec le maître d'ouvrage local. Notre convergence absolue de point de vue nous a aidés à réorienter le travail de façon plus pertinente et a créé une capacité nouvelle de dialogue.

Il resterait à approfondir la relation avec l'acteur politique, qui pose surtout des problèmes de disponibilité (un Premier ministre concluait à la fin d'une demi-journée de travail avec des chercheurs : « Vous m'avez fait faire ce qu'un Premier ministre ne doit jamais faire : réfléchir »), et avec les acteurs de la société civile, au-delà des postures – dont on connaît les limites – du militant chercheur, ou du « chercheur aux pieds nus » qui attend que « le terrain » lui révèle la vérité. La présence de deux présidents de conseils de développement (par ailleurs chercheurs) dans le dispositif POPSU 2 a notamment facilité quelques ouvertures dans cette direction, mais on pourrait aller plus loin.

### EFFET PROGRAMME

Un deuxième élément tient dans la recherche systématique de l'*effet programme*. Certes, il ne faut pas travailler toujours avec les mêmes, se fixer sur une génération de chercheurs et tourner le dos au « front de la recherche ». POPSU 2 a fait cohabiter des chercheurs de diverses disciplines et de toutes les générations et c'est de ce point de vue un succès. Quant au dit « front de la recherche », il devient trop dépendant de débats médiatiques, artificiels ou mal construits (cf. le cas du périurbain), pour que l'on s'y réfère aveuglément. En revanche, la recherche a tendance à s'organiser en petites niches, infra-disciplinaires ou thématiques : bousculer leurs frontières produit des effets très positifs, mais demande un peu de temps et de « frottements » entre des chercheurs qui ne se fréquentent pas beaucoup habituellement. De ce point de vue, POPSU 2 a fait progresser les choses. Au-delà, l'effet programme crée un espace de sérendipité, de cumulation et de comparaison. De sérendipité, car les rencontres avec d'autres chercheurs et avec les acteurs locaux font souvent émerger des questions auxquelles personne n'avait vraiment pensé. De cumulation, notamment à travers le programme raisonné de publication d'ouvrages collectifs pour rendre compte des travaux de POPSU 2. De comparaison et, sur ce plan, l'expérience mérite un commentaire. Au départ, nous avons beaucoup insisté (notamment parce que cela intéressait les acteurs locaux) sur la dimension comparative. Au bout de quelque temps, nous avons eu le sentiment que cela ne fonctionnait pas. Mais nous avons fini par trouver, avec les chercheurs et grâce aux échanges qu'ils avaient développés entre eux, la solution adéquate : non pas donner les réponses presque nécessairement chiffrées (ce qui d'ailleurs a été fait sur certains points d'économie) à des questions préétablies, mais construire ensemble les questions communes pertinentes, auxquelles chacun peut répondre à sa manière. On verra dans les publications ultérieures les résultats que cela donne.

Mais POPSU 2 n'est qu'une étape. Il reste beaucoup à faire pour développer la recherche réflexive ou pour documenter nombre de thématiques qui alimentent aujourd'hui les interrogations des acteurs. ■ **Alain Bourdin**

① Cf. la thèse en cours sur ce sujet de Roxane de Flore.

# De l'absence de la France dans le débat international

Un regard personnel et acéré sur la perception et le positionnement de l'urbanisme français – tant académique que professionnel – dans le monde.

Le milieu français de l'urbanisme et de l'aménagement est quasiment absent du monde professionnel anglo-saxon. En dehors de la petite communauté francophone de la planification urbaine et des urbanistes, peu de praticiens et de chercheurs étrangers connaissent l'importance de l'expérience française en matière de développement urbain. L'évident cloisonnement dû à l'usage de différentes langues n'explique que partiellement ce phénomène. Aussi y a-t-il d'autres hypothèses, notamment celle qui consiste à penser que, alors qu'il absorbe beaucoup d'expériences internationales, le monde de l'urbanisme et de l'aménagement français ne fait pas d'efforts notables pour élargir sa propre audience. Quelles sont les raisons de cette modestie ?

## LES AUTRES HYPOTHÈSES

- L'urbanisme en France est un champ flou et relativement opaque. D'une part, il est fortement lié à l'administration publique, au budget et à la programmation dans un cadre législatif marqué par les idéologies politiques. Dans sa dimension d'aménagement du territoire, il procède davantage d'un *top down* national et régional plutôt que local. D'autre part, l'urbanisme dans les villes et les aires métropolitaines est dominé par des élus plus ou moins charismatiques qui, soutenus par une administration locale performante, se considèrent comme les leaders du développement (urbain) local. Il n'y a pas d'urbanistes en chef tels qu'on les trouve en Allemagne ou en Suède, ou bien ils ne sont pas perçus comme une institution importante dans l'esprit de la société locale. Ni les maires ni leurs équipes municipales n'ont la motivation ou le temps de communiquer leurs expériences en langue anglaise à destination d'un public international qu'ils ne connaissent pas. Ce n'est que lorsqu'ils s'impliquent dans des réseaux internationaux qu'ils font état des opérations réussies dans leurs villes, à Nantes et Lyon, Marseille et Lille, Toulouse ou Nice.
- La plupart des plans de développement urbain sont conçus par des architectes devenus urbanistes et utilisés comme conseillers par des gouvernements locaux dans le large cadre de leurs tâches et missions. Les compétences de ces architectes urbanistes en matière de création et de conception portent essentiellement sur la dimension physique du développement urbain, non sur la gouvernance ou sur d'autres domaines des politiques de

développement local. Leur soumission aux commandes publiques limite leur capacité à prendre position à l'égard des politiques locales. Bien que nombre d'architectes urbanistes français aient une

réflexion critique sur ces politiques et la communiquent dans des écrits, leurs utopies et stratégies urbaines personnelles peinent à franchir la barrière de la langue. Ils sont rarement lus à l'échelon international par un lectorat autre que celui des publications d'architecture, que celles-ci relèvent du *mainstream* ou de niches spécifiques. Le fait que le plus grand nombre de ces écrits soient fondés sur une expérience personnelle et non sur une recherche empirique reflète également le milieu dans lequel le discours public sur le développement urbain prend place dans un pays donné (pas seulement en France!).

Ces observations peuvent aussi expliquer pourquoi l'urbanisme n'est pas très soutenu dans le monde académique français. Comme dans beaucoup d'autres pays européens, il souffre d'un manque de financements dans le cadre des établissements d'en-

seignement supérieur. On trouve peu de cursus d'urbanisme dans les universités françaises. Le design urbain est dominé par les départements d'architecture, la planification régionale et nationale par les formations de géographie, de droit ou de management public. C'est pourquoi peu de recherches en urbanisme et en

aménagement sont effectuées dans les universités, si ce n'est dans le cadre de travaux personnels de doctorat et de projets liés à des sociétés de consultants.

Ce qui, à son tour, explique la relative absence de chercheurs français dans les organismes internationaux liés à l'urbanisme, dans les conférences ou comités de rédaction de publications. Même les efforts remarquables de l'APERAU, le réseau des instituts francophones d'urbanisme et d'aménagement en France, Belgique, Canada et Afrique francophone reste plutôt introverti, ne cherche pas à dépasser les frontières de la langue française et à influencer le discours international.

Une dernière remarque : certains sociologues, anthropologues, historiens ou géographes français (une fois traduits !) ont une énorme influence internationale, même dans la communauté des urbanistes bien que, en principe, leurs contributions ne

*Par Klaus R. Kunzmann,  
professeur émérite  
de l'Université de Dortmund  
(Allemagne)*

**L'urbanisme en France  
est un champ flou  
et relativement opaque**



--- soient diffusées que dans leur cercle disciplinaire respectif. Cela peut être interprété comme une tradition et une caractéristique bien françaises.

Ce constat que je fais à partir de l'étranger peut et va certainement être discuté. Des mains vont se lever pour contrer mon point de vue et faire état d'exceptions et de « passeurs » connus du monde entier, dans le champ urbain au sens large, tels Manuel Castells, Michael Storper, Patrick Le Galès ou feu Jack Dyckman qui, comme l'écrivain irlandais Prix Nobel Samuel Beckett, a publié en deux langues. Mais seul l'ouvrage récent de Jacques Robert sur *Le Territoire européen* (2014) a été traduit et publié en anglais<sup>1</sup>. C'est une exception qui confirme la règle. Évidemment, on trouve dans des publications d'urbanisme de nombreux articles écrits par des auteurs français. Il n'y a néanmoins que très peu de livres qui peuvent être considérés comme des ouvrages de référence sur l'urbanisme français. Dans d'autres pays francophones, en Belgique, en Suisse, au Luxembourg ou au Canada, on trouve aussi certains « passeurs », même si leur voix ne porte guère hors de leur pays. Des urbanistes et chercheurs français ont pris part à de nombreux projets Interreg ou Euron, apportant la compétence et l'expérience française dans l'arène internationale. Mais il est regrettable que leurs contributions n'apparaissent pas réellement dans les débats majeurs sur l'urbanisme. Elles se trouvent plutôt enfouies dans la pléthore de publications de l'Union européenne, qui ont un lectorat limité et deviennent rapidement obsolètes, une fois les rapports publiés et archivés. La transmission reste ainsi le fait de très peu de personnes. C'est essentiellement grâce à l'engagement de « passeurs » et à des actions individuelles de communautés internationales d'urbanistes que l'expérience de l'urbanisme français dépasse le blocage de la langue à la recherche d'un impact au-delà des frontières. Il est toutefois possible que les urbanistes français aiment tant leur merveilleuse littérature et leur langage diplomatique qu'ils ne souhaitent pas exprimer et partager leurs pensées en anglais, en allemand ou polonais.

### COMMENT SORTIR DU PRÉ CARRÉ, DU CUL-DE-SAC DE LA LANGUE ?

Je ne peux pas croire qu'aucune politique, stratégie ou aucun projet urbain en France ne soit digne d'être étudié en tant qu'exemple. Qu'aucun outil ne soit digne d'être considéré comme utile pour résoudre des problèmes urbains apparus ailleurs. Qu'il n'y ait pas de théories qui ne puissent être lues par des étudiants à travers le monde et se révéler aussi inspirantes que les nombreuses théories anglo-américaines promues par des auteurs célèbres et leurs éditeurs.

Toutefois, si la littérature internationale sur l'urbanisme regorge d'informations sur New York, Londres, Bilbao et Barcelone, sur Beijing, Hong Kong ou Singapour, on n'en trouve que peu sur Nantes, Lille ou Lyon, sur Nice, Toulouse, Marseille ou Bordeaux ou sur de nombreuses approches couronnées de succès et destinées à soutenir la créativité, la culture et le développement urbains dans des villes plus petites et en province. L'ambitieuse consultation sur le Grand Paris lancée par Nicolas Sarkozy n'a bénéficié que d'une brève communication internationale. Cet éphémère s'est vite envolé des écrans de diffusion de l'urbanisme. Une grande partie de ce qui est communiqué sur la France réside dans les écrits de personnalités curieuses et en vue tel feu Peter Hall, qui a consacré 25 pages de son dernier ouvrage<sup>2</sup> aux pratiques urbaines à Montpellier.

Il serait intéressant de savoir si le profil bas de la France à

l'international est justifié et accepté, ou bien s'il serait profitable d'accroître les efforts de communication.

On pourrait lancer une politique subversive qui ferait reposer la promotion des carrières de l'urbanisme sur la publication d'articles dans des langues autres que l'anglais. Une telle stratégie risque toutefois d'être peu entendue et suivie, et pourrait avoir pour conséquence un amoindrissement considérable de la communauté internationale des urbanistes.

On pourrait davantage prêter attention au rôle de l'Association des écoles européennes d'urbanisme (AESOP) et de son actif *British Planning Studies Group*<sup>3</sup> créé il y a plus de quinze ans, qui rassemble des urbanistes français et britanniques pour échanger leurs expériences, apprendre les uns des autres et produire un certain nombre d'écrits communs.

On pourrait convaincre un éditeur anglais influent de lancer une collection sur l'urbanisme français et encourager les éditeurs français à sélectionner chaque année les meilleurs livres sur l'urbanisme en France pour les traduire en anglais. Les coûts de traduction ne devraient pas véritablement poser problème au gouvernement français ou à l'une des puissantes sociétés immobilières du pays.

Bilan : il serait honteux que les urbanistes qui vantent la diversité baissent pavillon lorsqu'ils parlent ou écrivent sur l'urbanisme, et ne le fassent qu'en anglais. Les langues sont le capital culturel de l'Europe. Les urbanistes devraient préserver ce capital, dans l'intérêt des populations pour lesquelles ils travaillent.

Post-scriptum : il y a un faible espoir qu'Apple (ou Samsung ou Huawei) lance un nouvel objet, après que le iPod ait changé le monde. Un jour, une de ces sociétés va produire iTrans, un nouveau jouet comprenant un petit appareil à placer dans son oreille, relié à un iPad, qui va permettre à chacun de communiquer dans une langue différente de la sienne tout en dégustant un cappuccino en bonne compagnie, en assistant à un concert ou à une réunion publique sur le redéveloppement d'une communauté ethnique, ou en suivant un cours de théorie de l'urbanisme. Dans deux décennies, les logiciels de traduction seront sans doute performants et satisfaisants et ce rêve deviendra une réalité. L'anglais disparaîtra progressivement en tant que *lingua franca*. Les membres de la communauté de l'urbanisme pourront alors revenir dans leurs berceaux culturels respectifs, et les étudiants Erasmus britanniques viendront apprendre l'urbanisme dans les universités françaises, aussi. Mais, quoi qu'il en soit, nous aurons toujours besoin de passeurs plus nombreux entre les langues et les milieux culturels, prêts à échanger leurs expériences. ■

**Klaus R. Kunzmann**

Traduit de l'anglais par Annie Zimmermann

<sup>1</sup> Jacques Robert, *The European Territory: From Historical Roots to Global Challenges (Regions and Cities)*, Londres, Routledge, 2014.

<sup>2</sup> Peter Hall, *Good Cities, Better Live. How Europe Discovered the Lost Art of Urbanism*, Londres, Routledge, 2013, pp. 174-214.

<sup>3</sup> French and British Planning Study Group, AESOP News Section, *disP - The Planning Review*, n° 197, 3, 2014, pp. 80-82.

Pour en savoir plus

[www.aesop-planning.eu/](http://www.aesop-planning.eu/)

[www.aperau.com/](http://www.aperau.com/)

## Les équipes de recherche du programme POPSU 2

### CONSEIL SCIENTIFIQUE

• **Président** : Alain Bourdin, sociologue et urbaniste, professeur à l'Institut français d'urbanisme - UPEM (Université Paris-Est Marne-la-Vallée), Lab'urba-EA 3482, responsable scientifique du programme POPSU 2.

• **Membres** : Virginie Bathellier, chargée de mission au PUCA, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, responsable du programme POPSU ; Elisabeth Campagnac-Ascher, sociologue, directrice de recherche - LATTIS (Laboratoire Techniques, territoires et sociétés), conseillère scientifique du programme POPSU 2 ; Hélène Dang-Vu, urbaniste, maître de conférences à l'Université de Nantes, Laboratoire ESO-UMR 6590, secrétaire scientifique du programme POPSU ; Marie-Pierre Lefeuvre, sociologue, professeur à l'Université de Tours, Laboratoire CITERES-UMR 7324 (Construction politique et sociale des territoires), conseillère scientifique du programme POPSU 2 ; Jean-Baptiste Marie, architecte et urbaniste, maître assistant associé à l'École nationale supérieure d'architecture de Normandie, secrétaire scientifique du programme POPSU ; Marie-Flore Mattei, géographe et urbaniste, chargée de mission au PUCA, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité.

### BORDEAUX

• **Responsables scientifiques** : Guy Tapie, professeur en sociologie, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux, Laboratoire PAVE, Centre Émile Durkheim (Université de Bordeaux) ; Patrice Godier, enseignant contractuel en sociologie, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux, Laboratoire PAVE, Centre Émile Durkheim (Université de Bordeaux).

• « Économie de la connaissance » : Olivier Ratouis, Guy Tapie, Lise Monneraud.

• « Gares et pôles d'échanges » : Patrice Godier, Adrien Gonzales, Thierry Oblet

• « Régulations territoriales » : Lise Monneraud, Claude Sorbets.

### GRENOBLE

• **Responsable scientifique** : Gilles Novarina, professeur, Institut d'urbanisme de Grenoble, Université Pierre Mendès France, UMR PACTE Territoires.

• « Développement durable » : Gilles Novarina, Natacha Seigneuret.

• « Régulations territoriales et métropolitaines » : Sophie Louargant, Guillaume Gourges, Fabien Fortoul.

• « Économie de la connaissance » : Charles Ambrosino, Raphaël Besson, Luc Gwiazdzinski, Rachel Linossier, Magali Talandier.

### LILLE

• **Responsable scientifique** : Didier Paris, professeur d'aménagement et urbanisme, Université de Lille 1, Laboratoire TVES (Territoires, villes, environnement et société).

• « Gares et pôles d'échanges » : Pauline Bosredon, Sylvie Delmer, Julie Dumas, Annette Groux, Philippe Menerault, Bruno Lusso, Guillaume Schmitt, Isabelle Estienne, Thomas Catti.

• « Économie de la connaissance » : Pauline Bosredon, Sophie Graveriau, Marie-Thérèse Gregoris, Patrizia Ingallina, Christophe Leclercq, Divya Leducq, Christine Liefoghe, Bruno Lusso, Yoan Miot, Didier Paris, Maryvonne Prevot, Isabelle Estienne, Catherine Grout, Dominique Mons, Mathilde Christmann, Florence Plihon, Thomas Catti, Chloé Mariey.

### LYON

• **Responsable scientifique** : Paul Boino, professeur en urbanisme et aménagement, Institut d'urbanisme de Lyon, Université Lumière Lyon 2, UMR 5206 Triangle.

• « Économie de la connaissance » : Bernard Bensoussan, Paul Boino, Philippe Chaudoir, Valérie Colomb, Sarah Cordonnier, Christophe Parnet, Renaud Payre, Gilles Pollet, François Tran, Vincent Veschambre.

• « Gares et pôles d'échanges » : Roelof Verhage, Aurélie Delage.

### MARSEILLE

• **Responsable scientifique** : Jérôme Dubois, politiste, professeur à l'Université d'Aix-Marseille, Laboratoire LIEU-EA 889.

• « Fragilités urbaines » : Brigitte Bertoncello, Angelo Bertoni, Frédérique Hernandez, Philippe Mejean.

• « Développement durable » : Denis Berthelot, Michel Chiappero, Jean-Noël Consales.

• « Économie de la connaissance » : Laurent Blanc, Anne Dusfour, Philippe Langevin.

### NANTES

• **Responsable scientifique** : Laurent Devisme, maître-assistant à l'École nationale supérieure d'architecture de Nantes, directeur du laboratoire LAUA (Langages, actions urbaines, altérités).

• « Économie de la connaissance » : Christophe Demazière, Jacques Fache, Amélie Nicolas, Élise Roy.

• « Régulations territoriales » : Anne Bosse, Célia Dèbre, Laurent Devisme, Isabelle Garat, Pauline Ouvrard, Élise Roy.

### RENNES

• **Responsable scientifique** : Marc Dumont, maître de conférences à l'Université Rennes 2 jusqu'en 2014, Laboratoire ESO-UMR 6590, chercheur associé au laboratoire LAUA.

• « Économie de la connaissance » : Hélène Bailleul, Sébastien Chantelot, Marc Dumont, Magali Hardouin, Charles-Édouard Houllier Guibert, Thibault Le Corre, Hélène Martin-Brelot, Bertrand Moro, Raphaël Suire.

• « Gares et pôles d'échanges » : Thibault Le Corre, Catherine Guy, Marc Dumont, Gérard Darris, Benjamin Sabatier, Capucine Lemaître, Emmanuelle Hellier.

### STRASBOURG

• **Responsable scientifique** : Cristiana Mazzoni, professeur en architecture à l'École nationale supérieure d'architecture de Strasbourg, directrice du laboratoire AMUP-EA 7309.

• « Régulations territoriales » : Andreea Grigorovschi, François Nowakowski.

• « Économie de la connaissance » : Jean-Alain Héraud, René Kahn.

• « Développement durable » : Luna d'Emilio, Amandine Amat.

### TOULON

• **Responsable scientifique** : Maurice Catin, économiste, professeur à l'Université de Toulon et du Var, Laboratoire LEAD (Laboratoire d'économie appliquée au développement).

• « Économie de la connaissance » : Maurice Catin, Christophe Van Huffel.

• « Fragilités urbaines » : Emmanuel Roux, Sophie Louargant.

### TOULOUSE

• **Responsables scientifiques** : Marie-Christine Jaillet, directrice de recherche CNRS-LISST-CieU/Université Toulouse-Jean Jaurès ; Fabrice Escaffre, maître de conférences en aménagement et urbanisme, LISST-CieU/Université Toulouse-Jean Jaurès.

• **Secrétariat scientifique** : Samuel Balti et Patricia Panegos (LISST-CieU).

• « Économie de la connaissance » : Samuel Balti, Emmanuel Eveno, Mariette Sibertin-Blanc, Mathieu Vidal.

• « Développement durable » : Alice Rouyer.

• « Attractivité et fragilités urbaines » : Jocelyn Bourret, Fabrice Escaffre, Marie-Christine Jaillet.

Ce numéro hors-série présente les résultats du programme de recherche urbaine POPSU 2 portant sur dix métropoles régionales : Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Rennes, Strasbourg, Toulon, Toulouse. Ce programme lancé par la Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines est une formule originale de partenariat entre l'État – par l'intermédiaire du Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA) au sein du groupement d'intérêt public AIGP – et les collectivités. Nous proposons un mélange raisonné d'articles directement issus des recherches menées dans le cadre de POPSU 2, selon les cinq grands axes thématiques retenus – économie de la connaissance, régulations territoriales, fragilités urbaines, développement durable, gares et quartiers de gare –, de points de vue d'acteurs, notamment d'élus et de responsables, et de chercheurs qui élargissent l'approche, comme Pierre Veltz à propos de la mondialisation.

L'ensemble questionne pas mal d'idées reçues, fait apparaître des fragilités discrètes et des ressorts cachés. Les métropoles françaises sont entrées dans une phase de transition. Elles apparaissent encore comme des OVNI dans le paysage politico-institutionnel, et leurs habitants citoyens semblent tenus à l'écart de ces changements et surtout n'y comprennent goutte. Il est donc temps que le débat métropolitain sorte des cercles restreints pour prendre une nouvelle dimension. À sa manière, ce numéro entend y contribuer. ■

**Hors-série**

[www.urbanisme.fr](http://www.urbanisme.fr)

## Dix métropoles en recherche(s)

